



Il governo unico dell'economia e le nuove direzioni evolutive del dialogo sociale europeo.

Estratto dal libro:

Tecniche legislative e politiche del lavoro.

Gianni Arrigo, Marco Cilento ed Enrico Limardo

Agonalis, Collana dell'Istituto di Studi Politici "S.Pio V"

Editoriale Scientifica, Roma 2016.

Le politiche sociali nel governo della moneta unica

Nei paragrafi precedenti si è giunti alla conclusione che la better regulation inasprisce la complessità del linguaggio normativo comunitario e rafforza la posizione della Commissione nella formazione delle politiche comunitarie. Attraverso il linguaggio normativo la Commissione europea cattura il processo ed etero-dirige l'attivismo degli stakeholders.

L'affermarsi della better regulation non è però il riflesso di una supremazia del metodo comunitario nella formazione delle politiche economiche e sociali nell'UE. E' da almeno due lustri che la Commissione europea, depositaria del metodo comunitario, deve confrontarsi con le forze che riportano l'esercizio del potere comune nelle sedi governative nazionali. L'avvento della crisi economica del 2008, ha spinto le politiche sociali europee in un modello di esercizio del potere pubblico europeo nuovo, che in alcune fonti comincia già ad acquisire il nome di "modello europeo". Il modello europeo poggia su uno schema procedurale attinente al governo unico della moneta unica, noto come "semestre europeo".

Il metodo del "Semestre europeo per il coordinamento delle politiche economiche" (da ora in poi Semestre europeo)¹ è formalmente un processo politico di tipo intergovernativo. Alla prova dei fatti, collocato tra il metodo comunitario ed il metodo intergovernativo, il Semestre innova nel modo con cui l'Unione europea forma le proprie decisioni in materia di sorveglianza dei bilanci nazionali, di messa in atto di politiche fiscali prudenti, di sorveglianza e coordinamento delle politiche economiche che afferiscono a crescita e occupazione. Si pone allora la questione del 'quanto' il nuovo metodo è adatto a trasformare la concorrenza di interessi nazionali in decisioni che esprimono un interesse comune europeo.

Il Semestre europeo non è una politica in sé. Esso è il braccio operativo del governo unico dell'economia europea. Quest'ultima riconduce in un unico quadro di azione due grandi obiettivi dell'UE: il completamento del mercato interno e il mantenimento delle condizioni macroeconomiche dell'Unione monetaria.

¹ Vedi Sezione I-A del Regolamento 1466/97/EU del Consiglio del 7 luglio 1997 per il rafforzamento della sorveglianza delle posizioni di bilancio nonché della sorveglianza e del coordinamento delle politiche economiche, come emendato dal Regolamento (UE) n. 1175/2011 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 16 novembre 2011, che modifica il regolamento (CE) n. 1466/97 del Consiglio per il rafforzamento della sorveglianza delle posizioni di bilancio nonché della sorveglianza e del coordinamento delle politiche economiche. Il regolamento 1175/2011 è uno degli strumenti legislativi del cosiddetto *six-pack*.



Nell'ambito del governo unico dell'economia, i paesi compiono dei percorsi di convergenza o di stabilità². Il che implica: regole predefinite per i bilanci degli Stati, cessione di sovranità alla sede sovranazionale per il coordinamento delle politiche economiche, completamento del mercato unico e una politica sociale comune. Insieme, queste politiche dovrebbero trasmettere i benefici dell'Unione a tutti cittadini, se non in modo « uguale » almeno in modo redistribuito.

Il Semestre europeo ha come prodotto le raccomandazioni specifiche per paese che, votate dal Consiglio dell'UE, impegnano³ gli stati membri ad attuare politiche idonee a perseguire la stabilità macroeconomica nel mercato unico e, soprattutto, nell'area euro.

Il governo unico dell'economia porta nell'agone dei poteri sovranazionali materie di pura competenza nazionale. E questo fa saltare un po' gli schemi.

Gli stati hanno creato dimensioni ordinamentali fuori dai trattati siglando atti internazionali come l'EuroPlusPact e il Fiscal Compact (firmati solo da alcuni stati dell'UE), nell'ambito delle quali le istituzioni comuni rendono operativi i programmi intergovernativi. Le istituzioni comuni si trovano però ad operare in una dimensione sicuramente altra rispetto alle fonti che le avevano generate, ovvero i trattati comunitari⁴.

I patti intergovernativi hanno tratto giustificazione politica nelle carenze del governo della moneta unica. Fuori dall'emergenza, dovranno essere ricondotti nella certezza giuridica offerta dai trattati europei in particolare del TUE e del TFUE⁵.

Questo è già previsto dal Trattato su stabilità, coordinamento e governance (il Fiscal Compact) ma dovrebbe comprendere anche altri strumenti che gruppi di stati hanno adottato per rafforzare in tempi di crisi il governo della moneta unica e le crisi del debito degli stati membri.

La questione della riforma dei trattati è cruciale per determinare se le cosiddette politiche di austerità siano, o meno, la sola espressione possibile di un processo di gestione dell'unione monetaria in un mercato unico allergico ai trasferimenti sociali tra stati, ovvero in assenza di una fiscalità europea.

Che il governo economico della moneta unica sia, e resti, un processo europeo ma necessariamente intergovernativo è fatto rilevante. Esso preclude la possibilità di rendere protagonista un'istituzione che, come disegnata dai padri fondatori, ha la funzione di perseguire il bene pubblico europeo. Come vedremo, il vincolo intergovernativo lascia prevalere un atteggiamento opportunistico in stile britannico, tipico del gioco del *free-rider*, e consolida una visione 'proprietaria' dell'intrapresa europea in cui ciascuno (ovvero ciascuno stato) trae beneficio in base alla "quota" versata⁶.

² In estrema sintesi, per "convergenza" va inteso il percorso che compie uno stato membro verso l'ingresso nella moneta unica, mentre per "stabilità" si intende il mantenimento nel tempo dei parametri macroeconomici che sottostanno alla permanenza nella moneta unica.

³ Il Parlamento europeo di fronte alla questione della natura giuridica delle raccomandazioni specifiche per paese afferma che esse sono "politicamente vincolanti" (http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/ATAG/2014/528767/IPOL_ATA%282014%29528767_EN.pdf).

Coerentemente con il carattere nuovo del Semestre, il non rispetto di misure non vincolanti come la raccomandazione, il paese membro che non le applica può essere soggetto a procedure correttive che possono portare anche a sanzioni comminate dal Consiglio dell'UE su proposta della Commissione.

⁴ Qui mi affido all'analisi proposta da Astrid nel volume G. AMATO E R. GUALTIERI *Prove di Europa unita. Le istituzioni europee di fronte alla crisi*. (a cura di). Astrid, Passigli editori, Firenze, 2013. In questo passaggio e successivamente mi affido soprattutto ai contributi di R. PESICH, *Dal « metodo comunitario » al « metodo dell'Unione »* e P. PONZANO, *Un nuovo metodo dell'Unione ?*

⁵ Vedi anche in tal proposito l'autorevole opinione dei 5 presidenti delle istituzioni europee espressa nel Rapporto dei 5 Presidenti Completare L'unione economica e monetaria dell'Europa di Juncker in Stretta collaborazione con Tusk, Dijsselbloem, Draghi e Schultz. Pubblicato dalla Commissione europea nel maggio 2015.

⁶ E' questo l'avvertimento che lanciano M. MONTI e S.GOULARD, *La democrazia in Europa*, Rizzoli, Milano 2012. Pag. 63.



