

IL GOVERNO BERLUSCONI E L'EUROPA

Primi appunti sul Libro Bianco di Massimo Roccella

Nel Libro Bianco reso noto dal ministro Maroni colpisce l'insistito, costante, ripetuto, quasi ossessivo richiamo all'Europa. E' evidente il tentativo di cercare una copertura nelle indicazioni di Bruxelles, reso in parte possibile dalla circostanza, a tutti nota, che le indicazioni comunitarie sono, assai spesso, espresse in termini generici ed ambigui e, per questo stesso, si prestano ad essere "tirate" da una parte e dall'altra, a sostegno delle politiche più diverse. Bisogna però aggiungere che questa considerazione, vera in generale, non può valere, sempre e comunque, nei confronti di qualsiasi prescrizione, regola o semplice suggerimento provenienti dall'Europa. Non a caso, infatti, il Libro Bianco finisce con l'essere costretto ad avvalersi del richiamo europeo in maniera del tutto peculiare: manipolando, talvolta in maniera persino sfacciata, il significato delle norme comunitarie; più spesso evitando riferimenti puntuali al diritto comunitario, sostituiti dal richiamo a specifiche normative di singoli Stati membri dell'UE, prescelte, cogliendo fior da fiore, con appassionata predilezione per quelle che riconoscono alle imprese spazi estremi di flessibilità. Si aggiunga che, laddove quest'impiego tendenzioso dell' "argomento europeo" non risulta sufficiente, allora il richiamo all'Europa viene surrettiziamente relegato in un angolo buio, per passare senz'altro alla prospettazione di idee, regole, istituti che trovano riscontro soprattutto nel modello americano: valga, in particolare, l'esempio dello *staff leasing*, che si vorrebbe introdurre nell'ordinamento dilatando ed estremizzando l'istituto del lavoro interinale.

1. **La strategia europea per l'occupazione** è esaltata dal Libro Bianco ed addirittura considerata fonte di obblighi, di impegni vincolanti per gli Stati membri (v. pag. 26). Si tratta di un'evidente forzatura. E' vero infatti che gli annuali Orientamenti in materia di occupazione vengono incorporati in una decisione del Consiglio. Ciò non toglie che il ricorso ad una fonte in sé di carattere vincolante si spiega in ragione dell'intento di sostenere le indicazioni comunitarie operando una più forte pressione sugli Stati membri; ma non permette di considerare alla stregua di regole prescrittive quelle che restano indicazioni di massima, espressive di obiettivi, suscettibili di interpretazioni ed applicazioni differenziate nell'ambito dei singoli contesti nazionali.

Che si tratti di indicazioni multi-uso, del resto, risulta evidente da una lettura appena non distratta. Il Libro Bianco enfatizza l'obiettivo di perseguire un equilibrio fra flessibilità e sicurezza, che è proprio del III pilastro ('adattabilità') delle *guidelines* comunitarie. Fatto è che, nell'ambito del III pilastro, si può trovare tutto ed il suo contrario. In materia di orario di lavoro, ad esempio, vi si menziona l'annualizzazione, ma anche la riduzione dell'orario di lavoro: resta quindi impregiudicata la possibilità di adottare politiche che impongano nuovi vincoli alle imprese (il che risulta completamente al di fuori dell'orizzonte prospettico del Libro Bianco).

Né appare corretto enfatizzare **il valore delle raccomandazioni** rivolte dall'UE alle

politiche del lavoro sinora praticate dal nostro paese. Si tratta, infatti, di rilievi che possono essere più o meno fondati, ma in ogni caso non implicano nessun particolare apprezzamento negativo. Ciò infatti potrebbe affermarsi se le raccomandazioni fossero rivolte soltanto ad alcuni paesi e non ad altri: viceversa la prassi di indirizzarle, seppure ovviamente con contenuti diversi, a tutti i paesi membri ha notevolmente sminuito il significato delle raccomandazioni in questione.

