

La sentenza Laval: un invito a ripensare la politica sociale europea?

Carla Antonucci, Marco Marino

1. Sommario

La Corte di giustizia ha emanato nel dicembre scorso una sentenza che riapre nuovamente il dibattito sulla necessità di conciliare, in un'economia di mercato aperto, le libertà previste dai Trattati con i diversi modelli sociali degli Stati membri. La causa C-341/2005¹ vedeva opposti, da un lato, la Laval un Partneri, impresa avente sede in Estonia che, avendo vinto un appalto per la costruzione di una scuola in Svezia, aveva distaccato alcuni lavoratori nel cantiere svedese, dall'altro, le organizzazioni sindacali degli edili svedesi che rivendicavano il rispetto delle condizioni salariali previste dal loro contratto collettivo anche per i lavoratori estoni.

Il contenzioso tra l'organizzazione sindacale e l'impresa estone aveva stimolato, già prima dei pronunciamenti della Corte, un ampio dibattito nelle sedi comunitarie, coinvolgendo le forze sindacali dei paesi più esposti a fenomeni di dumping sociale e anche il Parlamento europeo. Da un lato si affermava la *primauté* – nel diritto comunitario – della libera prestazione dei servizi transfrontaliera, considerandolo uno degli elementi essenziali per la creazione del mercato unico; dall'altro si difendeva il diritto delle rappresentanze sindacali di salvaguardare il modello sociale, anche promuovendo azioni collettive a difesa del posto di lavoro e più in generale a difesa del proprio sistema sociale. La Corte risolve i quesiti rinviati dal giudice nazionale riconoscendo all'impresa di aver subito una violazione del suo diritto a prestare liberamente i servizi in Svezia ma, nello stesso tempo, pone interessanti spunti di riflessione sul diritto delle asso-

* Carla Antonucci e Marco Marino sono funzionari del ministero del Lavoro e della previdenza sociale, attualmente in servizio rispettivamente alla rappresentanza italiana presso l'Unione Europea e all'Ambasciata d'Italia a Berlino.

¹ C341/05, Laval un Partneri Ltd contro Svenska Byggnadsarbetareförbundet, Svenska Byggnadsarbetareförbundets avdelning 1, Byggettan, Svenska Elektrikerförbundet.

ciazioni sindacali a condurre azioni collettive per combattere il dumping sociale e salariale.

Il diritto alla libera prestazione transfrontaliera è confermato anche in due casi successivi che riguardano il rapporto tra libera prestazione dei servizi di trasporto marittimo e un'azione collettiva condotta dal sindacato finlandese (C438/05²), e il diritto di un Land di subordinare l'assegnazione di un appalto pubblico a contratti collettivi territoriali (C-346/06³).

In via più generale, la questione trattata dalla Corte assume importanti risvolti di carattere politico circa l'efficacia di un sistema giuridico comunitario che, sviluppatosi prevalentemente sui principi delle libertà economiche, ha confinato nella sfera nazionale il sistema di tutele sociali (in questo caso il modello di relazioni industriali svedese). Questa asimmetria tra una dimensione nazionale del «sociale» e comunitaria del mercato determina nell'esercizio delle libertà economiche a livello transnazionale frizioni e conflittualità che generano spinte protezioniste a difesa dei modelli sociali nazionali.

La Corte, con questa sentenza, riconosce e legittima il diritto di condurre azioni collettive per arginare fenomeni di dumping sociale pur limitandone la portata, ma non indica linee giurisprudenziali evolutive nel rapporto tra dimensione sociale e mercato, limitandosi ad affermare principi e orientamenti consolidati nella giurisprudenza comunitaria. Sarà quindi compito del legislatore comunitario intervenire per garantire un'area transnazionale ove le libertà economiche coesistano con adeguate tutele sociali.

2. Il fatto

Nel 2004 la società estone Laval distacca circa 35 lavoratori in Svezia per la costruzione di un edificio scolastico nella cittadina di Vaxholm. La società ricevente è una sua succursale di diritto svedese, controllata al 100 per cento dalla casa madre estone. Sin dall'inizio dei lavori il sindacato svedese degli edili intavola trattative chiedendo all'impresa di aderire al contratto collettivo dell'edilizia svedese che, nella sua parte giuridica, prevede una serie

² C-438-05, International Transport Workers' Federation, Finnish Seamen's Union contro Viking Line ABP, OÜ Viking Line Eesti.