Il susseguente trattato di Lisbona (parte terza, titolo VII) ha conservato una difficile dicotomia tra governo della moneta unica, sotto la competenza esclusiva delle istituzioni comuni, e governo economico, impelagato in una fitta rete di rapporti di monitoraggio, sorveglianza e sanzioni sotto la guida del Consiglio europeo. Questo per sottrarre la Commissione europea, nell'ambito di un naturale processo di espansione di competenze, dalla tentazione di assoggettare il governo unico dell'economia a criteri solidaristici che potessero, ad esempio, svuotare la clausola di non-salvataggio degli stati membri in difficoltà finanziarie. La rete di poteri disegnata a Lisbona resta quindi inadatta ad attivare componenti solidaristiche di fronte agli imprevedibili andamenti dell'economia mondiale. Gli stati membri, pur sentendo di condividere un destino comune, hanno delineato un assetto di poteri che difficilmente potrà essere sottratto alla logica intergovernativa perché fissata nella lettera dei trattati.

La questione è stata affrontata anche dalla Corte di giustizia dell'Unione europea decidendo in merito alla legittimità della base giuridica che porta alla costituzione di un fondo salva-stati e della legittimità stessa del Trattato che istituisce il Meccanismo europeo di stabilità⁷. Proprio la costituzione di un fondo salva-stati ha diffuso in alcuni seri dubbi circa la compatibilità del Meccanismo rispetto alle funzioni che i trattati hanno voluto attribuire all'Unione europea e quindi messo in discussione la certezza del diritto nell'applicazione dell'ordinamento comunitario. E' la tesi di un parlamentare irlandese che ha spinto la corte suprema irlandese a chiedere lumi alla Corte di giustizia dell'Unione europea⁸.

La questione del meccanismo di salvataggio di uno stato membro in crisi finanziaria per eccessivo debito pubblico o per insostenibilità delle finanze correnti non è contemplata dai trattati se non nei casi di eventi eccezionali che sfuggono al controllo dello stato in difficoltà (art.122 TFUE). L'assistenza finanziaria è addirittura interdetta ad alcune istituzioni come le banche centrali nazionali o europea (art.123 TFUE).

La crisi invece dimostra che l'Unione monetaria avrebbe necessitato di meccanismi di salvataggio degli stati in difficoltà perché da questo ne sarebbe derivata la stabilità di tutto il sistema euro. Ne consegue che il meccanismo di salvataggio sarebbe "indispensabile per salvaguardare la stabilità della zona euro nel suo insieme"⁹ e la sua costituzione sarebbe nell'interesse di tutti i paesi partecipanti alla moneta unica e non solo del paese salvato. Non per nulla, l'attivazione del meccanismo di salvataggio è sottoposto a "rigorosa condizionalità" e ad una sostanziale perdita di sovranità del paese che riceve l'aiuto.

Il ragionamento che fa la Corte, nel confermare la legittimità del Trattato sul MES, è rilevante ai fini del nostro tentativo di individuare i percorsi attraverso cui si formano le politiche per l'occupazione e la performance sociale del governo economico dell'Unione europea.

La Corte europea definisce molto chiaramente gli ambiti di competenza esclusiva dell'Unione alle politiche monetarie mentre conferma che le politiche economiche sono competenza nazionale soggette al coordinamento da parte dell'UE¹⁰. Le strutture della governance economica sono quindi create dagli stati membri. Non la Commissione europea, come alcun'altra istituzione europea, ha il potere di ampliare o modificare le attribuzioni che i trattati hanno voluto conferirle in materia economica. La politica economica europea resta quindi un processo politico in cui l'iniziativa compete agli stati membri ed il soggetto decisionale è il Consiglio dei ministri. A meno di modifiche dei trattati, la legittimità del sistema di governo europeo, fondato sulle procedure di

⁷ Treaty Establishing The European Stability Mechanism è firmato nel 2 febbraio 2012 dai paesi che adottano l'euro.

⁸ CGUE, Pringle Vs. Governo dell'Irlanda, causa C-370/12, sentenza del 27 novembre 2012

⁹ Questo ed il virgolettato seguente riferiscono al considerando 3 della Decisione 2011/199 del Consiglio dell'Unione europea del 25 marzo 2011 che modifica l'articolo 136 del trattato sul funzionamento dell'Unione europea relativamente a un meccanismo di stabilità per gli Stati membri la cui moneta è l'euro

¹⁰ CGUE, Pringle Vs. Irlanda, p.to 64



monitoraggio, sorveglianza e coordinamento delle politiche fiscali ed economiche degli stati membri, è legittimo nella misura in cui non cede al metodo comunitario. Ed infatti nulla osta agli Stati che adottano l'Euro di istituire, con trattato internazionale, un meccanismo di salvataggio che assoggetti l'elargizione di aiuti finanziari europei soggetti a rigorose condizionalità. Le condizionalità sono soprattutto l'attivazione di riforme strutturali richieste dagli stati creditori, benché ora definite nell'ambito delle procedure del MES, con conseguente e ulteriore cessione di sovranità da parte dello stato beneficiario. Del resto gli stati membri possono concludere un accordo internazionale e "usare" le istituzioni comunitarie a patto che queste rispettino il diritto dell'Unione¹¹. Ed il diritto dell'Unione prevede che ogni stato preservi da sé la propria posizione competitiva all'interno del mercato unico dominato da una moneta unica. Quanto questo sia compatibile con gli obiettivi "comuni" di politica sociale previsti al titolo X del TFUE è oggetto di un dibattito che, in tempo di crisi, nessuna forza politica in Europa è riuscita ad affrontare con serietà.

Resta la questione che, nel diritto dell'Unione, la clausola di "non salvataggio" è nello spirito della moneta unica perché è presente sin dal trattato di Maastricht, e forza gli stati membri a dotarsi di politiche di bilancio virtuose¹². Per questo gli stati membri possono dotarsi di un coordinamento delle politiche economiche e di bilancio, di cui il MES è parte, con strutture che difendono il proprio interesse alla stabilità dell'area euro. La stabilità è intesa non solo come moneta (ad esempio i tassi di interessi o il valore di cambio della valuta) ma della tenuta finanziaria ed economica dell'area euro nel suo insieme. Ed infatti gli aiuti ottenuti eventualmente da uno stato partecipante al MES hanno forma di prestito, in una modalità che non altera il principio secondo il quale gli stati restano soggetti alla logica del mercato allorquando contraggono debiti. La determinazione di condizionalità rigorose è (anch'essa) indissociabile dalla elargizione di prestiti a stati in difficoltà. Sono quelle che nel gergo giornalistico sono chiamate politiche di austerità: che a questo punto sembrano essere inerenti all'attuale sistema comunitario e hanno il fine esclusivo di porre lo stato beneficiario nella capacità di far fronte ai debiti acquisiti con i partner europei, benché tramite il MES. Un criterio oggettivizzante, quello della finanza pubblica virtuosa, che pone ogni altra politica in funzione subordinata rispetto all'obiettivo del rientro dal debito. Questo perché nella logica dei trattati il virtuosismo della finanza pubblica è concepita in modo assiologico al punto da far scaturire da questa ogni beneficio per i cittadini europei nel loro complesso¹³.

