

# Salari e contrattazione collettiva nel governo della crisi europea

Piera Campanella\*

## 1. Una minaccia per i diritti sociali: le libertà economiche del Trattato

Il bisogno di una profonda riflessione sul più recente cammino europeo nella materia sociale impone una previa presa d'atto circa lo stato già preoccupante dei diritti fondamentali, specie di quelli a proiezione collettiva, alla vigilia della crisi. Presso i giuristi del lavoro il grido d'allarme è scattato a partire da una certa interpretazione delle libertà economiche del Trattato, così come venuta emergendo nelle sentenze *Viking* e *Laval*<sup>1</sup>. Bisogna, in effetti, prendere le mosse da lì per rinvenire una prima significativa minaccia ai sopramenzionati diritti, minaccia assai inquietante, se si considera l'inserzione dei diritti medesimi nella Carta di Nizza e altresì l'assoluta centralità del dialogo sociale, quindi, della contrattazione collettiva, della concertazione e della consultazione nell'architettura istituzionale dell'UE<sup>2</sup>.

L'idea comune a *Viking* e *Laval* è, come noto, che le regole dei diritti del lavoro nazionali possano rappresentare un elemento distorsivo della concorrenza del mercato e che, in quanto tali, debbano essere giustificate da un rigoroso test di proporzionalità. Una tale idea ha finito per indebolire "l'approccio della politica sociale, rischiando di innescare una corsa al ribasso fra i diversi sistemi nazionali"<sup>3</sup>.

Si può, pertanto, convenire sul fatto che *Viking* e *Laval* abbiano suggellato presso gli stessi giudici quella c.d. "svolta neoclassica"<sup>4</sup> dell'Unione, la quale ha avuto ricadute significative sul diritto del lavoro, sulle politiche sociali ed altresì sulle stesse politiche

---

\* Piera Campanella è Professore ordinario di Diritto del lavoro nell'Università di Urbino Carlo Bo.

<sup>1</sup> Corte giust. 11 dicembre 2007, C-438/05, *ITF c. Viking Line Abp*, in *Racc.*, 2008, p. 10779 ss.; Corte giust. 18 dicembre 2007, C 341/05, *Laval c. Svenska Byggnadsarbetareförbundet*, Ivi, 2008, p. 11767 ss.; v. anche Corte giust. 3 aprile 2008, C-346/06, *Dirk Rüffert c. Land Niedersachsen*, Ivi, 2008, p. 1989 ss.; Corte giust. 19 giugno 2008, C-319/06, *Commission c. Luxembourg*, Ivi, 2008, p. 4323 ss.; in tema A. VIMERCATI (a cura di), *Il conflitto sbilanciato. Libertà economiche e autonomia collettiva tra ordinamento comunitario e ordinamenti nazionali*, Cacucci, Bari, 2009; U. CARABELLI, *Note critiche a margine della sentenza della Corte di Giustizia nei casi Laval e Viking*, in *Giorn. dir. lav. rel. ind.*, 2008, p. 147 ss.; B. CARUSO, *I diritti sociali nello spazio sociale sovranazionale e nazionale: indifferenza, conflitto o integrazione? (prime riflessioni a ridosso dei casi Laval e Viking)*, WP CSDLE "Massimo D'Antona".INT, 2008, 61, p. 1 ss.; A. LO FARO, *Diritti sociali e libertà economiche del mercato interno: considerazioni minime in margine ai casi Viking e Laval*, in *Lav. dir.*, 2008, p. 63 ss.; G. ORLANDINI, *Autonomia collettiva e libertà economiche: alla ricerca dell'equilibrio perduto in un mercato aperto e in libera concorrenza*, in *Giorn. dir. lav. rel. ind.*, 2008, p. 237 ss.; S. SCIARRA, *Viking e Laval: diritti collettivi e mercato nel recente dibattito europeo*, in *Lav. dir.*, 2008, p. 245 ss.

<sup>2</sup> A. LYON-CAEN, *L'Europe et les relations professionnelles quelques brèves remarques*, in M. BARBERA, A. PERULLI (a cura di), *Consenso, dissenso e rappresentanza: le nuove relazioni sindacali*, Cedam, Padova, 2014, p. 283.

<sup>3</sup> S. DEAKIN, *Il Trattato di Lisbona, le sentenze Viking e Laval e la crisi finanziaria: in cerca di nuove basi per «l'economia sociale di mercato» europea*, in *Riv. giur. lav.*, 2013, I, p. 684.

<sup>4</sup> *Ibidem*, p. 699.

economiche. Ciò implicitamente conferma come pure le più recenti politiche di *austerità*, poste a fondamento delle riforme strutturali dei mercati del lavoro nazionali, non siano mero frutto della crisi dell'euro, ma trovino radici in una precisa e già consolidata visione dell'Unione<sup>5</sup>.

È d'uopo, peraltro, ricordare che nuovi interrogativi sul ruolo e la collocazione dei diritti sociali a proiezione collettiva in ambito comunitario sono venuti anche dalla giurisprudenza della Corte di Giustizia più recente. Questa, sulla scorta di una distinzione tra "diritti" e "principi", ha negato, da ultimo, efficacia orizzontale all'art. 27 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea sull'informazione e consultazione dei lavoratori nell'impresa, sancendone l'inapplicabilità, da solo o anche con la Dir. n. 2002/14/CE, ad una controversia tra privati, al fine di disapplicare una norma nazionale incompatibile con la normativa europea<sup>6</sup>.

La laconicità del dispositivo della sentenza e gli esiti conseguenti hanno indotto a concludere che la Corte, quando si trova innanzi a diritti sociali, continua a mostrare "una sicura propensione ad azionare il «freno motore»", diversamente da quanto accade con riferimento ad "altre «generazioni» di diritti fondamentali", come i diritti civili<sup>7</sup>.

## 2. Segue: le politiche di "austerità"

Se la "svolta neoclassica"<sup>8</sup> connota da tempo le politiche economiche dell'UE, non v'è da sorprendersi come la più rilevante minaccia ai diritti sociali sia venuta oggi proprio dal corso di tali politiche, improntate, in tempo di crisi, a obiettivi di risanamento dei bilanci degli Stati membri più deboli, mediante aiuti finanziari, condizionati, però, all'adozione di rigorose politiche nazionali di "austerità", le quali trovano nelle riforme strutturali dei

---

<sup>5</sup> C. DEGRYSE, M. JEPSEN, P. POCHET, *Il nuovo modello di governance economica dell'Unione monetaria europea e il suo impatto sulle politiche sociali*, in *Quad. rass. sind.*, 2013, 4, p. 18 e 42 s.

<sup>6</sup> Corte giust. 15 gennaio 2014, C-176/12, *Association de médiation social c. Union locale des syndicats CGT, Hichem Laboubi, Union départementale CGT des Bouches-du-Rhône, Confédération générale du travail (CGT)*: in tema v. A. ALAIMO, *Avvocati generali e giudici europei fra precomprensioni, valori e diritti sociali. Riflessioni sul caso AMS*, in *Riv. it. dir. lav.*, 2014, III, p. 983 ss.; M. DELFINO, *La Corte e la Carta: un'interpretazione "utile" dei diritti e dei principi sociali fondamentali. Considerazioni a partire dal caso Association de médiation sociale*, WP CSDLE "Massimo D'Antona".INT, 2014, 103, p. 1 ss.; B. CARUSO, V. PAPA, *I percorsi «accidentati» della Carta dei diritti fondamentali dell'UE...eppur la talpa scava*, in *Riv. giur. lav.*, 2014, II, p. 185 ss.; A. ALAIMO, *L'eterno ritorno della partecipazione: il coinvolgimento dei lavoratori al tempo delle nuove regole sindacali*, WP CSDLE "Massimo D'Antona".INT, 2014, 219, p. 11; G. ORLANDINI, *I diritti fondamentali dei lavoratori nella giurisprudenza della Corte di Giustizia*, in [www.europeanrights.eu/public/commenti/Commento\\_Orlandini.pdf](http://www.europeanrights.eu/public/commenti/Commento_Orlandini.pdf), p. 1 ss.

<sup>7</sup> B. CARUSO, V. PAPA, *op. cit.*, p. 201, che pone in evidenza come tutt'altro trattamento sia stato, invece, riservato al principio di discriminazione in base all'età; sull'irresistibile ascesa del principio di non discriminazione v. da ultimo, F. MARINELLI, *Il diritto a non essere discriminati: diritto dell'Unione Europea v. diritto internazionale*, 20 aprile 2015, [http://www.econ.uniurb.it/materiale/10226\\_Diapo%20Marinelli.pdf](http://www.econ.uniurb.it/materiale/10226_Diapo%20Marinelli.pdf), presentazione *power point*, consultata il 20 maggio 2015; quest'ascesa, verrebbe da dire, si è consumata a scapito del principio di uguaglianza e pari dignità sociale - cfr. in tema G. ORLANDINI, *op. cit.*, p. 10 - se è vero quanto si dice a proposito del vistoso aumento delle disuguaglianze; diverso trattamento è stato altresì riservato al diritto alla *privacy*: cfr. C. BARNARD, *The Charter, the Court - and the Crisis*, Legal Studies Research, Paper Series, University of Cambridge, Faculty of Law, 2013, 18, p. 11, in <http://www.law.cam.ac.uk/ssrn/>.

<sup>8</sup> S. DEAKIN, *op. cit.*, p. 699; v. anche S. GIUBBONI, *L'europeizzazione del diritto del lavoro italiano. Spunti d'analisi*, WP CSDLE "Massimo D'Antona".INT, 2007, 6, p. 2, che parla, a riguardo, di "«cambiamento di paradigma» della politica sociale europea".

mercati del lavoro e nei provvedimenti di riduzione della spesa pubblica il loro tratto caratterizzante.

È esattamente su questo terreno delle “riforme strutturali” che l’agenda sociale dell’Unione si è dunque, saldata a quella economica<sup>9</sup>, oggi governata: 1) da soggetti posti al di fuori dell’architettura istituzionale dell’UE (il riferimento è, ovviamente, alla *Troika*<sup>10</sup>, costituita da Fondo monetario internazionale, Commissione europea, Banca centrale europea); 2) con strumenti e procedure anomale (si pensi ai *Memorandum of understanding* e alle Raccomandazioni assistite da sanzioni pecuniarie)<sup>11</sup>; 3) mediante disciplina di materie formalmente sottratte alla competenza UE (retribuzione, contenuti e struttura della contrattazione collettiva).

L’accento, sempre più marcato e pressante, posto sulle “riforme strutturali”<sup>12</sup>, con la richiesta di “*un generale ripensamento della legislazione protettiva del lavoro, specie rispetto ad alcuni istituti (licenziamenti economici, orario di lavoro, lavori atipici, contrattazione collettiva)*”<sup>13</sup> altro non è se non il riflesso dell’idea secondo cui il diritto del lavoro ha ricadute “*intrinsecamente restrittive nei confronti dei rapporti di mercato*”. Ciò è, d’altronde, del tutto in linea con il mandato e il *modus operandi* della Banca centrale europea, protagonista centrale della *governance* economica<sup>14</sup> della zona euro, come tale legittimata a “*indicare le riforme strutturali da intraprendere in cambio del proprio intervento sul mercato dei debiti sovrani*”. Com’è stato osservato, “*il mandato giuridico generale della Bce è quello di mantenere la stabilità dei prezzi*”, sul presupposto che, una volta realizzato ciò tramite un controllo sulla “*immissione della moneta, i mercati opereranno in maniera tale da generare la piena occupazione senza bisogno di gestire la domanda. Quale che sia il livello di disoccupazione presente nel sistema, esso*” andrà, dunque, imputato alle “*«distorsioni» indotte, prevalentemente, dal diritto del lavoro e dalla*

---

<sup>9</sup> A proposito della nuova *governance* economica cfr. J. HABERMAS, *Questa Europa è in crisi*, Laterza, Roma e Bari, 2012, che parla, a riguardo, di “*federalismo esecutivo post-democratico*”; ID., *The Lure of Technocracy*, Wiley, 2015; v. pure C. JOERGES, S. GIUBBONI, *Diritto e politica nella crisi europea*, in *Riv. crit. dir. priv.*, 2013, III, pp. 344 e 365, i quali parlano di “*managerialismo tecnocratico e autoritario*”; in tema pure G. MAJONE, *Rethinking European integration after the debt crisis*, in UCL, THE EUROPEAN INSTITUTE, Working Paper, 2012, 3, p. 1 ss.; da ultimo per una riflessione organica sui vincoli europei e le loro ricadute sui diritti fondamentali dei lavoratori v. P. CHIECO, *Crisi economica, vincoli europei e diritti fondamentali dei lavoratori*, Relazione al XVIII Congresso Nazionale A.I.D.La.S.S. 2015 “*Lavoro, diritti fondamentali e vincoli economico-finanziari nell’ordinamento multi livello*”, Foggia 28-30 maggio 2015, versione provvisoria.