³ C-346-06, Rechtsanwalt Dr. Dirk Ruffert als Insolvenzverwalter über das Vermögen der Objekt und Bauregie GmbH & Co. KG contro Land Niedersachsen.

di obblighi pecuniari nei confronti del sindacato, la sottoscrizione di forme di previdenza integrativa e altre provvidenze per i lavoratori. La stipula di questo contratto, secondo il sindacato, è necessaria per evitare – in applicazione della legge svedese – qualsiasi azione collettiva. La determinazione delle retribuzioni verrà negoziata successivamente in presenza della cosiddetta *pace sociale*.

La trattativa dà esito negativo e all'interruzione dei negoziati l'impresa stipula con i lavoratori estoni un contratto sulla base delle regole del paese d'invio. Ciò determina una serie di agitazioni che progressivamente si allargano anche ad altri settori interessati alla costruzione dell'edificio, causando progressivamente la completa paralisi delle attività. Il committente rescinde il contratto, la società viene messa in liquidazione e i lavoratori estoni rientrano in patria.

Sulla base di tali fatti, l'impresa presenta ricorso presso gli organi giudiziari svedesi che, sospendendo il giudizio, rinviando il caso alla Corte europea, chiedendo di statuire se, ai sensi del diritto comunitario, *l'esercizio di un'azione collettiva finalizzata a indurre un'impresa appartenente a un altro Stato membro a stipulare un contratto collettivo nello Stato ospitante, anche se ai sensi della legislazione di questo Stato non ha effetto generale, sia compatibile il diritto alla libera prestazione di servizi (articolo 49) con il divieto di discriminazione in base alla nazionalità (articolo 12) e con la direttiva 96/71, relativa al distacco dei lavoratori nell'ambito di una prestazione di servizi.*

In altre parole il giudice, illustrando le specificità della legislazione nazionale, chiede di chiarire il rapporto tra il diritto di esercitare una libera prestazione transfrontaliera e quello – riconosciuto dalla legislazione nazionale – di svolgere azioni collettive a difesa delle condizioni di lavoro anche nei confronti di imprese che distaccano i lavoratori nell'ambito di una prestazione temporanea.

3. La legislazione nazionale

Per comprendere il ragionamento e le risposte della Corte europea va preliminarmente illustrata la legislazione svedese che regola la contrattazione collettiva e, più in generale, il sistema di relazioni industriali. In Svezia la struttura della negoziazione collettiva si ispira a principi generali quali la libertà delle parti a regolare i rapporti di lavoro, la partecipazione dei lavora-

tori alle scelte aziendali e l'obbligo della «pace sociale» in presenza di un accordo contrattuale. Si tratta di un modello che – come quello tedesco – lascia alle parti sociali una piena autonomia. Il compito del legislatore è assicurare un quadro giuridico nel quale si devono svolgere le libere contrattazioni tra le parti.

Sulla base di tali principi il legislatore non interviene per dare efficacia generale ai contratti stipulati tra le parti sociali poiché, per tradizione, l'ampia adesione delle imprese e dei lavoratori alle organizzazioni di categoria e la comune esigenza di limitare la conflittualità rende il contratto applicabile a quasi tutte le imprese, pur non avendo, esso, efficacia generale. Infatti, anche per le imprese che non vi aderiscono, vi è la possibilità, comunque, di concludere accordi di collegamento (*hängavtal*) che obbligano le parti ad applicare i contratti collettivi delle organizzazioni.

Con una norma del 1976 sulla partecipazione dei dipendenti alle decisioni negoziate, il legislatore svedese ha istituito una disposizione che determina alla stipula dei contratti la cosiddetta «pace sociale». In altri termini, l'accordo contrattuale fa scattare il divieto di qualsiasi forma di sciopero o di azione collettiva, mentre non esclude la possibilità di negoziare le retribuzioni che generalmente sono stabilite tenendo conto del contesto locale, delle mansioni svolte, della durata dell'attività e delle condizioni socio-economiche in cui si svolge la prestazione lavorativa.