Nessuna logica redistributrice, quindi, nei meccanismi di governo unico dell'economia. Semmai più cooperazione tra stati su iniziativa degli stessi stati, per preservare la stabilità economico-finanziaria dell'Euro. E' interessante notare come la stessa logica permane nel citato rapporto dei 5 Presidenti¹⁴. Nel proporre un Fondo europeo per gli investimenti strategici essi riferiscono ad uno strumento di stabilizzazione del sistema economico in grado di produrre azioni anticicliche a sostegno di quelle prodotte, innanzitutto, dagli stati. Essi escludono esplicitamente che tale fondo possa condurre a trasferimenti permanenti di ricchezza, per cui al Fondo vi parteciperebbero solo gli stati virtuosi. Avvertono che tale fondo deve essere costruito in modo da evitare comportamenti di azzardo morale nei governi nazionali. Solo a queste condizioni tale fondo può essere costituito e condotto nel bilancio comunitario e quindi governato con il metodo comunitario.

Il governo europeo della moneta unica fa leva sul desiderio degli stati di preservare i propri interessi prendendo consapevolezza della interdipendenza delle economie nazionali nel gioco europeo (se

¹¹ Ibidem p.to 109

¹² In merito ai profili di legittimità della regola del pareggio di bilancio nell'ordinamento italiano, vedi supra capitolo 2

¹³ Questa modalità di governo è stata oggetto di feroce critica da parte di Alain Supiot in *La Gouvernance par les nombres*, Fayard, 2015.

¹⁴ *Completing Europe's Economic and Monetary Union*, report by Jean-Claude Juncker in close cooperation with Donald Tusk, Jeroen Dijsselbloem, Mario Draghi e Martin Schulz del giugno 2015, pag.15.



non globale) del mercato unico. Più che di governo, gli stati puntano ad una governance dell'economia europea. I governi preferiscono impegnarsi in una proceduralizzazione delle decisioni in cui la mediazione tra stati è basata sul rapporto di forza piuttosto che dal desiderio di governare i fenomeni attraverso la sintesi di interessi nazionali espressi dalle istituzioni comunitarie. La governance si affida ad obiettivi comuni. Quantificati numericamente, gli obiettivi vincolano i comportamenti di chi partecipa al gioco. Non vi è governo comunitario e quindi non vi è legislazione che possa definire le regole del gioco, oltre a quelle che definiscono le procedure, per riequilibrare i rapporti di forza e ricomporre gli squilibri che un'economia di mercato naturalmente genera.

E' significativo lo spostamento semantico recentemente proposto nel documento programmatico dei 5 presidenti dell'UE in cui si parla di "modello europeo" e non più di "modello sociale europeo"¹⁵. Il modello europeo non necessita di armonizzazione delle legislazioni ma di convergenza delle politiche. Non è mirato a rafforzare le istituzioni di governo del mercato unico ma si propone di dotare gli stati di meccanismi per assorbire gli shock economici. Non cerca la gestione solidale del debito pubblico ma crea meccanismi per condividere i rischi finanziari e quindi si preoccupa di rafforzare la sorveglianza reciproca tra stati nella gestione del debito pubblico e privato. Non un progetto comune, quindi, ma la gestione delle diffidenze reciproche.

Il "modello europeo" ha come presupposto l'assenza di meccanismi redistributivi basati sulla fiscalità¹⁶. Nel modello europeo gli stati sono chiamati a costruire "economie flessibili" dove stabili sono i vincoli macroeconomici, fissati nelle regole della governance europea, e flessibili sono le politiche sociali dei singoli stati. L'esaltazione del dominio della "governance" sul "governo" trova un suo completamento nella proposta di costituire le autorità indipendenti nazionali per la competitività. Il progetto, attualmente in discussione¹⁷, dovrebbe costituire un sistema in grado di dare applicazione alle procedure di squilibrio macroeconomico di cui sono destinatari i paesi che non rispettano i vincoli macroeconomici. Le autorità veglierebbero sulle situazione occupazionale e sulla sostenibilità delle prestazioni sociali, e garantirebbero il rispetto degli impegni che gli stati assumono nel semestre europeo. Qui il discorso anti-metodo comunitario è spinto all'estremo: piuttosto che attribuire agio politico a istituzioni politiche, come ad esempio la Commissione e Parlamento europeo, si preferirebbe costituire autorità indipendenti sottratte al controllo democratico delle loro decisioni. Il mandato delle autorità per la competitività è ispirato dalla ideologia ordo-liberale che detta, da anni, l'agenda della governance economica europea. Infatti, tali autorità avrebbero il compito di vegliare affinché i salari si muovano in linea con la produttività, e che la formazione salariale tenga conto delle dinamiche dei paesi dell'euro area e dei principali partner commerciali. Con buona pace delle clausole di salvaguardia della contrattazione collettiva e dell'autonomia delle parti sociali pur previste dai regolamenti attuativi del governo unico della moneta unica (six-pack e two-pack). E' bene ricordare che il rafforzamento democratico del semestre europeo non si è spinto oltre la costituzione di un dialogo economico che impone l'obbligo a Consiglio, Commissione ed Eurogruppo di informare i parlamenti europeo e nazionali, su loro richiesta, delle decisioni maturate in seno al processo di governo unico dell'economia¹⁸.

Vi sono due osservazioni che devono essere proposte riguardo alla tecnica legislativa e alla formazione di politiche sociali efficaci.

¹⁵ Completing Europe's Economic and Monetary Union, report by Jean-Claude Juncker in close cooperation with Donald Tusk, Jeroen Dijsselbloem, Mario Draghi e Martin Schulz del giugno 2015, pag.7.

¹⁶ *Ibidem*

¹⁷ Vedi (non disponibili in italiano) Communication from the Commission to the European Parliament, the Council and the European Central Bank on steps towards completing economic and monetary union COM(2015) 600 final e la proposta per una Raccomandazione del Consiglio On the establishment of National Competitiveness Boards within the Euro Area COM(2015) 601final, del 21 ottobre 2015

¹⁸ Il dialogo economico tra la sua base giuridica nei regolamenti n.472 e n.473 del 2013, conosciuti come two-pack.



In primo luogo, l'autonomia delle parti sociali nella determinazione dei salari. La realizzazione di "economie flessibili" presuppone una presa costante del potere pubblico sulla determinazione dei costi salariali e del costo del lavoro perché sono queste le armi residuali di aggiustamento macroeconomico in assenza di strumenti redistributivi comunitari e scarsa mobilità del lavoro¹⁹. Ciò determina una compressione dell'autonomia delle parti sociali. Il contratto collettivo è interpretato in modo restrittivo, attiene esclusivamente alla definizione delle tariffe salariali ed è svuotato di tutte le funzioni ulteriori. L'attenzione posta sulla non desiderabilità di un'azione armonizzatrice sovranazionale dei sistemi di formazione salariale è solo un'apparente dimostrazione di rispetto delle tradizioni nazionali. Essa è piuttosto volta a favorire un'azione di decentramento della contrattazione collettiva al fine di sottrarre alle parti sociali il potere di condizionare le scelte macroeconomiche dei governi. In questa prospettiva, l'attuale assetto della governance economica non è neutro rispetto alla determinazione pluri-fonte degli ordinamenti giuslavoristici nazionali²⁰.

Vi è poi un problema di democrazia. Il sistema delle autorità nasce per operare in modo indipendente rispetto al governo e ai parlamenti, laddove un'ulteriore separazione dei poteri è desiderabile al fine di rafforzare la tutela dei cittadini (generalmente le autorità amministrative sono create per garantire il buon funzionamento dei mercati che tendono al monopolio, come l'antitrust, l'energia, i trasporti, o ad una scarsa trasparenza, come nelle comunicazioni, o per rafforzare le tutele, come per i consumatori o per la privacy). Stabilite per legge, le autorità rafforzano obiettivi selezionati da governi e parlamenti e ad esse rispondono.