<sup>10</sup> Per quanto oggi le si chiami “*istituzioni internazionali*” - v. nuovo accordo del 20 febbraio 2015 per la proroga del prestito alla Grecia, stipulato da quest’ultima con l’Eurogruppo - o anche “*Gruppo di Bruxelles*”: B. ROMANO, *Grecia-UE, ripartono i negoziati. Addio troika, ora c’è il Gruppo di Bruxelles*, in [http://www.ilsol24ore.com/art/mondo/2015-03-11/grecia-ue-ripartono-negoziati-addio-troika-ora-c-e-gruppo-bruxelles-184145\\_PRN.shtml](http://www.ilsol24ore.com/art/mondo/2015-03-11/grecia-ue-ripartono-negoziati-addio-troika-ora-c-e-gruppo-bruxelles-184145_PRN.shtml).

<sup>11</sup> S. GIUBBONI, *I diritti sociali alla prova della crisi: l’Italia nel quadro europeo*, in *Giorn. dir. lav. rel. ind.*, 2014, p. 269 ss.

<sup>12</sup> C. DEGRYSE, M. JEPSEN, P. POCHET, *op. cit.*, p. 21.

<sup>13</sup> A. ALAIMO, *Presente e futuro del modello sociale europeo. Lavoro, investimenti sociali e politiche di coesione*, in *Riv. giur. lav.*, 2013, I, p. 256; tuttavia, nuovi studi del Fondo monetario internazionale non ravvisano un legame certo tra deregolamentazione del mercato del lavoro e produttività, sebbene continuano ancora a ritenere che detta deregolamentazione potrebbe favorire i livelli di crescita attraverso l’aumento dei posti di lavoro: in tema R. JANSSEN, *Labour Market Deregulation and Productivity: IMF Finds No Link*, in <http://socialeurope.eu/2015/04/labour-market-deregulation-productivity-imf-finds-no-link/>; sugli errori di previsione nella crescita in rapporto ai programmi di consolidamento fiscale v., poi, O. BLANCHARD, D. LEIGH, *Growth Forecast Errors and Fiscal Multipliers*, IMF Working Paper, 2013, p. 1 ss.

<sup>14</sup> SERVIZIO DEL BILANCIO DEL SENATO, *La governance economica europea*, XVII legislatura, giugno 2013, n. 3.

contrattazione collettiva”, stante la loro capacità di “*aumentare artificialmente il costo del lavoro*” e di deprimere “*la domanda*”<sup>15</sup>.

In una tale prospettiva la “gara al ribasso” nei diritti del lavoro degli Stati membri è da ritenersi non un mero incidente di percorso nel processo d’integrazione economica europea, ma una delle sue implicazioni del tutto programmate e volute. Si è così arrivati, per questa via, al risultato che oggi è proprio l’Europa, un tempo patria del *social dialogue*, ad essere indicata quale “*causa e origine di una riduzione dei livelli nazionali di protezione sociale*”<sup>16</sup>.

### 3. *Welfare* e diritti fondamentali: la “nuova” questione sociale europea

In un contesto simile, si assiste, così, a un progressivo degrado delle condizioni di lavoro e di vita degli europei<sup>17</sup>, con l’incremento delle disuguaglianze<sup>18</sup>, l’emersione di nuovi

---

<sup>15</sup> S. DEAKIN, *op. cit.*, p. 697 ss.; per questo, come ricorda G. ORLANDINI, *op. cit.*, p.1, la BCE, nella persona del suo Presidente Draghi, ha sostenuto che il modello sociale europeo è già venuto meno nel momento in cui in alcuni Paesi prevalgono i livelli di disoccupazione giovanile, per far fronte ai quali occorrono le riforme strutturali, incluse quelle relative alla flessibilizzazione dei mercati del lavoro nazionali (“*The European social model has already gone when we see the youth unemployment rates prevailing in some countries. These reforms are necessary to increase employment (...) You know there was a time when (economist) Rudi Dornbusch used to say that the Europeans are so rich they can afford to pay everybody for not working. That’s gone.*”: M. DRAGHI, *Interview with the Wall Street Journal*, 24 febbraio 2014, in <https://www.ecb.europa.eu/press/inter/date/2012/html/sp120224.en.html>; diversamente, invece, la “Risoluzione del Parlamento europeo del 13 marzo 2014 relativa all’indagine sul ruolo e le attività della troika (BCE, Commissione e FMI) relativamente ai paesi dell’area dell’euro oggetto di programmi (2013/2277 (INI))”, secondo cui “*il perseguimento della stabilità economica e finanziaria negli Stati membri e nell’Unione nel suo complesso non deve minare la stabilità sociale, il modello sociale europeo o i diritti sociali dei cittadini dell’UE*” (punto n. 82).

<sup>16</sup> A. LO FARO, *Europa e diritti sociali: viaggio al termine della crisi*, in L. CORAZZA, R. ROMEI (a cura di), *Diritto del lavoro in trasformazione*, il Mulino, Bologna, 2014, p. 219; A. LYON-CAEN, *op. cit.*, p. 283.

<sup>17</sup> Di recente, nella dottrina giuslavoristica, lo sottolinea, tra i tanti, O. BONARDI, *La nuova governance sociale europea*, in *Riv. giur. lav.*, 2014, I, p. 258

<sup>18</sup> Cfr. la “Risoluzione del Parlamento europeo del 13 marzo 2014 relativa all’indagine sul ruolo e le attività della troika (BCE, Commissione e FMI) relativamente ai paesi dell’area dell’euro oggetto di programmi (2013/2277 (INI))”, che, ponendo pesantemente sotto accusa l’operato della troika medesima, ha deplorato, tra gli altri, il fatto “*che le misure attuate abbiano fatto aumentare nel breve periodo le disuguaglianze in termini di distribuzione del reddito*”, con “*un aumento sopra la media*” delle stesse nei quattro paesi oggetto di intervento (punto n. 34); per dati sull’incremento delle disuguaglianze in UE, v. F. FERNÁNDEZ MACÍAS, *An EU Perspective On Wage Inequality*, in <http://www.socialeurope.eu/2015/05/an-eu-perspective-on-wage-inequality/>; per dati a livello globale R. FUENTES-NIEVA, N. GALASSO, *Working for the few. Political capture and economic inequality*, Oxfam Briefing paper, 2014, 178, p. 1 ss., in <http://www.ipu.org/splz-e/unga14/oxfam.pdf>; con riguardo ai Paesi OCSE e alle ricadute delle disuguaglianze F. CINGANO, *Trends in Income Inequality and its Impact in Economic Growth*, OECD Social, Employment and Migration Working Papers, 2014, 163, p. 1 ss., in <http://dx.doi.org/10.1787/5jxrnwv6j-en>; per tali ricadute cfr. anche S. LANSLEY, *Why Tackling Inequality Is An Economic Imperative*, <http://www.socialeurope.eu/2015/04/why-tackling-inequality-is-an-economic-imperative/>; per l’instaurazione di un legame diretto tra aumento delle disuguaglianze e declino dei sindacati, v. F. JAUMOTTE, C. OSORIO BRUITON, *Power from the people*, in *Finance & Development*, March 2015, p. 29 ss., in <http://www.imf.org/external/pubs/ft/fandd/2015/03/pdf/jaumotte.pdf>, economiste del Dipartimento di Ricerca del FMI, le quali concludono: “*there would be grounds for governments to take policy action. Such action could include corporate governance reforms that give all stakeholders - workers, managers, and shareholders - a say in executive pay decisions; improved design of performance-related pay contracts, especially in the risk-happy financial sector; and*

fenomeni di povertà diffusa, come quello dei *working poor*<sup>19</sup> e il progressivo aumento dei contrasti sociali, spesso tali da sfociare nell'ascesa di movimenti populistici, nazionalisti o addirittura xenofobi<sup>20</sup>.

La questione sociale si aggrava quindi, e tende ad assumere connotati “nuovi”, nonché peculiari rispetto al passato.

Non è più pienamente appagante l'idea che detta questione si riduca sostanzialmente alla mera salvaguardia di quel catalogo di diritti fondamentali, espressione di un modello di tutela multilivello con “*soglie inderogabili di trattamento, presidiate da norme imperative e da clausole di non regresso*”, secondo concezioni proprie del c.d. costituzionalismo europeo<sup>21</sup>.

Non è più appagante, anzitutto, perché la “nuova” questione sociale assume ormai i contorni di “*una regressione diffusa e multiforme*” degli standard di protezione, la cui drammaticità è sotto gli occhi di tutti, anche quando non concreti violazione dei diritti fondamentali<sup>22</sup>.

Inoltre, tale regressione è frutto di un sistema di governo economico della crisi, che, imponendo unilateralmente misure di austerità ai Paesi finanziariamente deboli, espropria i medesimi della possibilità di praticare politiche economiche diverse, tarate su livelli di protezione sociale più favorevoli.

Da tal punto di vista, non sono forse trascurabili neppure le possibili ricadute future delle c.d. misure europee di *smart regulation*, ora veicolate a mezzo del programma REFIT. Questo, nell'imporre ai singoli Stati membri interventi di semplificazione normativa, li vincola ad astenersi da comportamenti di c.d. *gold-plating (over-regulation)*, limitandone così la possibilità di introdurre regole e obblighi supplementari rispetto a quelli previsti dalla legislazione UE, siccome tali da ostacolare l'ottimale funzionamento del mercato interno. Il tema è ancora poco dibattuto nel Paese<sup>23</sup> e può qui essere solo brevemente accennato, ma nessun dubbio è lecito nutrire circa la sua rilevanza, per la possibile idoneità (anche) di quelle misure a porre una certa ipoteca su quella concezione

---

*reaffirmation of labor standards that allow willing workers to bargain collectively*”; per un commento al presente studio S. DEWAN, G. RANDOLPH, *IMF says unions are key to tackling inequality: Are you listening Osborne?*, in <http://www.ier.org.uk/blog/imf-says-unions-are-key-tackling-inequality-are-you-listening-mr-osborne>; più in generale sul tema AA.VV., *Inequality. The challenge of the century*, in *Journal for a Progressive economy* 2014, 2, p. 1 ss., in [http://www.progressiveeconomy.eu/sites/default/files/Progressive\\_Economy-JOURNAL\\_issue2.pdf](http://www.progressiveeconomy.eu/sites/default/files/Progressive_Economy-JOURNAL_issue2.pdf), nonché, soprattutto, T. PIKETTY, *Il capitale nel XXI secolo*, Bompiani, Milano, 2014; ID., *Disuguaglianze*, Egea, Milano, II ed. it., 2014.

<sup>19</sup> Per il quadro italiano, v. CNEL, *Working poor: un'analisi sui lavoratori a bassa remunerazione dopo la crisi*, Seminario, Roma, 1° luglio 2014; più in generale, ILO, *Global Wage Report 2012/2013. Wages and equitable growth*, Geneva, 2013, p. 35 ss.; I. MARX, S. MARCHAL, B. NOLAN, *Mind the gap: net incomes of minimum wage workers in the EU and the US*, Working paper Etui, 2012, 5, p. 11 ss.; sul tema della povertà nei Paesi europei economicamente più deboli v. anche CARITAS EUROPA, *Poverty and inequalities on the rise. Just social models needed as the solution!*, Crisis monitoring report 2015; con specifico riguardo al caso italiano cfr. pure ACTIONAID, *Lotta alla povertà. Cos'ha fatto la politica italiana?*, 2014; CARITAS ITALIANA, *Il bilancio della crisi. Le politiche contro la povertà in Italia. Rapporto 2014*, Roma, luglio 2014, in <http://www.caritas.it>.

<sup>20</sup> In tema, A. CANTARO, *Partiti e sindacati nella crisi*, in *Quad. rass. sind.*, 2014, 2, p. 71 ss.

<sup>21</sup> M. BARBERA, *Diritti sociali e crisi del costituzionalismo europeo*, WP CSDLE “Massimo D'Antona”.INT, 2012, 95, p. 5.

<sup>22</sup> A. LO FARO, *op. ult. cit.*, p. 220.