Nel 1991 tale norma è stata modificata per permettere l'esercizio di azioni collettive nei confronti di un datore di lavoro straniero che svolge temporaneamente un'attività in Svezia e che applica contratti diversi da quelli negoziati con i sindacati nazionali.

Infine, per trasporre la direttiva 96/71/CE sul distacco dei lavoratori nel caso di una prestazione di servizi, il legislatore svedese ha volutamente assunto un approccio minimale lasciando alla contrattazione collettiva la determinazione dei minimi salariali previsti all'articolo 3 comma 1. Nella trasposizione della direttiva sul distacco si è inteso salvaguardare quei principi e quelle prassi consolidate che regolano il modello sociale nazionale.

4. La direttiva comunitaria sul distacco dei lavoratori

La direttiva 96/71/CE relativa al distacco dei lavoratori nell'ambito di una prestazione di servizi ha un duplice obiettivo: coordinare il diritto delle im-

prese di esercitare la libera prestazione dei servizi transfrontalieri spostando la manodopera anche in altri Stati membri; assicurare che questa mobilità transfrontaliera non determini fenomeni di dumping sociale. A questi fini vengono definite le materie che le imprese distaccanti – qualunque sia la legislazione applicabile ai lavoratori distaccati – devono rispettare nel paese di invio.

Ai sensi della direttiva, gli Stati che ospitano i lavoratori distaccati hanno la facoltà di stabilire «norme imperative di protezione minima» in materia *di condizioni di lavoro e di occupazione relativi a periodi massimi di lavoro e periodi minimi di riposo; durata minima delle ferie annuali retribuite; minimi salariali, compresi quelli maggiorati per lavoro straordinario; condizioni di cessione temporanea dei lavoratori, in particolare da parte di imprese di lavoro temporaneo; sicurezza, salute e igiene sul lavoro; tutela riguardo alle condizioni di lavoro e di occupazione di gestanti e puerpere, bambini e giovani, e parità di trattamento fra uomo e donna, nonché altre disposizioni in materia di non discriminazione* attraverso disposizioni regolamentari o legislative o amministrative, e/o contratti collettivi o da arbitrati dichiarati di applicazione generale.

Questo dispositivo si pone l'obiettivo di assicurare norme imperative minime finalizzate a garantire una concorrenza leale tra le imprese nazionali e quelle che operano a livello transnazionale: tali norme possono essere pretese dallo Stato ospitante da parte delle imprese stabilite nel suo Stato membro, non escludendo la possibilità di prevedere norme più favorevoli (punto 74 della sentenza).

Secondo la Corte, la direttiva non vuole creare un'armonizzazione di un nucleo di norme minime vincolanti, ma ha la funzione di determinare un coordinamento tra le norme nazionali e comunitarie affinché non si determinino fenomeni di dumping sociale. È quindi facoltà dello Stato membro definire vincoli o norme anche più elevati di quelli previsti dalla direttiva, rispettando comunque i principi generali del diritto comunitario al fine di permettere la libera prestazione di servizi transfrontaliera (punti 59-60).

5. Interpretazione della Corte

Tenuto conto del quadro giuridico nazionale e comunitario illustrato nei precedenti capitoli, la Corte ha ritenuto che il legislatore svedese abbia voluto rinunciare alla disposizione contenuta all'articolo 3, n. 1, primo comma,

lett. c) della direttiva, che permette di imporre obblighi salariali minimi a prestatori di servizi stabiliti in altri Stati membri non utilizzando strumenti giuridici vincolanti. Tant'è che il conferimento alle parti sociali della facoltà di determinare il contratto, che include anche clausole che esulano dalle materie indicate dalla direttiva stessa, e il fatto di poter determinare le retribuzioni secondo il caso specifico, mostrano la volontà di «negare efficacia generale al contratto e di individuare caso per caso le retribuzioni minime» (punto 70 della sentenza).