Nell'ipotesi comunitaria, l'obiettivo delle autorità per la competitività sarebbe invece di condizionare il comportamento dei governi sulla base di un mandato di cui non è possibile predeterminare il perimetro. Questo perché oggetto della sorveglianza e dell'azione di indirizzo sarebbe l'impegno che ogni governo assume nell'ambito del semestre europeo sulla base delle evoluzioni non prevedibili delle congiunture economiche nazionali ed europee. Per svolgere efficacemente il proprio ruolo, ovvero rafforzare il carattere vincolante delle raccomandazioni specifiche per paese, l'autorità non dovrebbe rispondere al governo che le ha costituite ma alle istituzioni del semestre europeo.

Al di là del fatto che tali autorità vengano costituite o meno, il rapporto dei 5 presidenti dimostra che il governo attraverso la governance ha dei limiti di efficacia cui si tenta di rispondere non attraverso la riproposizione di un metodo comunitario ma attraverso una stratificazione ulteriore di soggetti che possano gestire la tensione competitiva tra interessi nazionali in cui inevitabilmente tende a prevalere il più forte.

Il "modello europeo", come definito dai 5 Presidenti, restituisce una rappresentazione "proprietaria" del progetto dell'Unione europea. Gli stati si proclamano azionisti della moneta unica e come tali ne sono proprietari. Il governo della moneta unica si organizza, mutuando dalla teoria della corporate governance di derivazione aziendale, secondo i paradigmi della relazione di agenzia tra azionisti e dirigenti in cui il 'principale' sono gli stati e l' 'agente' sono le istituzioni che governano la moneta unica. Siamo lontani dal metodo comunitario e dal ruolo che i trattati assegnano alle istituzioni comuni. Ecco dunque la necessità dei trattati che hanno disegnato nuovamente la mappa istituzionale del governo unico della moneta unica: il Fiscal Compact innanzitutto.

¹⁹ Sulle relazioni tra salari e mobilità del lavoro rispetto ai vincoli del governo unico dell'economia vedi di recente Report of the European Commission, Labour Market and Wage Development in Europe 2015 (20/07/2015)

²⁰ E' ampia la letteratura. Si propongono qui alcuni autori che hanno il merito di aver letto le riforme giuslavoristiche e di diritto sindacale intervenute in Europa secondo i paradigmi dell'analisi sociale e non puramente economica: G.VAN GYES E R.SCHULTEN, *Wage bargaining under the new European Economic Governance. Alternative strategies for inclusive growth*, (edited by), ETUI, Brussels, 2015. Inoltre vedi F.ROCHA, *The new Economic Governance and its Impact on the National Collective Bargaining Systems*, (edited by) Fundacion Iero de Mayo, Madrid, 2014,. Per un punto di vista condiviso tra parti sociali europee si rinvia a In Depth-Employment Analysis, rapporto "negoziato" e redatto da ETUC, BusinessEurope, CEEP e UEAPME nell'ambito del programma di lavoro 2012-2014



Le istituzioni comunitarie, in particolare la Commissione europea, agiscono nel ruolo di agente e pertanto la relazione contrattuale si completa con un ulteriore vincolo contrattuale che lega la massimizzazione dell'interesse dell'agente, le istituzioni comunitarie, alla massimizzazione dell'interesse del principale, ovvero gli stati-azionisti. Non per nulla, la teoria del rapporto di agenzia è alla base della diffusione delle stock-option nell'ambito del governo societario. Gli amministratori comunitari hanno nella conservazione del potere le loro stock-option. Nel modello europeo, vi è una proliferazione di ruoli: il Presidente della Commissione, i Vice-Presidenti della Commissione europea, il Presidente del Consiglio Europeo, la Presidenza del Consiglio dell'UE, la Presidenza dell'Eurogruppo, il Presidente della BCE, il Presidente del Parlamento europeo. Nella frammentazione, il potere comunitario assoggetta la conservazione del proprio potere alla soddisfazione dell'azionista (i governi). Non sicuramente alla capacità dei leader europei di raggiungere gli obiettivi socio-politici dei trattati.

Non sorprende allora l'attacco, che secondo la stampa tedesca, il Ministro delle finanze tedesco avrebbe portato alla Commissione europea rea di aver giocato un ruolo politico nel negoziato tra i paesi euro e la Grecia nell'estate del 2015. Secondo Schaeuble, la Commissione avrebbe un ruolo meramente tecnico a supporto dell'iniziativa politica detenuta saldamente nelle mani degli stati membri. Questo perché, pare abbia argomentato Schaeuble, la Commissione non partecipa finanziariamente al salvataggio dello stato in difficoltà e nessuna disposizione dei trattati gli assegna il compito di rappresentare gli stati creditori. Ne conclude che la Commissione non ha titolarità a proporre soluzioni politicamente diverse da quelle immaginate dagli stati creditori²¹. La dottrina dell'autorevole ministro del governo tedesco si presenta come un avvertimento a coloro che immaginano di rafforzare il potere comunitario nella governance europea attraverso la costituzione di un fondo europeo per gli investimenti, magari finanziato da un'imposta europea, ed assoggettato al metodo comunitario. Essa consolida in punta di diritto una nuova narrazione del progetto comunitario: l'Unione è soprattutto un soggetto economico per cui la libertà di azione dell'agente deve produrre un beneficio totalmente a favore del principale, con buona pace di ogni valutazione del fine sociale dell'intrapresa (ovvero i benefici che l'Unione europea deve portare ai cittadini europei tutti).

Come in una grande impresa societaria, la nuova configurazione di poteri è blindata da meccanismi di sorveglianza e controllo il cui fine è di prevenire che l'azione del potere delegato si distanzi dall'interesse del principale. La messa in atto del modello europeo, fondato sul carattere del rapporto di agenzia, ha per effetto di far piombare la gestione della moneta unica nei tempi serrati dei mercati finanziari per cui l'ossessione dell'imminente nega apriori la formazione di politiche di lungo termine.

L'applicazione della teoria del rapporto di agenzia alla governance europea destruttura il patto sociale su cui fu impiantato il progetto comunitario e racchiuso nell'espressione modello sociale europeo²². La funzione dell'ente sovranazionale non sarà più di estendere le libertà dei cittadini europei, contro i vincoli proposti dagli ordinamenti nazionali, ma di difendere gli ordinamenti nazionali dalla crescente domanda di libertà dei cittadini. Dall'Unione dei popoli d'Europa ci si trova oggi nella dinamica di associazione di stati. I governi interagiscono seguendo uno schema associativo che richiama da vicino il patto associativo degli azionisti di una società per azioni e sembra aver abbandonato il progetto politico 'alto' di condivisione di sovranità in istituzioni comuni per aumentare un benessere duraturo dei popoli d'Europa.

²¹ La notizia rilevata dal quotidiano tedesco Frankfurter Allgemeine, all'indomani della conclusione dei negoziati per il salvataggio della Grecia nel luglio 2015, è stata ripresa dalla stampa internazionale e mai smentita dal ministro delle finanze tedesco.

²² vedi *infra*



Gli azionisti della moneta unica, come accade sovente nel governo societario, non beneficiano di una quota uguale di capitale. Semmai ci sono soci di maggioranza che non rinunciano al ruolo privilegiato e proporzionale che la propria posizione gli garantisce nella gestione del rapporto di agenzia con le istituzioni comunitarie. Gli azionisti di maggioranza sono leader e, come accade nel modello societario, tendono a prevaricare gli azionisti di minoranza. Del resto è insito in questo modello di governance che ogni partecipante sia mosso dal solo desiderio di massimizzare il proprio profitto. Nel modello europeo, gli azionisti di maggioranza - i paesi con il PIL maggiore e con maggiore liquidità - agiscono per piegare il comportamento dell'agente a proprio favore cercando di massimizzare il proprio profitto, senza punire eccessivamente i soci per salvaguardare l'unità degli azionisti. Come nella teoria dei giochi, vi è una parziale condivisione dei rischi nell'Unione Bancaria o nell'MES ma non misure di tutela dei soci di minoranza.