<sup>23</sup> Ciò nonostante il tema della semplificazione sia all'ordine del giorno delle politiche del lavoro dell'attuale legislatura, come dimostra la delega al Governo di cui all'art. 1, commi 5 e 6, L. n. 183/2014 (c.d. *Jobs Act*) in materia di “*semplificazione e razionalizzazione delle procedure e degli adempimenti a carico di cittadini e imprese*”.

di sistema protettivo multilivello, presidiato da norme imperative e da clausole di non regresso, cui si accennava poc'anzi<sup>24</sup>.

#### 4. Segue: la “nuova” questione salariale

Nell'ambito della “nuova” questione sociale, una parte di prim'ordine riveste il problema salariale, a propria volta strettamente intrecciato a quello dello stato delle relazioni sindacali negli Stati membri dell'UE, secondo profili anche stavolta differenti, nonché peculiari rispetto al passato.

In forza della *governance* economica, gli interventi europei sulle politiche retributive nazionali si sono fatti più intensi sia per quantità, che per qualità, come ben dimostra il loro carattere sempre più pervasivo e cogente. A ciò si è poi accompagnato un vero e proprio mutamento di paradigma nell'approccio dell'Unione alla contrattazione collettiva dei singoli Stati membri, al di là di ogni formale dichiarazione di “rispetto delle tradizioni nazionali di dialogo sociale e relazioni industriali”<sup>25</sup>.

Tutto questo dipende dal fatto che la dinamica dei salari - in particolare la loro flessibilità “verso il basso” - viene concepita quale principale meccanismo di aggiustamento degli squilibri macroeconomici. Si legge, non caso, nel Patto Euro Plus 2011, che, allo scopo di “stimolare la competitività” - quale obiettivo comune degli Stati membri nell'ottica di un più stretto coordinamento tra le politiche nazionali, a temperamento degli squilibri macroeconomici in ambito UE - ciascun Paese monitorerà rigorosamente “i costi unitari del lavoro”, giacché “aumenti ingenti e mantenuti nel tempo possono erodere la competitività, soprattutto se associati ad un disavanzo corrente in aumento e a quote di mercato in calo per le esportazioni”. Il che è altresì coerente con quanto sostenuto dalla Banca Centrale Europea, secondo cui “le rigidità salariali verso il basso rappresentano un impedimento al ripristino della competitività (e quindi dell'occupazione) soprattutto nei Paesi dell'Eurozona che avevano accumulato squilibri interni (già) prima della crisi”<sup>26</sup>.

Così, nonostante retribuzione e contrattazione collettiva siano state da sempre estranee alle competenze UE, si è assistito ad un pressante condizionamento sul punto

---

<sup>24</sup> In tema L. VOGEL, E. VAN DEN ABEELE, *Better Regulation: a critical assessment*, Report 113, Etui, 2010, 38; E. VAN DEN ABEELE, *The European Union's Better Regulation agenda*, Report 112, Etui, 2010, 24; per rilievi fortemente critici cfr. la *ETUC resolution. Stop the deregulation of Europe: Rethink Refit*, Adopted at the meeting of the Executive Committee on 3-4 December 2013, p. 1 ss.; significative perplessità sono poi, espresse, da L. ANGELINI, *Il contributo dell'integrazione sociale alle “buone sorti” del progetto di unione dei popoli europei (dentro e oltre la crisi)*, dattiloscritto p. 18, per il quale il programma rischia di “mettere in gioco l'intero sistema di garanzie comunitarie, con tutte le conseguenze che potrebbero derivare in termini di riposizionamento delle tutele a livello nazionale attraverso una sorta di «armonizzazione» al ribasso, contro cui non confiderei troppo sulla capacità di resistenza offerta dalle clausole di non regresso”.

<sup>25</sup> V. il Patto Euro Plus del 24-25 marzo 2011.

<sup>26</sup> “Downward wage rigidities are an impediment to restoring competitiveness (and thus employment), particularly in those euro area countries that had accumulated external imbalances before the crisis. In the presence of high unemployment, a flexible response of wages to labour market conditions should be a key priority (...)”: EUROPEAN CENTRAL BANK, *Euro area labour market and the crisis*, Issue structural report, Frankfurt a. M., October 2012, p. 9; vedi anche M. DRAGHI, *Unemployment in the euro area*, European Central Bank, Jackson Hole Symposium, 22 agosto 2014: the “reform agenda spans labour markets (...) where there are two cross-cutting themes that I see as a priority. The first is policies that allow workers to redeploy quickly to new job opportunities and hence lower unemployment duration. Such policies include inabling firm-level agreements that allow wages to better reflect local labour market conditions and productivity developments; allowing for greater wage differentiation across workers and between sectors (...)”.

della nuova *governance* economica europea<sup>27</sup>. Le pressioni sono state tali e tante da imporre nei diversi Paesi, specie quelli “deboli”, una serie di significativi aggiustamenti in direzione di: 1) un “taglio” o blocco delle retribuzioni del settore pubblico; 2) un più esteso decentramento contrattuale; 3) un’attenuazione dei meccanismi d’indicizzazione salariale, laddove esistenti; 4) una riduzione o, quantomeno, un “congelamento” del salario minimo.

Dal punto di vista delle relazioni sindacali, si è manifestata, a tal stregua, un’inedita convergenza dei Paesi in crisi verso un modello di negoziazione sindacale frammentata e decentralizzata, tipico dei Paesi dell’Europa centrale e orientale. Diverse tendenze sono, al contrario, emerse nei Paesi forti dell’UE, ove le istituzioni della contrattazione collettiva sono rimaste più stabili, per avere la recessione economica semplicemente rafforzato la tendenza già in atto verso il decentramento sì, ma controllato dall’alto<sup>28</sup>. Tutto ciò, come si comprende, ha finito per acuire oltremodo le divergenze già presenti tra gruppi di Stati membri in ambito europeo<sup>29</sup>.

Dal punto di vista delle dinamiche salariali, invece, le politiche economiche europee hanno comportato una forte compressione delle retribuzioni. Questo ha contribuito, insieme a precarietà, perdita di ore lavorate per crisi e ristrutturazioni, all’incremento delle disuguaglianze e all’emersione del fenomeno dei *working poor*.

## 5. Il salario minimo legale: qualche cenno al quadro europeo e internazionale

Dato un tale scenario, non sorprende che da più parti sia venuta emergendo l’ipotesi di un salario minimo legale da adottarsi in ogni Paese dell’UE. Ne sono apparsi fautori diversi attori sociali, ma anche svariati soggetti istituzionali europei<sup>30</sup>. Lo ha auspicato persino Juncker, indirizzandosi, nel luglio dello scorso anno, al Parlamento europeo prima del voto di conferma a Presidente della Commissione UE<sup>31</sup>. Del resto, non v’è di

---

<sup>27</sup> T. SCHULTEN, *Minimum wages in Europe under austerity. WSI Minimum Wage Report 2012*, Etui Policy Brief, 2012, 5, p. 1 ss.

<sup>28</sup> Emblematico è, a riguardo, il caso tedesco, su cui v. R. SANTAGATA, *Potere di deroga del contratto collettivo e rappresentanza sindacale*, in A.A.VV., *Il contributo di Mario Rusciano all’evoluzione teorica del diritto del lavoro. Studi in onore. Lavoro pubblico, rappresentanza sindacale contratto collettivo, diritto di sciopero*, Giappichelli, Torino, 2013, p. 328 ss., spec. 331; Id., *La contrattazione collettiva in Germania: tecniche di decentramento e vincoli costituzionali*, in *Giorn. dir. lav. rel. ind.*, 2005, p. 637 ss.; R. BISPINK, T. SCHULTEN, *Ristabilizzazione del sistema tedesco di contrattazione collettiva*, in *WSI Mitteilungen*, 2009, 4, p. 201 ss., traduzione della Fondazione Giulio Pastore non rivista dagli autori; T. HAIPETER, *Comitati aziendali come agenti contrattuali. Le deroghe e lo sviluppo della codeterminazione nell’industria chimica e metalmeccanica in Germania*, in *Dir. rel. ind.*, 2012, p. 333 ss.; S. LEONARDI, *Gli accordi separati: un vulnus letale per le relazioni industriali*, in *Quad. rass. sind.*, 2010, 3, p. 358 ss.

<sup>29</sup> T. SCHULTEN, T. MÜLLER, *L’impatto della nuova governance europea sui salari e sulla contrattazione collettiva*, in *Quad. rass. sind.*, 2013, 3, p. 75 s.; in parte diversamente L. BACCARO, C. HOWELL, *Il cambiamento delle relazioni industriali nel capitalismo avanzato: una traiettoria comune in direzione neoliberista*, in M. CARRIERI, T. TREU (a cura di), *Verso nuove relazioni industriali*, il Mulino, Bologna, 2013, p. 189 ss., per i quali è, invece, prevalente la tendenza univoca delle relazioni industriali di tutti gli Stati membri a convergere verso un modello neoliberista.

<sup>30</sup> Come ricorda S. LEONARDI, *Salario minimo e ruolo del sindacato: il quadro europeo fra legge e contrattazione*, in *Lav. dir.*, 2014, p. 1.

<sup>31</sup> “Addressing the European Parliament before a vote to confirm his appointment, Juncker announced: «All countries in the European Union, we set in place a minimum social wage, a minimum income, a guaranteed minimum income»”: EURACTIV, *Juncker calls for minimum wage in all EU countries*, in <http://www.euractiv.com/sections/social->

per sé un'inevitabile contraddizione tra simili auspici e la politica di riforme strutturali della c.d. Troika, potendo il *minimum wage* rappresentare - a seconda dei casi (e degli importi) - un valido meccanismo *antidumping* in funzione della garanzia di una retribuzione socialmente dignitosa, ovvero, al contrario, un mero strumento di ultima istanza, una rete protettiva minima, insomma, volta ad ammortizzare i costi "necessari" della competitività: una qual sorta di reddito di "*cittadinanza da lavoro*", sulla falsariga (o quasi) di quello di "*cittadinanza*" vero e proprio<sup>32</sup>.

Il discorso sarebbe, certo, diverso, qualora l'idea fosse quella, presentata dal Governo francese, di un intervento UE orientato non solo e non tanto a favorire l'adozione di un salario minimo legale nazionale - che, peraltro è già realtà presso gli Stati membri, se si eccettua Austria, Cipro, Danimarca, Finlandia, Italia e Svezia, dotati tuttavia di minimi tariffari contrattuali con un buon ambito di "copertura" settoriale - quanto a ridurre le disparità tra livelli retributivi minimi già esistenti. Ciò dovrebbe avvenire tramite istituzione di un "*salario minimo europeo, espresso in percentuale rispetto al salario mediano di ciascun Paese*" e capace così di "*attenuare le possibilità di dumping sociale e la concorrenza eccessiva sui salari*" nello stesso ambito UE<sup>33</sup>.

Il dibattito è interessante e di grande attualità<sup>34</sup>, considerato che anche realtà di mercato emergenti come quella cinese ne sono oggi toccate. Lì le retribuzioni sono aumentate considerevolmente negli ultimi anni<sup>35</sup>, specie in alcune aree, prima tra tutte Shangai, che ha assistito a un vero e proprio raddoppio del salario minimo<sup>36</sup> a partire dal

---

europa-jobs/junker-calls-minimum-wage-all-eu-countries-303484; T. SCHULTEN, T. MÜLLER, *Back on agenda: a European minimum wage standard*, in *EUI Policy Brief*, 2014, 8, p. 1.

<sup>32</sup> F. MARTINI, *Buone intenzioni o cattivi esiti? Tra salario minimo e rilancio della contrattazione*, in *Quad. rass. sind.*, 2014, 4, p. 7 ss.; G. BUSILACCHI, S. LEONARDI, *Reddito minimo e salario minimo: le ragioni di attualità e interesse*, Ivi, 2014, 4, p. 19 ss.

<sup>33</sup> M. BRISCHOUX, C. GOUARDO, A. JAUBERTIE, P. LISSOT, T. LELLOUCH, A. SODE, *Pistes pour l'instauration d'une norme de salaire minimum européenne*, in *Trésor Éco*, 2014, 133, p. 1 ss.; v. anche T. SCHULTEN, T. MÜLLER, *op. ult. cit.*, p. 1 s.; T. SCHULTEN, *I contorni di una politica europea sul salario minimo*, in *Quad. rass. sind.*, 2014, 4, p. 35 ss.; T. SCHULTEN, A. WATT, *European minimum wage policy - a concrete project for a social Europe*, European Economic and Employment Policy Brief, 2007, 2, p. 1 ss.; E. FERNÁNDEZ-MACÍAS, C. VACAS-SORIANO, *A coordinated EU Minimum Wage Policy?*, Cornell University ILR School, Digital Commons@ILR, 2013, 10, p. 1 ss., in <http://digitalcommons.ilr.cornell.edu/intl>; l'istituzione di una misura volta a dare maggiore omogeneità agli importi salariali minimi in Europa sarebbe, peraltro, molto utile a un Paese come la Francia, che oggi ha il più alto compenso minimo in ambito UE (€ 9.43); per alcune riflessioni sul caso francese in rapporto a quello statunitense, ove il salario minimo (\$ 7.25) è inferiore di un terzo rispetto all'importo della Francia, v. T. PIKETTY, *op. cit.*, p. 472 s.; per un confronto tra compensi minimi netti di Europa e Stati Uniti v. I. MARX, S. MARCHAL, B. NOLAN, *op. cit.*

<sup>34</sup> ILO, *op. cit.*, p. 35 ss.