Su tale punto l'Avvocato generale⁴ ha invece un'opinione diversa. Pur riconoscendo che il diritto nazionale svedese non imponga l'efficacia generale ai contratti collettivi nazionali, egli ritiene che *il diritto riconosciuto a esercitare azioni collettive verso datori di lavoro stranieri per spingerli ad applicare la contrattazione collettiva nazionale quando manchi una volontaria accettazione di tali condizioni da parte del prestatore di servizi straniero, costituisca un implicito riconoscimento giuridico delle condizioni contrattuali disciplinate dagli accordi collettivi*» (punto 184 della sentenza). Se quindi, per la Corte, la mancanza di una dichiarazione di efficacia generale è la condizione essenziale per non obbligare il prestatore straniero al rispetto dei contratti collettivi nazionali, per l'Avvocato generale è il diritto di esercitare azioni collettive che legittima l'obbligo imposto dal sindacato al prestatore straniero.

Un'altro concetto introdotto dalla Corte è il rapporto tra il diritto di ricorrere ad azioni collettive in caso di dumping salariale con il diritto alla libera prestazione transfrontaliera. Su questo aspetto il ragionamento della Corte è interessante poiché, pur in presenza di un'esclusione esplicita nel Trattato del diritto di sciopero e di serrata (art. 137 TCE), essa riconosce come diritto fondamentale facente parte integrante dei principi generali del diritto comunitario il diritto di intraprendere un'azione collettiva, in particolare se ha come scopo *la protezione dei lavoratori dello Stato ospitante contro un'eventuale pratica di dumping sociale* (punto 103 della sentenza). *In questi casi, una ragione imperativa di interesse generale, come la lotta al dumping sociale, può giustificare, in linea di principio, addirittura una restrizione a una delle libertà fondamentali garantite dal Trattato come la libera prestazione di servizi*, principio fondamentale della Comunità.

⁴ Conclusioni dell'Avvocato generale Paolo Mengozzi, presentate il 23 maggio 2007 (Causa C341/05 Laval un Partneri Ltd contro Svenska Byggnadsarbetareförbundet e altri).

Per affermare ciò la Corte, oltre a fare riferimento ai vari strumenti di diritto internazionale ratificati dagli Stati membri o recepiti dal diritto comunitario⁵, ricorda che l'azione della Comunità comporta sia un mercato interno caratterizzato dal concreto esercizio delle quattro libertà sia una politica nel settore sociale finalizzata a *promuovere uno sviluppo armonioso, equilibrato e sostenibile delle attività economiche e un elevato livello di occupazione e di protezione sociale* (art. 2 CE).

Si tratta quindi di assicurare un equilibrio, o meglio, secondo la Corte, un bilanciamento tra le libertà fondamentali e gli obiettivi sociali (punti 104-105). Tuttavia, nel risolvere il rinvio pregiudiziale nel caso in esame, stima che tale bilanciamento tra i due diritti non vi sia, dichiarando l'azione collettiva svolta dai sindacati svedesi contro Laval sproporzionata e quindi contraria al principio della libera prestazione dei servizi transfrontaliera.

In presenza di due diritti garantiti dal Trattato, quello di intraprendere un'azione collettiva e quello della libera prestazione di servizi, è necessario considerare nel caso svedese *l'assenza di disposizioni, di qualsivoglia natura, sufficientemente precise e accessibili da non rendere in pratica impossibile o eccessivamente difficile la determinazione, da parte dell'impresa, degli obblighi cui dovrebbe conformarsi in materia di minimi salariali (punto 110)*.

Indurre un prestatore di servizi stabilito in un altro Stato membro ad avviare con essa una trattativa sulle retribuzioni da pagare ai lavoratori distaccati, nonché a sottoscrivere un contratto collettivo del quale talune clausole stabiliscono, per alcune di tali materie, condizioni più favorevoli di quelle che derivano dalle disposizioni legislative vigenti, mentre altre clausole riguardano materie non previste dall'articolo 3 della direttiva, costituisce un chiaro ostacolo alla libera prestazione di servizi.