Ne conseguono tre condizioni: i) gli azionisti di minoranza (gli stati periferici) hanno minore potere contrattuale. E' il caso, oggi, della Grecia: la necessità di conservare gli equilibri della governance prevale sulla tutela della parte di popolazione greca esposta ai rischi di povertà. Nella gestione dell'imminente non si può offrire il tempo alla Grecia di riformulare il proprio assetto istituzionale che pure presenta forti elementi di inefficienza; ii) La seconda conseguenza è la scomparsa di una leadership europea perché ogni paese è leader di e per se stesso. Ciò vale soprattutto per la forza unificatrice della leadership effettuata dai paesi fondatori che pure, in passato, ha saputo posizionare il processo di integrazione europea su obiettivi 'alti' di fronte a sfide di portata storica. L'ultima leadership europea è stata esercitata dalla Germania in occasione dell'allargamento dell'Unione europea a Est, finalizzata nel 2004; iii) il gioco non ha alcun riguardo per gli altri interessi che non partecipano al rapporto di agenzia. Chi sono gli esclusi? Sono sicuramente i cittadini i cui interessi sono collocati nelle esternalità del processo di governo della moneta unica: l'affermazione dei diritti fondamentali, la tenuta dei sistemi di protezione sociale, di sicurezza sociale, la protezione dell'ambiente, la difesa comune, ecc. Si tratta di tutti quei benefici che possono derivare dalla estensione del metodo comunitario che si fonda sulla massimizzazione della forza collettiva, dell'agire insieme e quindi sulla predeterminazione dell'interesse comune del cittadino europeo (ad esempio, di fronte alle minacce globali, il cittadino europeo si sentirebbe rassicurato se protetto da una capacità militare che è somma e sintesi delle capacità militari di tutti gli stati).

L'organizzazione del metodo europeo attorno a modelli aziendalistici impone l'avvento dei numeri per misurare l'efficacia della *governance* a discapito delle regole comuni che attengono ad un modello di governo democratico. Dalla *rule of law* si passa al governo senza diritto: un ordinamento fluido in cui i diritti si piegano alla logica dei numeri²³.

A livello europeo l'asservimento degli stati alla realizzazione di obiettivi numerici ha inizio nel 1992 con il Trattato di Maastricht, nel contesto della creazione della moneta unica. E' nel 1992 che si individuano quattro criteri di convergenza che sarebbero diventati altrettanti obiettivi comuni degli stati: controllo dell'inflazione, del debito pubblico, del deficit di bilancio e la convergenza dei tassi di interesse. Fanno quindi seguito dei criteri obiettivi che sono cifrati in: i. 1,5 punti la distanza massima tra i tassi di inflazione di ogni stato membro, ii. tetto del 3% del deficit sul PIL, iii. il 60% del debito dello stato in rapporto al PIL, iv. la distanza del 2% del tasso di interesse di lungo periodo pagato dagli stati rispetto al tasso più basso ottenuto da uno degli stati membri (sistema dello spread, o tecnica del benchmark).

La difficoltà nella gestione di obiettivi troppo oggettivi ha reso necessario nel 1997 la firma del Patto di stabilità e crescita che cominciò a delineare i caratteri di un modello di governance destinato a irrigidirsi attorno agli obiettivi cifrati definiti a Maastricht. Il Consiglio dei ministri dell'economia assunse un ruolo centrale (Ecofin) e cominciarono a delinearsi procedure di

²³ Nei passaggi successivi riguardanti la "governance dei numeri", è tratta ispirazione da A. SUPIOT, *La Gouvernance par les nombres*, Cours au Collège de France (2012-2014), Fayard, Paris, 2015.



infrazione a carico degli stati membri relative al distanziamento delle performance degli stati rispetto agli obiettivi prefissati.

Ma si era ancora in una fase in cui gli stati non avvertivano la necessità di costruire tutti gli strumenti politici, sociali, economici e finanziari idonei alla gestione di una moneta comune in un mercato unico.

E' la crisi economica, e la necessità di alcuni stati dell'euro di soccorrere finanziariamente altri stati a rischio di bancarotta, che stimola gli stati a rafforzare un sistema di governo economico-finanziario. Trainati dalla esigenza di garantire che le risorse che gli stati creditori avrebbero trasferito sotto forma di prestito potessero, ad un certo punto, essere restituite dagli stati debitori, gli stati membri forzano le tappe della costruzione di un'architettura procedurale per la gestione della moneta unica. Ecco quindi che le politiche di austerità servono la sostenibilità dei flussi finanziari tra soci europei piuttosto che servire la correzione delle inefficienze prodotte da un mercato unico in cui la mano invisibile ha poco riguardo verso i paesi periferici.

L'ultimo passo verso l'asservimento alla logica dei numeri è compiuto con l'entrata in vigore l'1 gennaio 2013 del Patto sulla stabilità, il coordinamento e la governance in seno all'Unione economica e monetaria (Fiscal Compact). Il trattato è un'ulteriore esempio di sottomissione dello stato di diritto alla logica dei numeri. Il Fiscal Compact impone la legge del pareggio di bilancio e detta i ritmi per il rientro del deficit in eccesso.

La Francia è stata tra i primi dei paesi Euro a far derivare dal Fiscal Compact un'autorità indipendente, l'Alto Consiglio per le finanze pubbliche, con il compito di reindirizzare le scelte governative nel caso i conti pubblici francesi si distanziassero dagli obiettivi del Fiscal Compact.

La logica della governance europea è resa ancora più rigida dal mandato della Banca centrale europea, circoscritto alla stabilità dei prezzi con una esplicita interdizione ad elargire prestiti agli stati membri.

Apprendiamo dalla storia, che un pragmatico realismo ha imposto margini di flessibilità al modo con cui la BCE svolge la propria missione. Senza un soggetto prestatore di ultima istanza, gli stati restano eccessivamente esposti all'arbitrio di mercati finanziari.

I programmi di riacquisto del debito degli stati da parte della banca centrale continuano però ad avere come obiettivo principale la stabilità bancaria e la solvibilità degli stati membri. Ovvero, si continua ad operare per la massimizzazione degli interessi degli azionisti della moneta unica, in cui la sola attenzione dell'azionista di maggioranza verso l'azionista di minoranza deriva dalla necessità di conservare la coesione finanziaria dei soci. Questo perché gli interessi dei soci sono interconnessi e il legame è rafforzato dall'assenza dell'opzione exit da parte dei soci che non si ritengono tutelati dal, né rappresentati nel, rapporto di agenzia.

L'opzione *exit* potrebbe essere collegata al desiderio degli stati più deboli di non dover rinunciare alla stabilità dei propri sistemi di tutela sociale. Ovvero sottrarsi al destino di dover creare un'economia flessibile in cui la flessibilità per assorbire gli shock economici può essere sempre e solo scaricata sui salari da lavoro dipendente e la generosità dello stato sociale. Nel caso delle imprese societarie, per l'azionista di minoranza, l'*exit strategy* prelude il ricollocamento dell'investimento in un mercato che offre infinite possibilità di reinvestimento del proprio capitale e quindi la ricerca di nuovi soci. Nell'impresa Euro non è così. L'uscita dall'Unione europea pone gli stati in una situazione di incertezza assoluta ed il proprio posizionamento nel panorama geopolitico mondiale può ri-alimentare la forza centripeta dell'Unione europea verso i paesi che vi orbitano attorno.