<sup>35</sup> V. COMITO, *La Cina è vicina?*, Ediesse, Roma, 2014, p. 152; l'incremento ha, poi, influenzato tutta l'area asiatica: cfr. ILO, *Wages in Asia and the Pacific: Dynamic but uneven progress*, *Global Wage Report 2014/15 - Asia and Pacific Supplement*, December 2014, p. 5 ss.; tale area resta comunque quella che, rispetto alla stessa Cina, "*offers a big labour pool with low wages and mostly market-friendly policy environments*": JIAXING AND YANGON, *A tightening grip*, in *The Economist*, 14 marzo 2015, p. 62.

<sup>36</sup> L'art. 48 della *Labour Law* sancisce che il compenso orario minimo dovrebbe essere fissato a un livello sufficiente a sostenere i bisogni quotidiani dei lavoratori. Il Ministro del lavoro e della sicurezza sociale ha, dunque, messo a punto la *Regolazione del salario minimo*, dettando linee guida per stabilire un quadro di regole utili a calcolarne l'importo. La *Regolazione* demanda ai governi regionali la fissazione di tale importo alla luce di una serie di criteri che, siccome calibrati sulle condizioni locali, determinano una certa differenziazione dei livelli di compenso nel Paese, con le regioni costiere interessate dai più alti importi e le province centrali e occidentali dagli importi meno elevati: cfr. CHINA LABOUR BULLETIN, *Resource Centre. Wages in China*, in <http://.clb.org.hk/en/view-resource-centre-content/100206>; v. comunque ILO, *op. cit.*, p. 38, che osserva come in Cina si siano comunque compiuti meritori sforzi per rafforzare e coordinare detti importi tra le diverse province; questo dovrebbe attenuare la recente tendenza delle

2009, si da vantare oggi il più alto importo nell'ambito dell'intero Stato<sup>37</sup>. Il Governo vorrebbe, a questo punto, generalizzare simili risultati, come parte della sua strategia di incremento dei consumi interni e della riduzione delle disuguaglianze<sup>38</sup>.

Il dibattito non risparmia, poi, neppure gli Stati Uniti, ove il contraddittorio si è mostrato particolarmente vivace sul punto<sup>39</sup>. A fronte della proposta presidenziale di aumento del *minimum wage*, sono, infatti, tornate alla ribalta tutte le teorie più tenacemente ostili a simili politiche. Non a caso la proposta ha presto suscitato veti insormontabili in sede congressuale<sup>40</sup>, con l'immediata reazione, però, di alcuni Stati federali, dimostratisi subito pronti a procedere autonomamente nell'introduzione di una tale misura<sup>41</sup>.

In effetti, benché il pensiero economico classico ravvisi un rapporto inversamente proporzionale tra crescita salariale e livelli occupazionali<sup>42</sup>, recenti ricerche ne hanno

---

multinazionali straniere a spostarsi verso la più profonda Cina alla ricerca di condizioni più vantaggiose sul piano del costo del lavoro: sul punto v. JIAXING AND YANGON, *op. cit.*, p. 62 s.

<sup>37</sup> Si tratta di \$300 circa al mese: cfr. N. SONNAD, *China continues to raise its minimum wage but employment could be suffering*, in <http://qz.com/288178/china-continues-to-raise-its-minimum-wage-but-employment-could-be-suffering/>, 28 ottobre 2014, 3; nell'area di Shangai il salario minimo mensile è salito, nel 2014, del 12,3% e quello orario del 21.4%: cfr. M. J. ZITO, R. YAO, C. CHEN, *A complete guide to Minimum Wage Levels Across China 2014*, in *China Briefing*, 11 giugno 2014, 1, in <http://www.china-briefing.com/news/2014/06/11/complete-guide-to-minimum-wage-levels-across-china-2014.html>.

<sup>38</sup> "The Chinese government wants to replicate such gains countrywide, announcing in 2012 a target of doubling urban and rural income by 2020": N. SONNAD, *op. cit.*, p. 3; cfr. pure *Employment Plan 2014 - Cina*, p. 7, che, nell'ambito del § "3. Current policy measures and new commitments", afferma: "The Chinese government has been pushing for enterprise wage distribution system reform. The government introduced minimum wage system, wage collective consultation system and wage distribution macro guidance system. These efforts aim to increase the low-income employees' wage level though implementation and promotion of steady growth of enterprise employee wages along with economic development. In 2013 a total of 27 provinces/autonomous regions/municipalities raised minimum wage with an average margin of 17%"; cfr. pure il *National Human Rights Action Plan of China (2012-2015)*, che tra i diritti economici, sociali e culturali ("Economic, Social and Cultural Rights") individua il "Diritto al lavoro", comprendendovi anche il miglioramento del sistema dei salari ("Improving the wage system"): a tal stregua "il salario minimo aumenterà più del 13% all'anno, raggiungendo nella gran parte delle regioni più del 40% del salario medio dei lavoratori urbani locali" ("The minimum wage will increase by over 13% annually, and the minimum wage level in most regions will reach over 40% of the average wage of local urban employees"); ma per rilievi critici, sul presupposto che una politica di salario minimo abbia effetti depressivi sull'occupazione v. Y. HUANG, P. LOUNGANI, G. WANG, *Minimum Wages and Firm Employment: Evidence from China*, IMF Working Paper, 2014, 184, p. 1 ss.

<sup>39</sup> M. MIAH, *The Minimum Wage Debate*, in <http://www.solidarity-us.org/site/print/4151>, che ricorda, peraltro, come una buona parte dei lavoratori, a partire soprattutto dai dipendenti delle catene di fast-food, rivendichi oggi l'incremento a \$15 del *minimum wage*, anche tramite movimenti molto ampi e partecipati, tra cui spicca il "Fight for \$15!": cfr. T. GIESEKE, "Fight for \$15" movement to include more countries, low-wage workers, in *Star Tribune*, 14 aprile 2015; W. FINNEGAN, *La rivolta dei fast food*, in *Internazionale*, 24 ottobre 2014, 1074, p. 44 ss.

<sup>40</sup> L'innalzamento del salario minimo da \$ 7.25 a \$ 10.10 per indicizzarne l'importo all'inflazione ha, così, trovato applicazione per il solo personale alle dipendenze dell'amministrazione pubblica: cfr. S. LEONARDI, *op. cit.*, p. 185, nt. 6.

<sup>41</sup> J. KASPERKEVIC, S. SRINIVAS, *Forget Congress, these US states raised the minimum wage on their own*, in <http://guardian.co.uk>, 1° gennaio 2015; P. DAVIDSON, *Minimum wage to rise in 21 states this week*, in *USA Today*, 29 dicembre 2014; v. anche P. JAMISON, D. ZAHNISER, A. WALTON, *L'esempio di Los Angeles sul salario minimo*, in *Internazionale*, 22 maggio 2015, 1103, p. 20, a proposito della decisione assunta dal consiglio comunale di Los Angeles di portare il salario minimo, attualmente di \$9, a \$15 entro il 2020.

<sup>42</sup> D. NEUMARK, *Employment effects of minimum wages. When minimum wages are introduced or raised, are there fewer jobs? Global evidence says yes*, in *IZA World of Labor*, 2014, 6, p. 1 ss.; J. CLEMENS, M. WITHER, *The Minimum Wage and the Great Recession: Evidence of effects on the Employment and Income Trajectories of Low-Skilled Workers*, 24 Novembre 2014, p. 1 ss.; D. NEUMARK, W. WASCHER, *Minimum wages and employment: a review of evidence from the new minimum wage research*, in *NBER Working Paper Series*, Novembre 2006, 12633, p. 1 ss., in

offerto un'efficace smentita. Supportate dalla lezione dei fatti, hanno dato prova di come ragionevoli incrementi dei *minimum wages* migliorino il reddito dei lavoratori a basso salario senza significativi effetti sugli *employment levels*<sup>43</sup>. Piuttosto provvedimenti di tal fatta sono in grado di produrre ricadute positive sul versante del *welfare*, perché, contribuendo a combattere la povertà, determinano una riduzione del numero dei soggetti bisognosi di assistenza pubblica, con ogni vantaggio di spesa per lo Stato<sup>44</sup>.

Sono proprio queste le argomentazioni spese, del resto, dal Governo francese a sostegno della propria ipotesi di un salario minimo europeo<sup>45</sup>. La proposta, tuttavia, non ha avuto al momento significativi riscontri. Il Trattato di funzionamento dell'Unione europea (TFUE) proibisce un intervento normativo comunitario in materia salariale (art. 153, par. 5), mentre l'invito ad un impegno politico in tal senso da parte almeno dei singoli Stati membri<sup>46</sup> è rimasto finora senza esito.

Predomina piuttosto l'idea che, in contesti nazionali caratterizzati da un alto "debito sovrano" (i c.d. PIIGS), l'unica proposta credibile sia quella di una riforma dei mercati del lavoro funzionale a politiche di rafforzamento della competitività economica e di riduzione della disoccupazione. *"Tali politiche includono la possibilità di stipulare accordi a livello di singola impresa grazie ai quali i salari possano riflettere meglio le condizioni del mercato del lavoro e l'evoluzione della produttività a livello locale; (nonché) la possibilità di una maggiore differenziazione salariale tra lavoratori e tra settori"*<sup>47</sup>.

## 6. *Segue: il caso italiano*

Non troppo dissimile da questa idea è la tesi, oggetto di recente dibattito tra i giuslavoristi italiani, secondo cui l'unica proposta sensata per migliorare la competitività e creare occupazione sia oggi quella di una riduzione delle retribuzioni, quantomeno per le imprese in crisi e sottomarginali, da praticarsi tramite un *mix* di strumenti: da un lato, il decentramento contrattuale, dall'altro, il salario minimo legale; il tutto finalizzato alla disapplicazione della "paga base" prevista dai contratti collettivi nazionali<sup>48</sup>.

---

<http://www.nber.org/papers/w12663>; ID., *Employment effects of minimum and subminimum wages: panel data on state minimum wage laws*, in *Ind. lab. rel. Rev.*, 1992, 46, 1, p. 55 ss; con particolare riguardo agli effetti sui lavoratori giovani a basso salario M. ZAVODNY, *The effect of the minimum wage on employment and hours*, in *Lab. econ.*, 2000, 7, p. 729 ss. C. BROWN, C. GILROY, A. KOHEN, *The Effect of the Minimum Wage on Employment and Unemployment*, in *Journ. econ. liter.*, 1982, 20, 2, p. 487 ss., in <http://www.jstor.org/>.

<sup>43</sup> J. MEER, J. WEST, *Effects of the Minimum Wage on Employment Dynamics*, January 2015; A. MANNING, *Why Increasing The Minimum Wage Does Not Necessarily Reduce Employment*, 27 gennaio 2014, in <http://www.socialeurope.eu/author/alan-manning/>; T. PIKETTY, *op. cit.*, p. 474 ss.; B. T. HIRSCH, B. E. KAUFMAN, T. ZELENSKA, *Minimum Wage Channels of Adjustment*, Novembre 2013, in *Ind. Rel.* forthcoming, IZA\_HKZ\_MinWageCOA\_dp6132(1).pdf; L. D'ANDREA TYSON, *Raising the Minimum Wage: Old Shibboleths, New Evidence*, in *New York Times*, 13 Dicembre 2013; A. DUBE, T. W. LESTER, M. REICH, *Minimum Wage Effects Across State Borders: Estimate Using Contiguous Counties*, IRLE Working Paper, 157-07, in <http://irle.berkeley.edu/workingpapers/157-07.pdf>; D. CARD, ALAN B. KRUEGER, *Minimum Wages and Employment: A Case Study of the Fast-Food Industry in New Jersey and Pennsylvania*, in *Americ. econ. rev.*, 1994, 84, 4, p. 772 ss., in <http://links.jstor.org/sici?sici=0002-8282%28199409%2984%3A4%3C772%3AMWAEAC%3E2.0CO%3B2-O>.