Per la Corte un'impresa che ha già stipulato un contratto collettivo, seppur nel paese di invio, non può essere considerata alla stregua di un'impresa che – come prevede la normativa svedese – si trova nella situazione di non aver stipulato alcun contratto. Non tenere conto degli obblighi derivanti da contratti stipulati nello Stato di invio, autorizzando azioni collettive nei con-

⁵ Carta sociale europea, firmata a Torino il 18 ottobre 1961, peraltro esplicitamente ricordata all'art. 136 CE; la convenzione Oil n. 87 del 9 luglio 1948, relativa alla libertà sindacale e alla tutela del diritto sindacale; la Carta comunitaria dei diritti sociali fondamentali dei lavoratori, del 9 dicembre 1989, a sua volta ricordata all'art. 136 CE; la Carta dei diritti fondamentali dell'Unione Europea, proclamata a Nizza il 7 dicembre 2000.

fronti di tali imprese, è un palese atto discriminatorio (*vi è discriminazione quando in situazioni analoghe vi è una legislazione differente oppure se viene applicata la stessa norma a situazioni diverse*). La liceità di condurre azioni collettive per combattere il dumping sociale e garantire la parità di condizioni sul territorio trova quindi il suo limite anche nel principio di non discriminazione; infatti essa è riconosciuta secondo la giurisprudenza solo nei casi di ordine pubblico, di pubblica sicurezza e di sanità pubblica.

6. Considerazioni

Il dispositivo della sentenza ha evidentemente lasciato insoddisfatto il sindacato svedese ma anche la Confederazione europea dei sindacati che ha definito restrittiva l'interpretazione della Corte, in particolare nella parte che riguarda il diritto di esercitare un'azione collettiva per difendere gli standard sociali⁶. Nonostante la decisione bocci l'azione collettiva intrapresa dal sindacato svedese, il dispositivo della sentenza pone alcuni interessanti spunti di riflessione su un tema di scottante attualità come quello del dumping sociale intracomunitario e, più in generale, sul rapporto tra libertà economiche garantite dal Trattato e diritti sociali.

In primo luogo è importante sottolineare che la Corte afferma che il diritto di intraprendere azioni collettive come quelle portate avanti dai sindacati svedesi va riconosciuto come *un diritto fondamentale facente parte integrante dei principi generali del diritto comunitario*, il cui esercizio può però essere sottoposto ad alcune restrizioni, in quanto esso è tutelato conformemente al diritto comunitario, alle legislazioni e alle prassi nazionali. La Corte, nella sua sentenza, riconoscendo che l'esercizio di azioni collettive contro una pratica di dumping sociale può costituire una *ragione imperativa di interesse generale*, consente in taluni casi di limitare addirittura le libertà fondamentali. Tale legittimazione avviene grazie agli obiettivi perseguiti attraverso la politica sociale⁷. Il diritto di esercitare azioni collettive a tutela dei salari costituisce uno degli obiettivi di politica

⁶ La posizione della Confederazione è stata espressa dal suo segretario generale, John Monks, durante un'audizione al Parlamento europeo il 22 febbraio 2008. Per il suo intervento, insieme ad altri tenutisi nel corso della medesima audizione, vedi <http://www.europarl.europa.eu/activities/committees/hearingsCom.do?language=EN&body=EMPL>

⁷ Vedi punti 102-105 della sentenza.

sociale (ai sensi dell'articolo 140 del Trattato), anche se non è chiarito fino a che punto questo «diritto di agire» dei sindacati sia compatibile con gli altri principi comunitari, visto che la Corte si pronuncia negativamente solo nella fattispecie.

In secondo luogo la Corte riconosce che – sulla base della direttiva CE 96/71 – gli Stati membri possano prevedere misure finalizzate a garantire una leale concorrenza, evitando fenomeni di dumping salariale all'interno del loro territorio, purché le disposizioni varate siano chiare e accessibili a tutti i prestatori di servizi, negando però legittimità a disposizioni discriminatorie nei confronti di contratti collettivi sottoscritti da terzi nei paesi di origine delle imprese che distaccano lavoratori⁸. Questa «lettura» che la Corte ci propone, contrariamente a quanto denunciato dal sindacato svedese, non attacca il modello di relazioni sindacali nordico, piuttosto tenta di interpretare un diritto vigente caratterizzato da una forte asimmetria tra la dimensione economica e quella sociale.

La Corte ne è cosciente quando ricorda che le libertà economiche vanno bilanciate con gli obiettivi perseguiti dalla politica sociale: ma, appunto, si tratta di una conciliazione tra «diritti», ben fondati e definiti nel Trattato (le libertà) con obiettivi da attuare attraverso politiche sociali (articolo 140).