A questo punto è bene avvertire che la scelta Europea rimane una necessità e per questo, nell'impraticabilità di una exit option, l'euro rimane una tappa dell'unione politica degli stati d'Europa; come era nella mente dei padri fondatori e con buona pace di chi vive l'Unione europea come un progetto di mercato. Andrebbe allora assunta la consapevolezza che il governo



dell'Unione non può essere configurato sul modello della corporate governance ma può produrre i suoi effetti benefici solo attraverso la comunitarizzazione delle sovranità nazionali in cui a muovere le leve del governo sono obiettivi che rispondono al raggiungimento di un bene comune di tutti cittadini europei. Se così non fosse, per gli stati "di minoranza" la partecipazione al gioco comunitario non è più un'opportunità ma rischia di divenire una trappola.

Da questo lato, la Commissione guidata da Juncker sembra voler offrire una via di uscita riconducendo nel metodo comunitario politiche strategiche per i popoli d'Europa²⁴. E' presto per offrire una valutazione a 12 mesi dall'insediamento della nuova commissione europea. Ci limitiamo a richiamare il fatto che Juncker sembra voler delimitare chiaramente il campo di lavoro del Semestre europeo per evitare che il metodo europeo si appropri di tutte le politiche che i trattati sottomettono al metodo comunitario come l'Unione energetica, l'Unione bancaria, l'agenda digitale, il dialogo sociale.

Verso il rafforzamento democratico del semestre europeo: lo spirito di Val Duchesse

In questo contesto, si inserisce la questione del dialogo sociale. Le parti sociali hanno da sempre rivendicato un ruolo di partecipazione attiva ai processi decisionali e rafforzato la democraticità delle decisioni comunitarie anche quando le istituzioni comunitarie hanno forzato la mano nell'occupare spazi non assegnati loro direttamente dai trattati²⁵.

Il disegno del governo economico dell'Unione europea non poteva trascurare questa condizione storica. E, infatti, si cerca di colmare questa deficienza (il Semestre europeo nasce in assenza di alcuna forma di coinvolgimento delle parti sociali²⁶) con un atto di indirizzo politico della Commissione europea²⁷ cui fa seguito una dichiarazione delle parti sociali²⁸.

Il monitoraggio della CES sullo stato del coinvolgimento delle parti sociali nel semestre europeo evidenzia i ritardi nell'associare il dialogo sociale al governo economico dell'UE, con due conseguenze fondamentali. La prima è che non si colma il deficit democratico del Semestre europeo. L'altra è che si rinuncia allo stimolo delle parti sociali per spostare l'asse della programmazione politico-economica verso crescita e sviluppo²⁹.

L'osservatorio della CES ci dice che in molti paesi le parti sociali non sono affatto consultate (Slovenia, Bulgaria, Irlanda, Cipro) oppure il metodo è assolutamente inadeguato a raccogliere il parere delle parti sociali (Spagna). Quando coinvolte, le parti sociali possono beneficiare di rapporti

²⁴ Al fine di chiarire il suo pensiero, il Presidente Juncker ha di recente raccolto in un unico rapporto due discorsi pronunciati al Parlamento europeo che sono un'agenda programmatica dal chiaro valore politico: A new Start For Europe: My Agenda for Jobs, Growth and Democratic Change del 15 luglio 2014 e Setting Europe in Motion del 22 ottobre 2014.

²⁵ Qui mi rifaccio all'acuta analisi di G. ARRIGO in *Il Diritto del lavoro dell'Unione europea*, Volume I, Giuffrè, 1998. La sua analisi ha il vantaggio di intervenire immediatamente dopo il Protocollo sulla Politica Sociale di Maastricht e coglie, quasi « in diretta », lo spirito che ha animato Commissione europea e parti sociali nel valorizzare la rappresentanza sociale nella democratizzazione dei processi decisionali comunitari.

²⁶ European Commission, *Industrial Relations in Europe 2014*, pubblicato dalla Commissione Europea DG Occupazione e affari sociali nel febbraio 2015.

²⁷ Communication From The Commission To The European Parliament And The Council Strengthening The Social Dimension Of The Economic And Monetary Union - COM(2013) 690.

²⁸ Social Partner Involvement In European Economic Governance. Declaration By The European Social Partners. Ottobre 2013, disponibile su http://www.etuc.org/sites/www.etuc.org/files/other/files/layout_declaration_governance_21_10_13_clean_3.pdf

²⁹ Nel suo rapporto annuale, la CES evidenzia che laddove è stato consentito alle parti sociali un ruolo costruttivo, i piani di riforma nazionali prestano più attenzione alla Strategia 2020 e alle politiche sociali. Statement of the ETUC Collective Bargaining Committee on Country Specific Recommendations 2014 concerning wages and collective bargaining systems, Brussels 4 June 2014. Disponibile su <http://collective.etuc.org/EU>



informali (Italia) o formalizzati ma inefficaci perché dispersivi o incompleti (Polonia e Ungheria). Pochi paesi hanno costruito un dialogo sociale strutturato collegato al Semestre (Germania, Danimarca, Svezia, Francia e Belgio). Ma la presenza di strutture non determina l'efficacia del dialogo. Ovvero non sono soddisfatti i criteri di tempestività e completezza delle informazioni che consentono alle parti di costruire una posizione e i criteri di scambio che consentono alle parti di verificare in che modo le loro posizioni sono tenute in considerazione. Nel semestre 2012, solo Italia e Svezia hanno reso visibili le istanze delle parti sociali. Nel 2014, le parti sociali hanno contribuito con posizioni unilaterali (Belgio e Danimarca) o con documenti congiunti (Olanda e Svezia). Sempre nel 2014, in Germania la tempistica non è stata adeguata; in Danimarca, il capitolo riguardante l'andamento generale dell'economia del paese è stato escluso dalla consultazione con le parti sociali; in Francia, la consultazione è avvenuta dopo il passaggio parlamentare e a giochi già compiuti³⁰.

Ad oggi, a fronte della fissazione di un principio (è necessario coinvolgere le parti sociali nel governo dell'economia dell'UE), è necessario costruire regole, tempi e modi del dialogo sociale. Saranno le buone pratiche a mostrare la via. Nell'individuare e moltiplicarle, le istituzioni europee dovranno trasferire l'impegno a rafforzare la dimensione sociale del governo dell'economia anche forzando gli stati membri ad attivare luoghi e modi di coinvolgimento delle parti sociali alla parte di Semestre di loro competenza.

Il 5 marzo 2015, si è tenuta a Bruxelles una Conferenza fortemente voluta dal Presidente della Commissione europea, Jean Claude Juncker, per "Un nuovo inizio del dialogo sociale". Presenti i vertici europei e nazionali di istituzioni e parti sociali, durante i lavori è stato più volte evocato lo spirito di Val Duchesse. Vale allora la pena richiamare ciò che i dialoghi di Val Duchesse, correva l'anno 1985, hanno significato per l'evoluzione della dimensione sociale del processo di integrazione europeo (vedi supra).

Come si è visto nella sezione prima di questo capitolo, la premessa politica dei dialoghi di Val Duchesse voleva che le relazioni tra parti sociali, e tra queste e le istituzioni comunitarie, declinate nella nozione di dialogo sociale, avrebbero scritto un nuovo capitolo nell'evolversi della tensione antagonista tra ragioni del mercato e tutela dei diritti sociali in Europa³¹.