<sup>44</sup> L. D'ANDREA TYSON, *op. cit.*, p. 3.

<sup>45</sup> Cfr. M. BRISCHOUX, C. GOUARDO, A. JAUBERTIE, P. LISSOT, T. LELLOUCH, A. SODE, *op. cit.*

<sup>46</sup> *Ibidem*.

<sup>47</sup> M. DRAGHI, *op. ult. cit.*

<sup>48</sup> AA.VV., *Retribuzione e occupazione*, in *Coll. giur. lav.*, 2014, 1, p. 3 ss.

È in questo contesto che va inserito, allora, l'art. 1, comma 7, L. n. 183 del 2013 (c.d. *Jobs Act*). Vi si legge che “allo scopo di rafforzare le opportunità di ingresso nel mondo del lavoro da parte di coloro che sono in cerca di occupazione, nonché di riordinare i contratti di lavoro vigenti per renderli maggiormente coerenti con le esigenze del contesto occupazionale e produttivo e di rendere più efficiente l'attività ispettiva, il Governo è delegato ad adottare (...) uno o più decreti legislativi (...) nel rispetto” di una serie di “principi e criteri direttivi”, tra cui quello della “introduzione, eventualmente anche in via sperimentale, del compenso orario minimo, applicabile ai rapporti aventi ad oggetto una prestazione di lavoro subordinato, nonché, fino al loro superamento, ai rapporti di collaborazione coordinata e continuativa, nei settori non regolati da contratti collettivi sottoscritti dalle organizzazioni sindacali dei lavoratori e dei datori di lavoro comparativamente più rappresentative sul piano nazionale, previa consultazione delle parti sociali comparativamente più rappresentative sul piano nazionale”.

In teoria, la definizione di un salario minimo legale<sup>49</sup> potrebbe presentare alcuni vantaggi<sup>50</sup>, perché – è stato osservato – “nel bene o nel male, vi è una certezza garantita dalla legge, con possibilità di sanzioni”<sup>51</sup>. I vantaggi potrebbero essere significativi soprattutto in

<sup>49</sup> Nella dottrina italiana cfr. L. BELLARDI, *La regolazione della struttura contrattuale, il ruolo della legge, gli effetti sulle relazioni industriali*, in ALTRA VELOCITÀ, *Persone, mercati, regole: un'analisi plurale delle politiche del lavoro in Italia e in Europa*, Seminario di studi, Roma, 17 aprile 2015, dattiloscritto, p. 4 ss.; V. SPEZIALE, *Il salario minimo legale*, WP CSDLE “Massimo D’Antona”.IT, 2015, 244, p. 1 ss.; ID., *Le politiche del lavoro del Governo Renzi: il Jobs Act e la riforma dei contratti e di altre discipline del rapporto di lavoro*, in F. CARINCI (a cura di), *La politica del lavoro del Governo Renzi*, Atti del X Seminario di Bertinoro-Bologna del 23-24 ottobre 2014, Adapt University Press, 2015, p. 49 ss.; F. GUARRIELLO, *Verso l'introduzione del salario minimo legale?*, Ivi, p. 327 ss.; M. MAGNANI, *Salario minimo*, Ivi, p. 537 ss.; M. BIASI, *Il salario minimo legale nel “Jobs Act”: promozione o svuotamento dell'azione contrattuale collettiva?*, WP CSDLE “Massimo D’Antona”.IT, 2015, 241, p. 1 ss.; AA.VV., *op. cit.*; A. BELLAVISTA, *Il salario minimo legale*, in *Dir. rel. ind.*, 2014, p. 741 ss.; S. LEONARDI, *op. cit.*; F. MARTINI, *op. cit.*; G. BUSILACCHI, S. LEONARDI, *op. cit.*; V. BAVARO, *Il salario minimo legale fra Jobs Act e dottrina dell'austerità*, in *Quad. rass. sind.*, 2014, 4, p. 61 ss.; ID., *Jobs Act, salario minimo legale e relazioni industriali*, in *Il Diario del Lavoro*, 20 ottobre 2014, p. 1 ss., in <http://www.ildiariodellavoro.it>; ID., *Reddito di cittadinanza, salario minimo legale e diritto sindacale*, in *Riv. dir. sic. soc.*, 2014, 2, 169 ss.; A. LASSANDARI, *Il reddito, il salario e la «mossa del cavallo»*, Ivi, p. 49 ss.; L. GALLINO, *Ma anche lo stipendio può essere un ricatto*, in *La Repubblica*, 20 maggio 2014; N. PACI, *A proposito di salario minimo e disuguaglianza*, in <http://www.sbilanciamoci.info>; S. SPATTINI, *Salario minimo legale vs contrattazione collettiva in Italia e in Europa*, in *Boll. Adapt*, 23 marzo 2015, in <http://www.bollettinoadapt.it>; L. CAPPELLARI, M. LEONARDI, *Meno disuguaglianza con il salario minimo*, in *La voce.info*, in <http://www.lavoce.info>, 17 marzo 2015; L. SALVIA, *Salario minimo per chi è senza contratto*, in *Corriere della Sera*, 11 marzo 2015; C. CLERICETTI, *Il sindacato e i frammenti ricomposti*, in *Eg. lib.*, <http://eguaglianzaelibera.it/stampaArticolo.asp?id=1706>, 9 febbraio 2014; T. BOERI, C. LUCIFORA, *Salario minimo e legge delega*, Ivi, 26 settembre 2014; L. MARIUCCI, *Salario minimo ma come? Evitiamo facili slogan. L'analisi*, in *l'Unità*, 9 aprile 2014; P. CARNITI, *Salario minimo, perché non a una legge*, *Eg. lib.*, 18 febbraio 2014; P. ICHINO, *Minimum wage: perché non piace ai sindacati*, in <http://www.pietroichino.it>, 11 febbraio 2014; A. GARNERO, *Quanti lavoratori senza salario minimo*, in *La voce.info*, 13 maggio 2013, in <http://www.lavoce.info>; A. VALLEBONA, *Sul c.d. salario minimo garantito*, in *Mass. giur. lav.*, 2008, p. 326 ss.; A. OCCHINO, *Minimi salariali e Comunità Europea*, in *Dir. lav.*, 2001, I, p. 149 ss.; M. GRANDI, *La legislazione sui minimi di salario in Gran Bretagna*, in *Riv. dir. lav.*, 1961, I, p. 46 ss.

<sup>50</sup> V. M. MAGNANI, *op. cit.*, p. 10 ss.; V. SPEZIALE, *op. ult. cit.*; F. GUARRIELLO, *op. cit.*; A. BELLAVISTA, *op. cit.*; S. LEONARDI, *op. cit.*; M. BIASI, *op. cit.*; L. CAPPELLARI, M. LEONARDI, *op. cit.*; T. BOERI, C. LUCIFORA, *op. cit.*

<sup>51</sup> Così T. TREU, *Intervento*, in CNEL, *Working poor: un'analisi sui lavoratori a bassa remunerazione dopo la crisi*, 1° luglio 2014, p. 3, che, tuttavia, sottolinea come sia in realtà “la struttura complessiva della nostra economia e gli assetti sociali” a determinare “l'aggravarsi della povertà e l'aumento dei working poor perché, se la principale variabile è la qualità/quantità del lavoro, subito dopo viene l'educazione”; nelle azioni europee si insiste molto, non a caso, “sulla prevenzione e la cura degli early school leavers, perché i ragazzi che lasciano la scuola prematuramente si trovano nelle condizioni peggiori. Inoltre è necessario trovare strumenti per il miglioramento del lavoro, in particolare per la stabilizzazione dei contratti a termine, affinché non siano una trappola e rappresentino, invece, un ponte”; in tema, cfr., poi, soprattutto T. PIKETTY, *op. cit.*, p. 480, per il quale “a lungo termine, investire nella formazione e nelle

sistemi di contrattazione collettiva privi di *erga omnes*, oppure interessati da un tasso di copertura contrattuale basso o declinante, com'è nel caso della Germania<sup>52</sup>, che proprio da ultimo si è dotata, non a caso, di una legge sul compenso orario minimo<sup>53</sup> concependola in funzione palesemente *antidumping*, specie in riferimento ai settori produttivi *labour intensive*, con attenzione, quindi, a non “spiazzare” la contrattazione collettiva, ma anzi a sostenerla, tramite disposizioni volte a facilitarne proprio l'estensione *erga omnes*<sup>54</sup>.

Bisogna, tuttavia, considerare che, benché mancanti di efficacia generale *ex lege*, i contratti collettivi nazionali godono a tutt'oggi in Italia di un tasso di copertura relativamente soddisfacente, diversamente dal caso tedesco<sup>55</sup>. Anche la fuoriuscita di FIAT dal sistema negoziale interconfederale non ha avuto l'effetto emulativo che si temeva e peraltro si è giocata su un terreno, la flessibilità oraria, tutt'affatto diverso da quello concernente la retribuzione<sup>56</sup>.

Vero è, invece, che il sistema italiano, come quello tedesco, risulta interessato da fenomeni di contrattazione collettiva c.d. pirata, che il legislatore – stante la perdurante scelta astensionistica sull'*erga omnes* - ha tentato di arginare con il ricorso ad una nozione di rappresentatività comparata, capace forse di sollevare, per le sue ambiguità, più problemi di quanti intendesse risolvere<sup>57</sup>.

Tali problemi potrebbero, però, riuscire persino esasperati da una legge sul salario minimo formulata nei termini di cui alla L. n. 183 del 2014, perché si capisce che, una volta circoscritto detto salario ai soli “settori non regolati da contratti collettivi sottoscritti dalle

---

*competenze è il modo migliore per aumentare i salari e ridurre le disuguaglianze salariali. Sul lungo periodo, non sono certo i salari minimi (...) a far sì che i salari si moltiplichino (...): per riuscire a raggiungere un progresso del genere, le forze determinanti sono la formazione e la tecnologia”.*

<sup>52</sup> R. BINSPICK, T. SCHULTEN, *Sector-level bargaining and possibilities for deviations at company level: Germany*, Eurofound, Dublin, 2011, p. 1; ID., *Che c'è di nuovo nel sistema tedesco di contrattazione collettiva*, in *Newsletter Nuovi lavori*, 2010, 54, p. 1 ss.

<sup>53</sup> M. CORTI, *La nuova legge sul salario minimo in Germania: declino o rinascita della contrattazione collettiva?*, in *Dir. lav. merc.*, 2014, III, p. 1 ss.; M. MAGNANI, *op. cit.*, p. 3 ss.; T. SCHULTEN, *Preconditions For a Successful Implementation Of The Minimum Wage In Germany*, aprile 2015, in <http://socialeurope.eu/2015/04/preconditions-successful-implementation-new-minimum-wage-germany/>; in senso critico M. KELLNER, *Su salario minimo in Germania*, 11 marzo 2015, in <http://www.rproject.it/?p=3202>; C. LOBENSTEIN, K. RUDZIO, *Germania - Il “salario minimo”? Popcorn al posto dei soldi*, in *Internazionale*, 6 febbraio 2015; sul dibattito pregresso, M. FUCHS, *Il ruolo del diritto del lavoro e della sicurezza sociale nella crisi economica. L'esperienza tedesca*, Relazione AIDLASS, Bologna, 16/17 maggio 2013, in <http://www.aidlass.org>, p. 8 ss.; A. WATT, *The German Minimum Wage Debate: Lessons From An EU Comparison*, ottobre 2013, in <http://2013/10/the-german-minimum-wage-debate-lessons-from-an-eu-comparison/>; A. HASSEL, *The German model in transition*, in B. UNGER (edited by), *The German Model - Seen by its Neighbours*, 2015, p. 112 ss.

<sup>54</sup> M. CORTI, *op. cit.*

<sup>55</sup> Cfr. ISTAT, *Contratti collettivi e retribuzioni contrattuali*, Agosto 2014, in *Statistiche flash*, 25 settembre 2014, p. 4.

<sup>56</sup> Per quanto è vero che nel contesto delle relazioni sindacali Fiat, ormai autonomo rispetto a quello confindustriale, il vertice del gruppo ha annunciato, di recente, la messa a punto di un nuovo sistema retributivo, il quale cambierà, in senso partecipativo (a suo dire), la struttura dei salari, legandoli ai risultati aziendali: v. *Il diario del lavoro*, *Newsletter*, 17 aprile 2015, in <http://www.ildiariodellavoro.it>, e ivi anche per alcuni condivisibili rilievi critici.