Assolutizzare le indicazioni europee nell'area delle politiche per l'occupazione, d'altro canto, è palesemente in contraddizione con la natura di *soft law* da tutti riconosciuta sia alle raccomandazioni, sia agli Orientamenti. Il Libro Bianco per un verso incorre, in maniera strumentale, in questa contraddizione; per altro verso **esalta la *soft law* come una sorta di nuova frontiera delle tecniche regolatorie, da applicarsi anche con riguardo alla disciplina dei rapporti di lavoro** (pag. 36/37): evidentemente con l'obiettivo di produrre regole così evanescenti da risultare del tutto innocue per le imprese, e soprattutto sornite di sanzioni atte a renderle credibili (in contrasto con tutte le indicazioni costantemente fornite dalla Corte di Giustizia). Quest'orientamento di fondo percorre tutto il Libro Bianco: così, ad esempio, per un verso si mettono anticipatamente le mani avanti rispetto ad una regolazione comunitaria del lavoro interinale, che dovrebbe essere tale da tenere "convenientemente in considerazione le peculiarità dei diversi sistemi nazionali" (pag. 69); per altro verso, e più in generale, ci si spinge ad affermare che non occorre "realizzare un'uniformità regolatoria su scala transnazionale", la quale non sarebbe più negli obiettivi dell'ordinamento comunitario, soprattutto dopo il Trattato di Nizza, che escluderebbe "ormai interventi di armonizzazione nell'area della politica sociale". Occorre dire subito che si tratta di affermazioni del tutto fantasiose. Il Trattato di Nizza, infatti, non contiene alcuna innovazione di sostanza rispetto alle competenze della Comunità nell'area delle politiche sociali, essendosi limitato ad una modestissima riscrittura dell'art. 137 TCE. Le competenze comunitarie nell'area in questione restano dunque confermate nei termini molto ampi fissati dal Trattato di Amsterdam; mentre le scelte che in concreto potranno essere assunte sulla base di quei fondamenti normativi dipenderanno, come sempre, dalle volontà politiche di volta in volta prevalenti.

2. A parte questi riferimenti di carattere generale, merita di essere sottolineata la spregiudicatezza con cui, all'occorrenza, le indicazioni europee vengono capovolte e rovesciate nel loro contrario pur quando dovrebbero prestarsi a minori incertezze interpretative. Tralasciando l'episodio fin troppo noto dei contratti a termine, valgano soprattutto due esempi:

- nel caso degli incentivi contributivi al part-time il Libro Bianco sposa puramente e semplicemente la posizione sempre sostenuta da Confindustria, lamentando che tali incentivi siano stati riconosciuti "solo alla stipula di part-time ad incremento della base occupazionale" (pag. 68). Si ignora totalmente che il governo di centrosinistra dovette negoziare il regime in questione con la Commissione UE, e che il vincolo contestato fu previsto per evitare che l'agevolazione potesse essere considerata contrastante con i criteri comunitari in materia di

ammissibilità di aiuti di Stato.

- Gravissimo è il modo in cui il Libro Bianco mostra d'intendere il significato della direttiva 2000/78/CE, prefigurandone un recepimento in palese contrasto con i suoi obiettivi e le sue indicazioni prescrittive. La direttiva, infatti, intende stabilire un quadro normativo generale per la parità di trattamento in materia di occupazione e di condizioni di lavoro. Secondo il Libro Bianco, viceversa, essa consentirebbe di giustificare, valutandole addirittura come **azioni positive** (v. pag. 78), trattamenti normativi sub standard, da riservarsi, ad esempio, agli immigrati extracomunitari: non a caso viene citato come modello positivo, rispetto a simile prospettiva, quello del Patto di Milano.

3. Qualche parola infine va spesa sulla questione del **dialogo sociale**: anche in questo caso, infatti, i riferimenti al modello europeo appaiono approssimativi, confusi, se non proprio fuorvianti.

Non è vero, in primo luogo, che "al dialogo sociale, come dispone il Trattato dell'Unione europea, spetta il compito primario di trasposizione delle direttive comunitarie" (pag. IX)). Il Trattato, infatti, si limita a stabilire che "uno Stato membro **può** affidare alle parti sociali, a loro richiesta congiunta, il compito di mettere in atto le direttive...fermo restando che lo Stato membro interessato deve prendere le misure necessarie che gli permettano di garantire in qualsiasi momento i risultati imposti" dalle norme comunitarie (art. 137. 4. TCE, immutato dopo Nizza). Di fatto, è rarissimo che una direttiva comunitaria venga recepita mediante contratto collettivo: nel caso della direttiva sull'orario di lavoro, ad esempio, ciò si è verificato soltanto in Danimarca (e persistono molti dubbi sulla correttezza della trasposizione). Lo scarso utilizzo del contratto collettivo dipende dalla circostanza che, per potersi realizzare una trasposizione adeguata, è sempre necessario che siano soddisfatte le condizioni richieste dalla Corte di Giustizia: in particolare è necessario che al contratto collettivo sia riconosciuta nel singolo ordinamento nazionale efficacia generale (v., di recente, Corte di giustizia 28 ottobre 1999, causa C-187/98, *Commissione v. Grecia*). Non a caso, del resto, l'avviso comune in materia di orario di lavoro del 1997 non è valso ad evitare una sentenza di condanna dell'Italia per mancata trasposizione nei termini della relativa direttiva (v. Corte di Giustizia 9 marzo 2000, causa C-386/98, *Commissione v. Repubblica italiana*).