L'assetto istituzionale vigente genera, e non da ora, fenomeni di competizione sui salari, sulle condizioni di lavoro e sui prelievi fiscali o contributivi⁹, che trovano spesso la loro legittimità in un impianto normativo comunitario concepito per regolare l'esercizio delle libertà economiche. Sinora la difficoltà in un'Europa allargata di adeguare la contrattazione collettiva, la legislazione del lavoro e del sociale per far fronte ai cambiamenti della struttura socio e-

⁸ Il divieto di azioni discriminatorie nei confronti di contratti collettivi sottoscritti da terzi al di fuori dei confini nazionali ha portato qualcuno a parlare di reintroduzione del principio del paese di origine, a suo tempo oggetto di tante controversie nel corso della discussione sulla direttiva relativi ai servizi del mercato interno (ora Direttiva 2006/123), poi eliminato dal testo finale: questa parte della sentenza, che riguarda la seconda questione pregiudiziale sollevata dal tribunale svedese, è molto interessante proprio dal punto di vista della sostanza della lotta al dumping sociale intracomunitario, ma poco sviluppata.

⁹ Basti ricordare i casi più eclatanti come il trasferimento dello stabilimento Hoover dalla Francia alla Scozia (1993) e la chiusura dello stabilimento Renault a Vilvoorde (1997). Successivamente si è registrata una tendenza che, attraverso l'esercizio della prestazione di servizi transfrontaliera, ha determinato nel settore dei servizi fenomeni di competizione su standard sociali.

conomica e dei mercati, ha spinto quegli Stati membri dotati di un sistema di tutele elevato a ripiegare verso la protezione di modelli sociali nazionali; un fenomeno che, accompagnato da un'inerzia politica e legislativa in ambito comunitario, apre alla giurisprudenza comunitaria un vasto spazio interpretativo che, inevitabilmente, tende a esaltare l'attuale disequilibrio tra valori economici e sociali rispecchiato dal Trattato.

La sentenza *Laval*, che affronta l'efficacia della contrattazione collettiva ma che potrebbe essere applicata a gran parte dell'*acquis* sociale, costituisce un perfetto esempio di questa evoluzione, dimostrando come il ripiegamento verso la salvaguardia dei modelli e delle tutele nazionali è assai debole. E per due ordini di ragioni: la prima, che si sostanzia nell'inefficacia della strategia adottata, visto che la transnazionalità dei mercati e un assetto giuridico comunitario immutato rendono inefficace il sistema di tutele nazionali; la seconda, più generale ma dipendente dalla prima, che mostra come una difesa a oltranza di un proprio modello sociale nazionale, indebolendo l'iniziativa comunitaria in materia sociale, contribuisce a inviare un messaggio negativo per i cittadini, allargandone la distanza dal progetto europeo e dall'acquisizione di una coscienza di appartenenza all'Unione.

Alla luce di queste considerazioni, la sentenza *Laval* può avere forse la funzione di offrire nuovi spunti al dibattito in corso sulla dimensione sociale europea. Si tratta di un dibattito iniziato ormai alcuni anni fa, a livello politico, come reazione, da un lato, alla revisione in chiave economica e occupazionale della Strategia di Lisbona (fine 2005), dall'altro, come consapevolezza della necessità di costruire un «ammortizzatore» sociale al processo di globalizzazione, ma anche a un progressivo allargamento dell'Unione fatalmente confliggente con il parallelo approfondimento del mercato interno¹⁰. Il risultato negativo soprattutto del referendum francese sul Trattato costituzionale ha poi contribuito a rafforzare questa consapevolezza.

Negli stessi anni l'attenzione a livello accademico alla dimensione sociale è sicuramente cresciuta, anche se in modo differente dalle ipotesi fiorite negli anni novanta in cui si immaginava una progressiva armonizzazione delle politiche sociali¹¹. Le prese di posizione prima e dopo la revisione del-

¹⁰ È il caso della discussione sulla direttiva relativa ai servizi del mercato interno, che ne ha segnato l'accidentato percorso legislativo.