Il ruolo delle parti sociali era configurato in modo aperto, con possibili sbocchi diversi, affinché la strategia di armonizzazione di aree lavoristiche, soggette all'erosione dell'affermarsi del mercato interno, potesse procedere in modo realistico e graduale, per tappe, senza forzature. Il dialogo sociale avrebbe ricercato convergenze realistiche su grandi obiettivi comuni di politica sociale ed adeguato, di conseguenza, regole ed istituzioni³².

³⁰ Un'analisi completa quali-quantitativa sul numero ed evoluzione delle proposte di raccomandazioni specifiche per paese è redatto dai servizi del Parlamento europeo in preparazione del dialogo economico. I documenti sono disponibili su <http://www.europarl.europa.eu/committees/en/econ/economic-governance.html?tab=Economic%20Dialogues>

³¹ Sul punto vedi G: SANTORO PASSARELLI, *La dialettica tra ragioni del lavoro e della concorrenza nell'orizzonte della normativa europea*, in DL, n.1 2005, il quale riconosce una pari ordinazione tra diritto del lavoro e diritto alla concorrenza nelle direttive degli anni '90. Di parere diverso O. DE SCHUTTER, *La garanzia dei diritti e principi sociali nella "Carta dei diritti fondamentali"*, in Diritti e Costituzione nell'Unione europea, a cura di Zagrebelsky G., Laterza, Bari, 2003.

³² Per la legislazione europea si parla ancora oggi solo in termini di armonizzazione essendo scartata dai più l'elaborazione di un ordinamento comunitario unificante, ovvero prodotto da un legislatore sovranazionale e affidato a un sistema di corti sovrastatali, o unificante, in cui l'applicazione è affidata alle corti nazionali ma il legislatore rimane elusivamente europeo. Peraltro la creazione di una sezione della CGUE specializzata in materia lavoristica è stata timidamente avanzata da alcuni sindacati europei ma mai divenuta patrimonio rivendicativo stabile degli stessi sindacati. Ad oggi, in materia sociale, ad eccezione della libera circolazione dei lavoratori, prevale l'approccio armonizzante che rinvia ai legislatori nazionali o periferici il compito di legiferare per il raggiungimento di obiettivi condivisi a livello comunitario, la cui massima espressione di vincolatività è quella della direttiva. Sui modelli di integrazione di



Vale a dire che nel processo di costruzione di un'Europa unita, la dimensione istituzionale del dialogo sociale sarebbe stata intrinseca alla sua natura e vi avrebbe operato un sillogismo, i cui termini sarebbero stati parti sociali, istituzioni e dialogo sociale. Un sillogismo considerato "improprio" nell'ottica delle tradizioni giuslavoristiche di alcuni paesi ma necessario a livello europeo perché strumentale al raggiungimento degli obiettivi della Comunità. In prospettiva storica, va ricordato che tale sillogismo continua ad operare ma, a partire dal 2004, deve fare i conti con l'ingresso di 11 nuovi paesi nei cui ordinamenti i termini del sillogismo non producono più il risultato auspicato. Come in un'interruzione di sinapsi, negli 11 nuovi paesi dell'UE non si attivano gli impulsi relazionali che attengono al concetto di dialogo sociale proprio del linguaggio comunitario.

Restando a Val Duchesse, l'affermarsi del dialogo sociale come metodo di governo, richiedeva alcuni interventi normativi per l'identificazione di un nucleo di diritti sociali fondamentali che affermassero, in un equilibrato mix, interventi pubblici promozionali e di intese sociali, secondo uno schema normativo in parte nuovo rispetto alla tradizione europea, alquanto regolatoria, ma congeniale ad una economia e ad una società moderna con forti esigenze di flessibilità, dinamismo ed insieme di cooperazione fra le parti sociali³³.

Il "metodo" quindi richiedeva una messa in opera laboriosa ed articolata anche in relazione agli obiettivi ambiziosi da perseguire. Tale fase elaborativa ebbe il suo culmine nell'individuazione di uno spazio di competenza specifico per il dialogo sociale, racchiuso nella definizione della Carta dei diritti sociali fondamentali dell'Unione europea (del 1989) e del principio di sussidiarietà orizzontale delineato nel Protocollo sulle politiche sociali annesso al Trattato di Maastricht.

Nei dialoghi di Val Duchesse, i partner sociali si fecero portatori dell'esigenza di essere assistiti da un soggetto terzo con funzioni di "stimolatore-moderatore" in grado di superare i punti critici del dibattito e suggerire possibilità concrete di compromesso³⁴. La Commissione così fece. Le parti riconobbero che la presenza della Commissione, benché con funzioni di presidenza, non avrebbe inficiato la natura bilaterale dei rapporti instauratisi durante i lavori³⁵.

Sul piano qualitativo, l'iniziativa di Val Duchesse modellò quel nuovo metodo auspicato nel progetto di spazio sociale europeo secondo un percorso più consona alle esigenze di un contesto

ordinamenti nazionali attraverso un potere sovranazionale si è fatto riferimento a A. SOMMA, *Diritto comunitario vs. diritto comune europeo*, in *Diritto privato europeo. Fonti ed effetti*, Milano 2004, pag.46.

³³ T.TREU, *Le relazioni industriali nella prospettiva europea*, rapporto dell'Osservatorio sulle relazioni industriali nell'impresa in una prospettiva europea, CNEL, 16 marzo 1989, dattiloscritto.

³⁴ Si fa riferimento alla riunione plenaria del 31 gennaio 1985, la prima delle riunioni di Val Duchesse. Nella seconda riunione plenaria del 12 novembre 1985 le parti sociali convengono, in un documento congiunto, sulla necessità di "proseguire il dialogo al fine di esaminare le possibilità di attivazione al livello comunitario, come nazionale e settoriale" e adottano un avviso comune in cui assegnano ad un gruppo di lavoro ... il compito di pervenire ad un orientamento comune sul dialogo sociale legato all'introduzione di nuove tecnologie; e dare così stimolo al dialogo sociale ai livelli più appropriati e precipuamente al livello di impresa, di settore, secondo le procedure in vigore in ciascun stato membro" (da C. SAVOINI e P. VENTURINI, *Dialogue social, bilan et perspectives*, Archivio della Commissione europea, dattiloscritto, 1988). Sull'argomento J. GOETSCHY, *Bilan du dialogue social de Val Duchesse*, in *Travail et emploi*, XII année 1/91 n.47.

³⁵ E' questo l'embrione di una definizione che introduce, almeno nella prassi comunitaria, il concetto di rappresentatività delle parti sociali, secondo un'idea che verrà più volte ripresa in futuro, in sedi più formali, secondo un approccio volto a certificare la rappresentatività del "tavolo" negoziale piuttosto che quella dei singoli agenti. Il riferimento alla Comunicazione della Commissione COM (93) 600 e COM (98) 322 in cui si individuano i criteri di rappresentatività per essere ammessi alle consultazioni obbligatorie ai sensi dell'articolo 137 del TCE nella versione consolidata, e alla sentenza UEAPME della CGE (sent. T-135/96 del 17 giugno 1998) che rileva come alla Commissione e al Consiglio, nell'opera di estensione degli effetti di un accordo collettivo europeo, sia necessario verificare la rappresentatività cumulativa dei firmatari, art.137 TCE. Vedi anche *infra* le sfide che la *better regulation* porta agli attori sociali.



sovrana e diede l'opportunità di indirizzare il dialogo sociale europeo verso quel percorso evolutivo sussidiario e sinergico già sperimentato nei sistemi nazionali.