<sup>57</sup> Per una ricognizione normativa sulle criticità in materia cfr. ora l'intervento del Ministero del lavoro con nota del 24 marzo 2015, su cui v. C. SANTORO, *L'intervento del Ministero del lavoro contro i “contratti pirata”*, in *Boll. Adapt*, 2 aprile 2015, p. 1 ss., in <http://www.bollettinoadapt.it>. nella dottrina, segnala un sensibile aumento dei c.d. contratti pirata P. TOMASSETTI, *Arginare la piaga dei contratti pirata*, Ivi, 2014, 24, p. 1 ss.; più in generale in argomento, P. PASSALACQUA, *Il modello del sindacato comparativamente più rappresentativo nell'evoluzione delle relazioni sindacali*, in *Dir. rel. ind.*, 2014, p. 378 ss.

*organizzazioni sindacali dei lavoratori e dei datori di lavoro comparativamente più rappresentative sul piano nazionale*”, le ambiguità di quella nozione finirebbero viepiù per rilevare.

Non è chiaro, peraltro, quali siano i “settori” sopra menzionati, considerata la perdurante ampiezza ed estensione dell’attività negoziale riconducibile ai sindacati maggioritari nel nostro Paese<sup>58</sup>. Piuttosto, è il lavoro sommerso a costituire tuttora il dato caratteristico e la piaga più deplorabile del mercato del lavoro italiano<sup>59</sup>, in ciò assai diverso da quello tedesco, ma si capisce come rispetto a un tal fenomeno nulla potrebbe un’ipotetica legge sul compenso minimo orario.

Sotto altro profilo, non appare certo infondata la preoccupazione che una simile legge possa giungere a deprimere oltremodo le retribuzioni e contribuire a una strisciante “de-collettivizzazione” delle relazioni di lavoro<sup>60</sup>. Ciò sarebbe, del resto, coerente con gli obiettivi di chi ravvisa nel compenso orario minimo un valido strumento di “riduzione (dei salari) (...), con (...) disapplicazione della retribuzione prevista dai contratti nazionali” in funzione di contrasto alla disoccupazione<sup>61</sup>. Rimane, però, da capire come una normativa così concepita possa assurgere al rango di legislazione conforme al (o, addirittura, attuativa del) principio di “giusta retribuzione” (art. 36 Cost.). Piuttosto, parrebbe trattarsi di una disciplina concepita a sostegno della libertà d’impresa (art. 41, 1° comma, Cost.), siccome finalizzata al miglioramento delle *performances* competitive del sistema economico nazionale. Ma si capisce che, a voler tener fede alla Costituzione, tale sostegno legislativo andrebbe comunque realizzato senza espropriare spazi all’autonomia collettiva (art. 39, 1° comma, Cost.), nonché nel rispetto della “utilità sociale” e della “sicurezza”, oltre che della “libertà” e della “dignità umana” (art. 41, 2° comma, Cost., che conduce, dunque, sotto tal profilo, ancora una volta all’art. 36 Cost.)<sup>62</sup>.

Non cambia le cose la circostanza dell’aver il legislatore scelto di circoscrivere la previsione di un salario minimo legale ai soli “settori non regolati da contratti collettivi dalle organizzazioni sindacali dei lavoratori e dei datori di lavoro comparativamente più rappresentative sul piano nazionale”. Ciò perché istituisce, sul piano dei minimi retributivi, un doppio e parallelo binario, che né garantisce un’estensione formalmente generalizzata delle previsioni legislative in materia, né preserva di fatto, con certezza, la contrattazione collettiva da ipotetici fenomeni erosivi dei suoi spazi, non potendosi probabilmente escludere una qualche ricaduta del salario minimo legale sull’attuale modello giurisprudenziale di estensione, al datore privo di iscrizione, dei minimi tariffari di cui CCNL, modello destinato evidentemente a sopravvivere nei settori per così dire “contrattualizzati”.

---

<sup>58</sup> Non è, peraltro, del tutto certo che la norma, nel suo richiamo ai “settori non regolati da contratti collettivi (...)”, si riferisca - come qui si è ritenuto - ai “settori produttivi” e non invece ai “lavoratori vulnerabili” oppure “ai prestatori cui non si applicano direttamente i contratti collettivi”, secondo quanto giustamente osservato da L. BELLARDI, *op. cit.*, p. 4.

<sup>59</sup> Per dati recenti a riguardo v. N. PENELOPE, *La vita in nero: così la crisi fa volare il sommerso*, in *Il diario del lavoro*, 10 marzo 2015, in <http://www.ildiariodellavoro.it>; il fenomeno è ovviamente acuito dalla crescente disoccupazione: N. CACACE, *Le nuove occupazioni. Solo Grecia e Spagna stanno peggio*, in *La Newsletter di Nuovi Lavori*, marzo 2015; P. R. ADRAGNA, *Disoccupazione, lo scandalo inconfessabile: pagare per lavorare*, in *La Repubblica*, 17 marzo 2015.

<sup>60</sup> Cfr. specialmente V. BAVARO, *Il salario minimo legale fra Jobs Act...*, *op. cit.*; L. BELLARDI, *op. cit.*

<sup>61</sup> A. VALLEBONA, *Il quesito - Retribuzione e occupazione*, in AA.VV., *op. cit.*, p. 7.

<sup>62</sup> Sui limiti alla libertà di iniziativa economica derivanti dal richiamo costituzionale alla «utilità sociale» v. V. BAVARO, *L’aziendalizzazione nell’ordine giuridico-politico del lavoro*, in *Law. dir.*, 2013, p. 213 ss.

I vantaggi di un tal modello, che finisce in fondo per devolvere ai contratti di categoria il compito di fissare la retribuzione minima, non sono, del resto, da sottovalutare, anche alla luce della recente tendenza dell'UE ad imporre, nei Paesi in crisi, il congelamento o addirittura la riduzione dei minimi salariali. Sono imposizioni che, di fronte a minimi di fonte negoziale, trovano un serio argine nel diritto internazionale: il riferimento è alle Convenzioni internazionali OIL sulla libertà sindacale, come le recenti vicende greche sono qui a ricordarci (v. *infra*, § 7)<sup>63</sup>.

A favore della delega normativa neppure può militare, del resto, la previsione di una estensione del salario minimo “*ai rapporti di collaborazione coordinata e continuativa*” “*fino al loro superamento*”, poiché - com'è stato ricordato<sup>64</sup> - già oggi la legge vigente assicura - con maggior chiarezza, tra l'altro, rispetto all'ambigua disposizione del *Jobs Act* - l'applicazione, nell'ambito di tali rapporti, di un corrispettivo “*in ogni caso*” basato sui minimi salariali applicati in ciascun settore di attività, alla luce delle mansioni equiparabili svolte dai lavoratori subordinati (art. 63 D.Lgs. n. 276 del 2003, come modificato dall'art. 1, comma 23, L. n. 92 del 2012)<sup>65</sup>.

È vero, invece, che una legge sul salario minimo potrebbe servire, nel più circoscritto ambito del lavoro subordinato, a soddisfare quell'esigenza di una retribuzione sufficiente e omogenea nel suo importo, che oggi le oscillazioni giurisprudenziali circa l'applicazione dei minimi contrattuali<sup>66</sup>, unite alla presenza di un novero numericamente molto ampio di categorie e di contratti collettivi con importi salariali diversi tra loro, non riesce, invece, a garantire<sup>67</sup>. Ma allora, se questo è il problema, bisognerà ammettere che la via per affrontarlo non può che passare per (o comunque quantomeno coniugarsi con) l'attribuzione di efficacia *erga omnes* ai contratti collettivi nazionali *ex art. 39*, seconda parte, Cost.<sup>68</sup>.

---

<sup>63</sup> V. ILO Case No 2820 (Greece), del novembre 2012, che ha ritenuto violati i principi di libertà sindacale e di contrattazione collettiva da parte del legislatore ellenico, intervenuto a modificare autoritativamente i contenuti dei contratti nazionali vigenti sul salario minimo, in ottemperanza alle indicazioni del *Memorandum* d'intesa europeo.

<sup>64</sup> V. BAVARO, *Il salario minimo legale fra Jobs Act...*, *op. cit.*, p. 65.

<sup>65</sup> M. BIASI, *Il “salario minimo” per i collaboratori a progetto*, in M. PERSIANI, S. LIEBMAN (a cura di), *Il nuovo mercato del lavoro*, Utet, Torino, 2013, p. 223 ss.; piuttosto, la previsione generalizzata di un compenso minimo orario potrebbe forse essere utile per contrastare la tendenza ad un uso sempre più diffuso del lavoro gratuito in settori chiave dell'economia - cfr. G. BRONZINI, *Nella gabbia del lavoro gratuito*, in *il Manifesto*, 8 novembre 2014 - anche se va considerato come persino la più recente ed avanzata legge tedesca sul salario minimo escluda, ad esempio, dal proprio ambito applicativo gli apprendisti, nonché una discreta parte di quelli che noi denominiamo “rapporti formativi” o “di non lavoro”: sul punto v., *amplius*, M. CORTI, *op. cit.*

<sup>66</sup> G. RICCI, *Il diritto alla retribuzione adeguata*, Giappichelli, Torino, 2012.

<sup>67</sup> L. ZOPPOLI, *Retribuzione e occupazione*, in AA. VV., *Retribuzione e occupazione*, *op. cit.*, p. 94 s.

<sup>68</sup> Al di là dei diversi disegni di legge presentati a riguardo, v., per un riassetto complessivo della materia, la proposta di legge sindacale organica formulata dal gruppo di studiosi riuniti attorno alla rivista *Diritti, lavori, mercati*, e pubblicata nel n. 1/2014 della rivista stessa; in dottrina sul tema, v. poi, tra i molti, F. CARINCI, *Alice non abita più qui (a proposito e a sproposito del “nostro” diritto sindacale)*, in *Giorn. dir. lav. rel. ind.*, 2013, p. 665 ss.; B. CARUSO, *Per un intervento eteronomo sulla rappresentanza sindacale: se non ora quando!*, WP CSDLE “Massimo D'Antona”.IT, 2014, 206, p. 1 ss.

## 7. Voci oltre l'Europa

Mentre il modello sociale europeo si dibatte tra i vincoli economico-finanziari, segnali interessanti si rinvencono al di là dell'Europa, ove lo scenario, sul tema dei *Core labour rights*, appare ben più vivace rispetto al passato. Ciò è palese se si guarda al recente protagonismo delle istituzioni cardine dell'ordinamento globale, oggi al centro di una nuova stagione internazionale dei diritti fondamentali: da un lato, l'Organizzazione internazionale del lavoro (OIL); dall'altro, il Consiglio d'Europa, specie per il tramite del suo organo giurisdizionale, la Corte europea dei diritti dell'uomo (CtEDU).

Già tempo fa, hanno colpito alcuni arresti della CtEDU su autonomia collettiva e sciopero, occasionati dal ricorso di certi sindacati turchi nei confronti del proprio Stato nazionale per violazione della norma di cui all'art. 11 CEDU sulla libertà sindacale<sup>69</sup>. Simili arresti sono meritevoli di considerazione, perché offrono un'interpretazione innovativa di tal norma, capace così di abbracciare nel proprio ambito anche la contrattazione ed il conflitto.