Resta vero, naturalmente, che a livello nazionale le parti sociali possono comunque negoziare intese sulle materie toccate da una direttiva comunitaria: intese che poi possono essere trasfuse in un atto normativo formale di recepimento della direttiva, ove risultino coerenti con le finalità ed i contenuti della stessa. Con riguardo a questa possibilità, peraltro, appare singolare affermare da un canto che "il modello del dialogo sociale, così come regolamentato e sperimentato a livello comunitario, costituisce il punto di riferimento più convincente"(pag. IX), per poi additare come esempio di "esperienza positiva" (pag. 71) il negoziato conclusosi con l'accordo separato sui contratti a termine. Al riguardo, non pare casuale che il Libro Bianco si limiti ad affermazioni del tutto generiche sul valore del dialogo

sociale, **trascurando anche solo di accennare ai criteri che devono presiedervi secondo il modello europeo**. Si deve rammentare, allora, che le autorità comunitarie hanno avvertito tempestivamente il problema della misurazione della rappresentatività sindacale ai fini della stipulazione degli accordi collettivi prefigurati dall'Accordo sulla Politica Sociale di Maastricht (ora trasfuso nel Trattato di Amsterdam); e che, a seguito della contestazione della validità della direttiva sui congedi parentali da parte di un'organizzazione datoriale minoritaria (UEAPME), il giudice comunitario (per la precisione il Tribunale di primo grado) ha precisato che, per poter essere recepito in una decisione del Consiglio, un accordo collettivo europeo dev'essere stipulato da attori sociali che, sia sul versante datoriale sia su quello sindacale, possano dimostrare di possedere, considerati nel loro insieme, una **rappresentatività cumulativa sufficiente**. Si tratta di un requisito la cui sussistenza Commissione e Consiglio devono sempre preoccuparsi di verificare, come in effetti ormai costantemente avviene: si v., ad esempio, la proposta di direttiva del Consiglio relativa all'accordo europeo sull'organizzazione dell'orario di lavoro del personale di volo nell'aviazione civile (poi sfociata nella direttiva 2000/79/CE), la quale risulta addirittura corredata da tabelle sulla consistenza numerica dei singoli sindacati firmatari.

Si aggiunga che, secondo il Tribunale di primo grado, "ogniquale volta vi sia rappresentatività cumulativa insufficiente la Commissione ed il Consiglio devono negare l'attuazione dell'accordo concluso a livello comunitario"; e che le organizzazioni, necessarie per integrare il requisito di rappresentatività cumulativa sufficiente, **"dispongono del diritto di impedire alla Commissione e al Consiglio di garantire l'attuazione a livello comunitario dell'accordo con un atto legislativo"**.

Le implicazioni dei criteri comunitari sulle relazioni industriali italiane dovrebbero essere di tutta evidenza: se si applicassero quei criteri, ad "avvisi comuni" con le caratteristiche di quello sui contratti a termine non si potrebbe riconoscere alcun valore giuridico, stante la mancata adesione dell'organizzazione dei lavoratori di gran lunga più rappresentativa nel settore del lavoro privato. La verità è che il Libro Bianco tributa un omaggio formale al dialogo sociale europeo, ma poi intende tradurlo in patria secondo regole del tutto diverse. Per questo si esclude qualsiasi intervento legislativo sulla materia della rappresentatività sindacale, sostenendo ancora una volta (ma senza fondamento) che ciò risponderebbe ai criteri comunitari (v. a pag. 83); e soprattutto si pretende di governare conflitti e dissensi applicando la **regola della maggioranza** (v. a pag. 33), limitandosi cioè a contare i singoli attori sociali, senza minimamente preoccuparsi di saggiarne la consistenza rappresentativa. In questo modo, ad esempio, potrebbe accadere che una coalizione formata da UGL, Cisl, Sindacato padano e qualche altro sindacato minore possa essere considerata tale da formare una maggioranza rispetto a Cgil, Cisl e Uil: che ciò abbia qualcosa a che vedere con l'Europa resta però una pretesa stravagante ed anzi, francamente, alquanto indecorosa.