¹¹ L'idea di Denny Pieters era quella del cosiddetto 13° Stato che costituisse un punto di riferimento virtuale per un progressivo avvicinamento della sicurezza sociale fino ad arrivare a una sorta di armonizzazione (vedi Pieters, 1992).

la Strategia di Lisbona spesso difendevano la necessità di una dimensione sociale più importante a livello europeo, ma si basavano su quelle classificazioni di diversi modelli sociali esistenti a livello di Unione Europea¹² che, nelle intenzioni di chi le riprendeva, giustificavano e fondavano il mantenimento della totale sovranità nazionale in materia di politiche sociali¹³. In qualche caso si muovevano giuste critiche al metodo aperto di coordinamento¹⁴, ma il passo successivo era sempre orientato a un adattamento entro i confini nazionali delle rispettive scelte di politiche di welfare, anche se magari stimolate da un processo di attuazione più intenso del mercato interno¹⁵ o da un maggiore coinvolgimento dei parlamenti nazionali e delle parti sociali¹⁶.

In realtà, il progredire dello sviluppo delle libertà economiche e del mercato interno ha contribuito a mettere in luce tutti i limiti di un approccio teso a mantenere le politiche sociali entro i confini nazionali. Nel 2006 un paper dell'Institut Européen des Juristes en Droit Social, oltre a segnalare le debolezze del metodo aperto di coordinamento nell'ambito delle politiche sociali e del lavoro, rilevava l'opportunità di studiare anche altre strade, più efficaci, sfruttando le eventuali novità in termini di base giuridica che il nuovo Trattato avrebbe potuto apportare¹⁷.

Attualmente, sempre a livello accademico, si sta facendo strada maggiormente una ricerca che va oltre l'alternativa tra metodo aperto di coordinamento e legislazione, suggerendo forme di coinvolgimento degli attori istituzionali e sociali non solo all'interno dei confini nazionali, ma proprio uscendo da questi ultimi¹⁸.

¹² La classica distinzione tra paesi anglosassoni (Irlanda e Gran Bretagna), paesi continentali (Austria, Belgio, Francia, Germania e Lussemburgo) e paesi mediterranei (Grecia, Italia, Portogallo e Spagna) risale al lavoro di Esping Andersen (1990).

¹³ In questo senso, vedi Boeri (2002).

¹⁴ Particolarmente lucida quella di André Sapir (2005). Per Sapir, il metodo aperto di coordinamento a livello europeo ha un difetto fondamentale: confondere analisi e politiche e quindi determinare anche un'enorme confusione di responsabilità tra livello europeo e livelli nazionali. In questo senso, vedi anche il paper di Notre Europe (think tank creato da Jacques Delors nel 1996), del 2004.

¹⁵ Vedi Sapir (2005).

¹⁶ È la proposta del 2004 di Notre Europe.

¹⁷ Vedi Institut Européen des Juristes en Droit Social (2006), p. 10.

¹⁸ Gruppo europeo di ricerca *Progetto-Modello Sociale Europeo* è una piattaforma propositiva portata avanti dal prof. Detlev Albers di Brema, dal prof. Stephen Haseler di Londra e dal prof. Gian Maria Fara dell'Eurispes di Roma.

Questo nuovo approccio, che può essere sintetizzato nella dichiarazione di dodici ministri del Lavoro *Per un nuovo slancio sociale*¹⁹, sembra oggi tanto più attuale in considerazione della necessità che l'Europa ha di affrontare il processo di globalizzazione, per coglierne gli effetti positivi e riuscirne a bilanciare gli aspetti negativi. Il riconoscimento, rispetto al fenomeno nel suo insieme, dell'esistenza di aspetti negativi della globalizzazione che vanno bilanciati attraverso nuove politiche tese a compensare efficacemente i «perdenti», appare ormai sempre più articolato anche nella letteratura economica²⁰.

Si tratta di una nuova realtà che la costruzione europea fondata sul mercato interno rende ancora più evidente all'interno dell'Unione: laddove le regole per l'unificazione del mercato interno rendono più intenso il fenomeno della trasmissione e della propagazione di fenomeni economici al di fuori dei confini nazionali, sembra difficile sottrarsi alla consapevolezza che i relativi risultati, se negativi, non possono essere bilanciati se non attraverso azioni di adattamento di un modello sociale che deve necessariamente uscire dalla sua dimensione nazionale.