Non va, invece, sottaciuto il ben diverso atteggiamento tenuto dalla Corte a proposito dei "tagli" alle prestazioni sociali decisi dai Paesi UE in crisi sulla scorta dei *memoranda* d'intesa della c.d. Troika. Detti "tagli" hanno ricevuto l'avallo, per così dire, della CtEDU, allorché questa ne ha escluso il carattere sproporzionato ed eccessivo, siccome inidonei a generare, in capo agli interessati, il rischio di perdita dei necessari mezzi di sostentamento<sup>70</sup>. Diverse posizioni sono, tuttavia, state esplicitate dal Comitato europeo dei diritti sociali (CEDS) alla luce della Carta sociale europea. Di fronte ai tanti reclami collettivi dei sindacati greci contro le misure di riduzione della spesa pubblica e di flessibilizzazione del mercato del lavoro conseguenti alla firma dei sopracitati *memoranda*, il Comitato non ha mancato di affermare che *"la crisi economica non dovrebbe avere come conseguenza la riduzione della protezione dei diritti riconosciuti dalla Carta. Pertanto, i Governi sono vincolati ad adottare tutte le misure necessarie per assicurare che i diritti previsti dalla Carta medesima siano effettivamente garantiti nel momento in cui i beneficiari hanno bisogno, in misura maggiore, di una tutela"*<sup>71</sup>. Sulla scorta di ciò, il CEDS ha dichiarato l'illegittimità dei tagli alle pensioni operati in Grecia, poiché *"lesivi della legittima aspettativa dei pensionati a che le modifiche relative ai loro trattamenti di sicurezza sociale siano realizzate in maniera tale da prendere in*

---

<sup>69</sup> Corte europea dei diritti dell'uomo, *Demir e Baykara c. Turchia*, Application n. 34503/97, Grand Chamber, 12 novembre 2008; Corte europea dei diritti dell'uomo, *Enerji Yapi-Yol Sen c. Turchia*, Application n. 68959/01, 21 aprile 2009, in *Riv. it. dir. lav.*, 2009, II, p. 970 ss., con nota di G. BRONZINI, *Diritto alla contrattazione collettiva e diritto di sciopero entrano nell'alveo protettivo della CEDU: una nuova frontiera per il garantismo sociale in Europa?*

<sup>70</sup> Corte europea dei diritti dell'uomo, *Antonio Augusto da Conceição Mateus-Lino Jesus Santos Januário c. Portogallo*, Application n. 62235/12 e n. 57725/12, 8 ottobre 2013, in *Riv. giur. lav.*, 2014, II, p. 363 ss., con nota di S. BORELLI, *Corte Edu versus Troika. Cronaca di una sconfitta annunciata, oppure no?* Il 5 luglio 2012, la Corte costituzionale portoghese aveva, invece, accolto il ricorso presentato da un gruppo di parlamentari nei confronti della legge di bilancio del 2012 (artt. 21 e 25), ritenendola contraria, in particolare, al principio di uguaglianza (*açordão n. 353/2012*); sulla situazione portoghese dopo la crisi v. M. DO ROSÁRIO PALMA RAMALHO, *Portuguese labour law and industrial relations during the crisis*, ILO, Novembre 2013, 54, p. 1 ss.; per l'Italia si segnala, invece, da ultimo Corte Cost., 30 aprile 2015, n. 70, che ha dichiarato contrario agli artt. 3, 36, 1° comma e 38, 2° comma, Cost. il blocco della perequazione automatica delle pensioni superiori a tre volte il trattamento minimo INPS, avvenuto *ex art. 24, comma 25, D.L. n. 201 del 2011*, in nome di *"esigenze finanziarie non illustrate in dettaglio"*.

<sup>71</sup> v. S. BORELLI, *op. cit.*, p. 372.

*dovuta considerazione la loro vulnerabilità, l'aspettativa a una disponibilità finanziaria e il loro diritto a godere dell'accesso effettivo alla protezione sociale e alla sicurezza sociale*<sup>72</sup>.

A esiti non diversi è giunto, del resto, anche il Comitato di esperti sull'applicazione delle convenzioni e delle raccomandazioni dell'OIL, che ha segnalato, nel suo 29° rapporto annuale, la violazione, da parte greca, della Convenzione n. 102 sulla sicurezza sociale, nonché del codice europeo di sicurezza sociale<sup>73</sup>.

Dal canto suo, la Commissione sulla libertà di associazione dell'OIL medesimo non ha esitato a ravvisare una trasgressione delle Convenzioni n. 87 e n. 98 sulla libertà sindacale con riguardo a quelle previsioni normative, volte a imporre un intervento autoritativo dello Stato ellenico sulla contrattazione collettiva - incluso ai fini della riduzione del salario minimo - nel solco dei *memoranda* d'intesa firmati con l'UE<sup>74</sup>.

Non è la prima volta, d'altronde, che l'OIL ravvisa violazioni di tal fatta. Era già successo nel caso *Balpa*, sindacato inglese dei piloti aerei, che nel 2008 aveva deciso di scendere in sciopero contro l'iniziativa della *British Airways* di costituire una filiale in altri Stati UE, prima di valutarne, assieme alle organizzazioni sindacali, l'impatto sull'occupazione in ambito domestico. Il sindacato, minacciato da *British Airways* - sulla scorta della giurisprudenza UE (casi *Viking* e *Laval*) - di una *injunction*, con relativa richiesta di risarcimento danno, aveva poi desistito dall'azione conflittuale, non senza, tuttavia, appellarsi al Comitato degli esperti per l'attuazione delle Convenzioni e Raccomandazioni OIL (CEACR).

Tale Comitato, dando prova di massima correttezza istituzionale, ha subito chiarito in quella sede di non volersi certo spingere a giudicare la correttezza della giurisprudenza UE. Tuttavia, ha osservato che *“l'onnipresente minaccia di un'azione risarcitoria capace di mandare in rovina il sindacato, ora possibile alla luce delle sentenze Viking e Laval, crea una situazione tale per cui i diritti di cui alla Convenzione non possono essere esercitati”*<sup>75</sup>. Ha inoltre precisato che, nell'individuare possibili misure limitative del conflitto, la sua posizione non è stata mai favorevole all'uso di test di proporzionalità rispetto alla libertà di stabilimento o di fornitura di servizi, ma ha piuttosto evocato l'opportunità di individuare servizi minimi garantiti, mediante negoziazione sindacale o intervento di un organismo terzo rispetto alle parti. Infine, ha ravvisato nella legislazione inglese (TULRA, 1992) la presenza di eccessivi vincoli al conflitto collettivo, richiedendo pertanto al Governo *“di riformare il TULRA e di prendere in considerazione appropriate misure protettive dei lavoratori e delle loro organizzazioni intenzionate a ingaggiare azioni conflittuali”*.

---

<sup>72</sup> Non vidi, ma cit. in S. BORELLI, *op. cit.*, p. 372 s. Si tratta comunque, di affermazioni compiute dal Comitato europeo dei diritti sociali - principale organo di controllo del sistema di protezione dei diritti sociali di cui alla Carta Sociale europea - a fronte di una serie di reclami collettivi, riguardanti la compatibilità di alcune misure di *austerità* greche con gli obblighi di tutela di diversi diritti dei lavoratori e del diritto alla sicurezza sociale: a riguardo v. L. MOLA, *Le “misure di austerità” adottate dalla Grecia davanti al Comitato europeo dei diritti sociali*, in *Dir. um. dir. int.*, 2012, 6, 2, p. 1 ss.

<sup>73</sup> Non vidi, ma cit. in BORELLI, *op. cit.*, p. 373.

<sup>74</sup> ILO Case No 2820 (Greece) del novembre 2012, cit.: cfr. *Report in which the committee requests to be kept informed of development - Report No 365, November 2012*; in tema A. LO FARO, *op. ult. cit.*, p. 235; T. SCHULTEN, T. MÜLLER, *op. cit.*, p. 80 s.

<sup>75</sup> Cfr. *Observation (CEACR) - adopted 2009, published 99th ILC session (2010). Freedom of Association and Protection of the Right to Organise Convention, 1948 (No. 87) - United Kingdom (Ratification: 1949)*; a riguardo v. S. SCIARRA, *L'Europa e il lavoro. Solidarietà e conflitto in tempi di crisi*, Laterza, Bari, 2013, p. 95 ss.; C. LA MACCHIA, *La tutela multilivello dell'azione collettiva. Comparazione tra nove paesi europei*, in C. LA MACCHIA (a cura di), *Lo sciopero in Europa. Complessità delle fonti ed effettività della tutela*, Ediesse, Bologna, 2011, p. 65 ss.

Se una tale capacità delle istituzioni internazionali di offrire oggi una “*sponda garantistica (...) di rinnovata rilevanza e attualità*”<sup>76</sup> per sindacati e cittadini UE è, da un lato, l’indice eloquente, nonché assai preoccupante delle gravi difficoltà entro cui si dibatte il modello sociale europeo, dall’altro, rappresenta altresì il segnale di una certa dinamicità e ricchezza del quadro generale, solo che dal versante UE ci si proietti su quello globale. Nuove potenze emergenti si affacciano, peraltro, su questo scenario, al punto da porre in discussione la stessa idea di una futura mondializzazione tutta a guida americana o comunque occidentale.

Lo stesso ambizioso progetto di Partenariato Transatlantico per il libero scambio, in corso di negoziazione tra USA ed Europa, più comunemente noto con il nome di TTIP (*Transatlantic Trade and Investment Partnership*), appare condizionato da un simile scenario: non è forse un caso che sia stata esattamente la Germania, partner commerciale di riguardo della Cina, a rumoreggiare circa la concreta attuazione del progetto<sup>77</sup>. I tedeschi hanno attaccato proprio quella clausola, già presente nell’Accordo con il Canada, finalizzata a introdurre nel patto il c.d. “*investor-state dispute settlement*” (ISDS) *system*, che consente a privati - grandi *corporations* anzitutto - di citare i singoli Stati, presso cui hanno investito, dinanzi a speciali corti extraterritoriali<sup>78</sup>; ciò - parrebbe

---

<sup>76</sup> V. *Le conclusioni del Comitato tripartito (Raffaello De Luca Tamajo, Yves Veyrier, Alberto Echevarria) sul reclamo presentato dall’OIL da due confederazioni sindacali avverso la legge spagnola n. 3/2012 in tema di licenziamento*, in *Riv. it. dir. lav.*, 2014, III, p. 115. Tuttavia, tali *Conclusioni*, emanate in data 11 giugno 2014, e approvate, nonché fatte proprie dal Consiglio di Amministrazione dell’OIL il 13 giugno 2014, hanno sostanzialmente escluso l’incompatibilità della riforma spagnola sul licenziamento con la Convenzione n. 158/1982, anche se, per il tramite del Consiglio di Amministrazione succitato, ha invitato il governo a) “*à intensifier les efforts tendant au renforcement du dialogue social et à prendre, en consultation avec les partenaires sociaux, toutes les mesures nécessaires pour apporter aux difficultés économiques présentes des solutions qui soient conformes à la convention n° 158 (paragraphe 226); b) (...) à présenter des informations sur l’évolution du contrat à durée indéterminée dit «de soutien aux entrepreneurs» et, à la lumière des informations disponibles, à examiner la possibilité d’adopter des mesures, en consultation avec les partenaires sociaux, pour éviter que cette modalité contractuelle soit rompue à l’initiative d’un employeur dans le but d’éluder de manière abusive la protection prévue dans la convention (paragraphes 245, 246 et 247); c) (...) à donner des informations sur le manière dont le nouvelle réglementation introduite par la réforme du marché du travail de 2012 en ce qui concerne les motifs de licenciement d’ordre économique, technique, d’organisation ou de production est appliquées dans la pratique (...)*”. Parla di “*momento storico per l’OIL quale custode dei diritti dei lavoratori nel sistema delle Nazioni Unite*” A. SEN, *Work and rights*, in *Int. lab. rev.*, 2013, 152, S1, p. 82.

<sup>77</sup> L. CAVESTRI, *Negoziato difficile Usa-Ue. Calenda: con un dossier alla volta forse prima intesa nel 2015* e B. ROMANO, *La Germania minaccia l’accordo con il Canada*, entrambi in *Il Sole 24 Ore*, 30 settembre 2014, p. 20.

<sup>78</sup> Cfr. in senso critico A. CANTARO, *Ascesa e declino dell’eccezionalismo*, in questo volume; cfr., poi, soprattutto, PUBLIC CITIZEN’S GLOBAL TRADE WATCH, *Myths and Omissions: Unpacking Obama Administration Defenses of Investor-State Corporate Privileges. Why Controversy is Growing over Inclusion of the Investor-State Regime in a U.S.-EU Trade and Investment Pact*, Ottobre 2014, in <http://www.tradewatch.org>; J. STIGLITZ, *La giustizia privata delle multinazionali*, in *Internazionale*, 22 maggio 2015, 1103, p. 36; nonché A. PERULLI, *Sostenibilità, diritti sociali e commercio internazionale: la prospettiva del Trans-Atlantic Trade and Investment Partnership (TTIP)*, WP CSDLE “Massimo D’Antona”.INT, 2015, 115, p. 1 ss.; WISO DISKURS, *Risks and Opportunities for Consumer Welfare Arising from the Transatlantic Trade and Investment Partnership (TTIP)*, Friedrich Ebert Stiftung, Febbraio 2015; M. MYANT, *The Transatlantic Trade and Investment Partnership: exaggerated hopes from the liberalising agenda?*, in *ETUI Policy Brief. European Economic, Employment and Social Policy*, 2014, 4, p. 1 ss.; L. WALLACH, *Trattato transatlantico, un uragano che minaccia gli europei*, in *micromega-micromega-on line*, 27 gennaio 2014; CEO, FRIENDS OF EARTH EUROPE, LOBBY CONTROL, *TTIP: Covert attacks on democracy and regulation*, settembre 2014, p. 1 ss.; A. M. PONCE DEL CASTILLO, *TTIP: fast track to deregulation and lower health and safety protection for EU workers*, in *ETUI Policy Brief. European Economic, Employment and Social Policy*, 2015, 1, p. 1 ss.; M. TAYLOR, *Unions say planned international trade deal poses threat to NHS*, 7 settembre 2014, in <http://www.guardian.co.uk>; D. RODRIK, *TTIP And The War Of Trade Models*, maggio 2015, in <http://socialeurope.eu2015/05/ttip-and-the-war-of-trade-models/>.