Al momento della conclusione di questo scritto, non è possibile conoscere quali siano i risvolti concreti del richiamo di Junker allo spirito di Val Duchesse. Ma perché il Presidente della Commissione europea possa ritenere raggiunto il suo scopo sarà necessario elaborare una nuova agenda sociale dell'Unione europea.

L'obiettivo comporta la definizione di modalità con cui le parti sociali potranno contribuire alle riforme elaborate nell'ambito della governance economica dell'UE. Ma è bene aver presente sin dall'inizio che l'esercizio sarà al di sotto delle aspettative se, accanto alle linee procedurali, non si sarà individuato un programma sociale strutturato che possa, nel tempo, rendere tangibile i benefici per tutte le persone dell'Europa unita.

Un agenda sociale di cui le parti sociali possano essere al tempo stesso essere motori del progetto e parti attive nella implementazione e verifica dei risultati raggiunti.

Il rilancio dell'Europa sociale potrà essere definito in un "pilastro" sociale che possa avere la stessa visione strategica dello Spazio sociale europeo immaginato dalla Presidenza francese nel 1981 richiamato a inizio capitolo.

Andranno definiti obiettivi di piena occupazione e questi obiettivi saranno associati ad un progetto riguardante la qualità del lavoro. Tali obiettivi dovranno essere completati e resi operativi nei diversi contesti nazionali. A tal fine possono operare, nell'ambito del Semestre europeo, i programmi di riforma nazionali rafforzati dagli interventi delle raccomandazioni specifiche per paese.

Le parti sociali potranno svolgere quel ruolo di cerniera tra la dimensione europea e nazionale della governance economica per il rafforzamento dell'economia europea tanto cercato dalle istituzioni europee ma, soprattutto, esse contribuiranno a ristabilire il patrimonio di diritti che l'Europa ha sempre voluto attribuire ai lavoratori europei.

Alcune piste di lavoro sono già rintracciabili nei Trattati, altre le ha tracciate la stessa Commissione europea³⁶.

E' necessario che la Commissione europea rediga un pilastro sociale per l'Europa e che le parti sociali siano chiamate ad implementarlo attraverso un maggiore coinvolgimento nel Semestre europeo. Che questo pilastro sociale si faccia carico di restituire centralità alla contrattazione collettiva in tutti i paesi d'Europa. Questo perché il contratto collettivo è uno strumento di uguaglianza e solidarietà che può rivolgere al positivo i trend salariali in Europa nel rispetto delle potenzialità dei settori industriali in cui la contrattazione si svolge in modo equilibrato. Si tratterà semplicemente di rendere le parti sociali libere di individuare i propri assetti contrattuali attraverso il ripristino dei diritti sindacali fondamentali nei paesi in cui questi sono stati indeboliti e di agire attraverso un'efficace azione di *capacity building* in quei paesi dove il dialogo sociale stenta a trasformarsi in stabili ed equilibrate relazioni contrattuali.

Muovere gli indicatori della quantità di contratti firmati e della copertura dei contratti stessi vuol dire muovere in positivo alcuni indicatori di solidità sociale della crescita europea come l'inclusività del mercato del lavoro, l'eliminazione del gap salariale femminile, la sostenibilità dei sistemi di sicurezza sociale, la produttività, l'economia eco-sostenibile.

Gli sforzi comuni potranno essere indirizzati verso la creazione di una forza lavoro duttile e preparata, che possa aspirare ad un miglioramento credibile della propria condizione economica e sociale. Elemento essenziale di questo percorso è dare sostanza alla definizione di rapporto di

³⁶ Si fa qui riferimento a due documenti programmatici quali l'Analisi annuale di crescita del 2016 e il Programma di lavoro 2016 della Commissione europea.



lavoro 'flessibili' e 'affidabili'. L'Analisi annuale di crescita 2016 associa, correttamente, i rapporti di lavoro a tempo indeterminato e a tempo pieno ad un sistema di persone che investono in conoscenza, la propria e quella dei propri figli, sin nel periodo dello studio, per poi trovare nel proprio datore di lavoro un partner impegnato nella crescita professionale dei propri dipendenti.

L'agenda sociale dovrebbe impegnare gli attori sociali perché nel futuro dei lavoratori europei la stabilità sia una condizione per i più. Dovrebbe attivare forme di flessibilità nel comune interesse di imprese e lavoratori, evitando frammentazione e ambiguità giuridiche che riducano la flexicurity al solo obiettivo di ottenere benefici di breve termine per imprese che ritardano a modernizzarsi.

Perché il mercato del lavoro europeo sia finalmente una realtà è ancora necessario accomunare gli sforzi perché il principio della parità di trattamento trovi una sua nozione comune in grado di attraversare i confini nazionali e dare certezze a chi si muove in Europa per motivi lavorativi.

La mobilità delle persone, imprenditori o lavoratori, è un cardine del processo di integrazione europea. Questa deve avvenire attraverso un equilibrato *mix* di misure armonizzanti, che sottraggono al gioco della concorrenza alcuni aspetti del rapporto di lavoro. Questo è un lavoro cominciato negli anni 90 ma bruscamente sospeso all'inizio del secolo.

Per quanto riguarda la governance economica è necessario consolidare l'*acquis* europeo. Tra diritti fondamentali e diritto secondario è necessario ridare forza e visibilità alla normativa europea esistente. In particolare, è necessario ridare vigore all'applicazione delle normative in materia di salute e sicurezza sul luogo di lavoro, incluso l'orario di lavoro, alla non-discriminazione, alla parità di genere e riconciliazione vita lavorativa e familiare, l'accesso alla formazione continua, all'uso corretto di lavoro a termine, part-time o interinale, al coinvolgimento dei dipendenti soprattutto attraverso i diritti di informazione e di consultazione.

Accanto a questo è necessario che l'Europa sia all'avanguardia nella definizione dei nuovi diritti, pensando alla digitalizzazione dell'economia, alla privacy nel controllo dei luoghi di lavoro e della prestazione lavorativa, alle nuove realtà sociali della famiglia e della convivenza, soprattutto alla mobilità del lavoro tanto geofisico che virtuale.

Non ci sfugge che l'iniezione di giustizia sociale ed uguaglianza possa produrre risultati più rapidi in un'economia stabile e votata alla crescita. La dimensione sociale della governance economica deve iniettare nel sistema fattori di crescita che derivino dal rilancio della domanda interna e dal piano di investimenti presentato da Junker, oltre i 300 miliardi previsti attualmente

La governance economica avrà il compito di individuare pacchetti sociali costruiti sulle esigenze specifiche di ogni paese avendo comunque la certezza che gli europei si muovono verso un obiettivo comune di prosperità che dovrà imporsi nel mondo. Un'economia performante in una regione del mondo che offre alle sue persone i livelli di benessere più alti.

La ripresa del dialogo sociale, in modo particolare della dimensione settoriale, può ridare slancio ad una produzione normativa contrattata e quindi per sua natura bilanciata negli interessi convergenti di imprese e lavoratori

Oggi il dialogo sociale europeo può essere incentivato creando un ambiente favorevole alla contrattazione collettiva in tutte le sedi in cui essa si svolge. L'analisi fin qui proposta resterebbe incompleta se tacesse sui circa 270 accordi transnazionali che oggi contribuiscono a definire i rapporti tra le imprese multinazionali e i propri lavoratori. Si tratta di una dimensione emergente del dialogo sociale che potrà contribuire, se opportunamente sostenuta, a creare un sistema di relazioni in grado di rafforzare gli obiettivi sociali dell'Unione europea