Questa consapevolezza non deve necessariamente voler dire armonizzazione a livello europeo delle politiche sindacali, sociali e del lavoro, anche se la ripresa di alcuni progetti legislativi abbandonati da tempo a causa di veti incrociati di alcuni Stati membri sarebbe di grande ausilio, piuttosto la costruzione di nuove iniziative di scambio e di intesa (come i sindacati stanno provando a fare in alcuni settori) che permettano di uscire dalle rigidità burocratiche di un metodo aperto di coordinamento che ha perso slancio, al fine di recuperare il rapporto tra istituzioni e cittadini europei per sviluppare ulteriormente il progetto di integrazione.

¹⁹ Il 14 febbraio 2007, su iniziativa del ministro del Lavoro italiano Cesare Damiano, i ministri del Lavoro e degli Affari sociali di nove Stati membri (Italia, Francia, Spagna, Belgio, Lussemburgo, Cipro, Ungheria, Bulgaria e Grecia) hanno sottoscritto una dichiarazione dal titolo *Un nuovo slancio per un'Europa sociale*, firmata successivamente anche dai ministri del Lavoro slovacco e della Protezione sociale austriaco. Al termine del semestre di presidenza, aderì anche il ministro federale del Lavoro tedesco.

²⁰ Non si vuole qui dare una sintesi di tutta la letteratura, ma citiamo a titolo di esempio Freeman (2006), dove il riferimento è più orientato alle compensazioni necessarie che, nel processo di globalizzazione, si rendono necessarie rispetto al fenomeno dell'immigrazione e al suo impatto sulle fasce più deboli della popolazione; vedi anche Sinn (2007), Leipziger, Spencer (2007); vedi infine, perché interessante rispetto alla realtà americana, un articolo di Reich (2008), ex segretario di Stato al Lavoro degli Stati Uniti.

Bibliografia

- Boeri T. (2002), *Let Social Policy Models Compete and Europe Will Win*, paper, Conferenza Kennedy School of Government, Harvard University, 11-12 aprile.
- Causa C341/05, Laval un Partneri Ltd contro Svenska Byggnadsarbetareförbundet, Svenska Byggnadsarbetareförbundets avdelning 1, Byggettan, Svenska Elektrikerförbundet.
- Esping Andersen G. (1990), *The three Worlds of Welfare Capitalism*, Princeton (NJ), Princeton University Press.
- Freeman R.B. (2006), *People Flows in Globalization*, paper 12315, National Bureau of Economic Research, giugno.
- Gruppo europeo di ricerca, *Progetto-Modello Sociale Europeo*, Brema-Londra-Roma, p. 10.
- Institut Européen des Juristes en Droit Social (2006), paper, Levallois-Perret.
- Leipziger D., Spencer M. (2007), *Globalisation's Losers Need Support*, in *Financial Times*, 15 maggio.
- Mengozi P. (2007), conclusioni dell'avvocato generale, 23 maggio, causa C341/05 Laval un Partneri Ltd contro Svenska Byggnadsarbetareförbundet e altri.
- Monks J. (2008), audizione al Parlamento europeo, 22 febbraio, in <http://www.europarl.europa.eu/activities/committees/hearingsCom.do?language=EN&body=EMPL>
- Notre Europe (2004), *La stratégie de Lisbonne et la méthode ouverte de coordination*, paper n. 12, ottobre.
- Pieters D. (1992), *Le treizième Etat: le scénario de la coordination-harmonisation*, in *Diritto del Lavoro*, I, pp. 126-ss.
- Pieters D., Palm W., Vansteenkiste S. (1990), *Le treizième état*, in *Revue Belge de Sécurité Sociale*, pp. 856-886.
- Reich R. (2008), *America's Middle Class are no Longer Coping*, in *Financial Times*, 30 gennaio.
- Sapir A. (2005), *Globalisation and the Reform of European Social Models*, Manchester, Consiglio informale Ecofin, 9 settembre.
- Sinn H.W. (2007), *The Welfare State and the Forces of Globalization*, working paper 1925, febbraio.