- sulla falsariga di quanto già accade con l'*International Centre for Settlement of Investment Disputes* (ICSID), organo della Banca mondiale, chiamato ad arbitrare le controversie tra Stati sovrani e investitori stranieri, i quali si ritengono danneggiati nei propri investimenti da politiche nazionali protettive dell'interesse pubblico<sup>79</sup>.

Sotto altro profilo, le multinazionali appaiono da qualche tempo alle prese con un quadro in divenire, che le vede destinatarie di inedite previsioni normative. A poco più di tre anni dall'incendio di Badia Town di Karachi in Pakistan e di due dal crollo del Rana Plaza di Savar, sub-distretto della grande area di Dacca in Bangladesh, gli *international labour standards* dell'OIL hanno conosciuto una nuova importante stagione, influenzando rilevanti riforme all'interno dei citati Paesi, con ricadute inevitabili sulle lunghissime catene produttive, facenti capo alle multinazionali del settore tessile<sup>80</sup>. A propria volta, il Consiglio per i Diritti Umani dell'Onu ha votato, poco meno di un anno fa, una risoluzione storica, finalizzata all'adozione di uno strumento legalmente vincolante per il rispetto dei diritti umani da parte delle grandi *corporations*<sup>81</sup>.

Su questo sfondo si colloca, infine, l'emersione di inedite prassi sociali, che vedono nuovi soggetti sindacali globali e Comitati aziendali europei (CAE) impegnati nell'apertura di un livello transnazionale di contrattazione collettiva, sostitutivo dei più tradizionali codici di condotta unilaterali. Si tratta di veri e propri testi negoziali, i quali, seppure privi di una piena legittimazione, "ambiscono a divenire fonti dell'ordinamento globale, attraverso quella che si propone di definire «giuridificazione transnazionale»"<sup>82</sup>. Il fenomeno è stato evidentemente agevolato dalla comparsa di nuove organizzazioni sindacali internazionali, capaci di imporsi quali interlocutori di gruppi multinazionali decisi a migliorare la propria immagine sul mercato e, insieme, anche la propria cultura d'impresa. L'impressione è che "un modello partecipativo, ancorché debole e indefinito sul piano dei presupposti tecnico-giuridici, stia occupando la scena delle relazioni sindacali soprannazionali (...) in controtendenza rispetto alle tecniche regolative propugnate dai fautori della governance europea"<sup>83</sup>.

---

<sup>79</sup> Cfr. K. KOHLENBERG, P. PINZLER, W. UCHATIUS, *La legge delle multinazionali*, in *Internazionale*, 24 aprile 2014, 1048, p. 38 ss., ove si legge che "in questo momento all'Icsid ci sono 185 processi in corso. Uno di questi è classificato come Icsid-Case Arb/12/12: Vattenfall contro Federal Republic of Germany. Il motivo del contendere è la rinuncia della Germania al nucleare, che ha costretto il gruppo svedese produttore di energia elettrica a chiudere le centrali nucleari che gestiva a Brunsbrüttel e a Krümmel".

<sup>80</sup> F. D'OVIDIO, *La nuova stagione delle norme internazionali del lavoro*, presentazione, Urbino, 30 marzo 2014, in 10116\_Diapo DOvidio.pdf; AA.VV., *After Rana Plaza. Social Europe Report*, Friedrich Ebert Stiftung, gennaio 2015, SER-RanaPlaza.pdf.

<sup>81</sup> Si tratta di una Risoluzione votata il 26 giugno 2014 dal Consiglio per i diritti umani dell'Onu con 20 voti a favore, 13 astenuti e 14 contrari, tra cui l'Italia, [United Nations (UN) Human Rights Council, *Resolution on an International Legally Binding Instrument on TNCs and other Business enterprises*, 26 June 2014] di cui dà conto Cidse, *Sistema di imprese e diritti umani delle Nazioni Unite: Nuovi interventi a livello nazionale e internazionale per fermare gli abusi. Dichiarazione CIDSE, 30 giugno 2014*; v. anche A. BARANES, *Per le multinazionali diritti senza alcun dovere*, in *il Manifesto, Sbilanciamo l'Europa*, n. 24, 11 luglio 2014, p. IV.

<sup>82</sup> S. SCIARRA, *op. cit.*, p. 48; su tale fenomeno v. anche L. BORDOGNA, *Gli alberi e la foresta: le relazioni industriali nella globalizzazione*, in L. CORAZZA, R. ROMEI (a cura di), *op. cit.*, p. 65 ss.; S. SCIARRA, *Verso un quadro giuridico per gli Accordi transnazionali d'impresa. Rapporto alla Confederazione europea dei sindacati*, in *Quad. rass. sind.*, 2014, 3, p. 153 ss.; S. GIUBBONI, *Come (e perché) sostenere la contrattazione collettiva transnazionale d'impresa in Europa*, Ivi, p. 143 ss.; V. REMIDA, *Il contributo degli accordi quadro transnazionali alla regolazione del mercato globale*, in M. BARBERA, A. PERULLI, (a cura di), *op. cit.*, p. 117 ss.; C. SPINELLI, A. GRIECO, *Le ristrutturazioni aziendali transnazionali: l'azione sindacale oltre l'informazione e la consultazione*, Ivi, 129 ss.; A. DURANTE, *Il coinvolgimento dei lavoratori nell'impresa tra libertà economica e democrazia industriale*, Universitas Studiorum, Mantova, 2013, p. 119 ss.

<sup>83</sup> S. SCIARRA, *op. cit.*, p. 45 s.

## 8. Una possibile conclusione

“*Quo vadis Europa?*” Rispondere all’interrogativo è oggi più che mai difficile, data la complessità del quadro generale e la molteplicità di variabili che possono giocare a riguardo.

Le politiche sostenute dalla *governance* europea colpiscono nel profondo il processo di integrazione sociale e rafforzano le tendenze centrifughe, restituendoci un quadro frammentato, fatto di Paesi deboli, talora interessati persino da fenomeni di involuzione autoritaria sul piano politico, e Stati forti, destinati a proiettarsi entro un contesto mondiale, dominato da Stati sovrani e privati investitori.

Lo scenario è certo da “tempi bui”, e lo è, per molti versi, a livello globale, come ben dimostra l’ultimo Rapporto OIL sulle prospettive occupazionali e sociali nel mondo, ove si segnala la presenza di un numero progressivamente crescente di disoccupati a partire dal 2008, una percentuale di lavoro salariato destinata a coprire esclusivamente il 50% degli occupati a livello mondiale, di cui solo il 40% impiegato in lavori stabili e a tempo pieno<sup>84</sup>.

Eppure, all’interno di un tale scenario, non mancano alcuni segnali significativi sul piano delle forme di aggregazione degli interessi di lavoro.

Com’è stato osservato, “*questo è un momento cruciale nella storia dei lavoratori nel mondo. La prima fase della globalizzazione è in via di completamento e, pertanto, si può cominciare a mettere a punto una visione integrata e accurata delle sfide che essa pone e altresì delle opportunità che essa offre*”<sup>85</sup>. Come tutti i conflitti del XXI secolo<sup>86</sup>, anche quelli di lavoro si svolgono nell’ambito di una realtà molto fluida e frammentata, in “*assenza di uno Stato globale*”, capace “*di adoperarsi per la costituzionalizzazione di diritti e principi regolatori*”. Così stando le cose, *proliferano i centri periferici degli ordinamenti, in cui il diritto si forma, attingendo direttamente alle «sfere sociali»*<sup>87</sup>. È, allora, proprio in queste sfere che può riscontrarsi una certa vitalità dei soggetti protagonisti. Se, da un lato, le politiche neoliberiste hanno teso a erodere le istituzioni collettive di regolazione del lavoro, gettando le forze sindacali in uno stato di profonda crisi planetaria, dall’altro, si va comunque intravedendo una certa risposta dei lavoratori nei singoli Paesi<sup>88</sup>, come pure a livello internazionale<sup>89</sup>: non è l’embrione di un

---

<sup>84</sup> ILO, *World Employment and Social Outlook. The changing nature of jobs*, International Labour Office, ILO Research Department, Geneva, 2015; sul punto cfr. K. ALLEN, *Most of the world’s workers have insecure jobs, ILO report reveals*, in <http://www.guardian.co.uk>.

<sup>85</sup> A. SEN, *op. cit.*, p. 82.

<sup>86</sup> A. L. FARRO, *Conflitti sistemici e movimenti collettivi del XXI secolo*, in *Quad. rass. sind.*, 2014, 3, p. 35 ss.

<sup>87</sup> S. SCIARRA, *op. cit.*, p. 49 sulla “*ricerca di un nuovo ordine sociale globale per far fronte alle problematiche transnazionali*”, v. S. BORELLI, E.M. HOHNERLEIN, *Il diritto del lavoro oltre i confini nazionali: il dibattito nel 2013 (prima parte)*, in *Lav. dir.*, 2014, p. 733.

<sup>88</sup> Il discorso vale anche per i Paesi emergenti come l’India o la Cina: con riguardo alla prima, v. A. MARCHETTI, *Il conflitto sociale in India. Mobilitazione sindacale e movimento anti-neoliberista*, in *Quad. rass. sind.*, 2014, 3, p. 75 ss.; relativamente alla seconda, v. I. GONZÁLES NICOLÁS (coord.), *Los sindicatos en la encrucijada del siglo XXI*, Friedrich Ebert Stiftung, Mexico, 2006, p. 99 ss.; THE ECONOMIST, *World economy: The rising power of the Chinese worker*, 29 luglio 2010, in <http://www.economist.com/node/16693333/print>; MIMI ZOU, *Rapporti di lavoro con “caratteristiche cinesi”? Il diritto del lavoro cinese a un bivio storico*, in *Lav. dir.*, 2012, p. 145 ss., spec. p. 158 ss.; A. BERNARDI, *Il “Jobs Act” cinese*, in *Boll. Adapt*, 10 marzo 2015, in <http://www.bollettinoadapt.it/il-jobs-act-cinese/>; A. HALEGUA, *China’s new collective bargaining rule is too weak to ease labour conflict*, 25 febbraio 2015, in <http://www.scmp.com/comment/insight->

contromovimento - perché forme nascenti di “Labour internationalism, *pur importanti*”, scontano tuttora vistosissimi limiti<sup>90</sup> - ma siamo quantomeno di fronte a un qualche raggio di luce verso la costruzione di un nuovo e diverso ordine globale.

---

opinion/article/1723213/chinas-new.collective-bargaining-rule-too-weak-ease-labour; NANFENG CHUANG, *Niente è più come prima*, in *Internazionale*, 17 ottobre 2014, 1073, p. 124 ss. ove si osserva che “la generazione di operai cinesi nati negli anni novanta non accetta di lavorare come i genitori. È insoddisfatta e protesta per ottenere condizioni di lavoro migliori”. S. Borelli, E. M. Hohnerlein, *Il diritto del lavoro oltre i confini nazionali: il dibattito nel 2013 (seconda parte)*, in *Lav. dir.*, 2015, p. 174, ove si dà conto del dibattito sviluppatosi in Cina circa la natura e i limiti del diritto di sciopero.

<sup>89</sup> I. GONZÁLES NICOLÁS (coord.), *op. cit.*, p. 131: “La respuesta sindical ante estos fenómenos fue buscar el fortalecimiento de los sindicatos nacionales por empresa a fin de intercambiar experiencias y promover la coordinación multinacional (...). Otra respuesta de los Secretariados Profesionales Internacionales ha sido asumir la globalización y la necesidad de organizarse en esa dirección. Así, varios de ellos se han fusionado; por ejemplo: a partir de cuatro SPI que funcionaban hasta 1998 en los sectores de telecomunicaciones, finanzas y banca, servicios de salud y comercio, se creó en Viena la Red Internacional de Sindicatos (Union Network International, Uni) con 15 millones de afiliados”.

<sup>90</sup> L. BORDOGNA, *op. cit.*, p. 79.