



Freedom, Security & Justice:
European Legal Studies

*Rivista quadrimestrale on line
sullo Spazio europeo di libertà, sicurezza e giustizia*

2020, n. 1

EDITORIALE
SCIENTIFICA



DIRETTORE

Angela Di Stasi

Ordinario di Diritto dell'Unione europea, Università di Salerno
Titolare della Cattedra Jean Monnet (Commissione europea)
"Judicial Protection of Fundamental Rights in the European Area of Freedom, Security and Justice"

COMITATO SCIENTIFICO

Sergio Maria Carbone, Professore Emerito, Università di Genova
Roberta Clerici, Ordinario f.r. di Diritto Internazionale privato, Università di Milano
Nigel Lowe, Professor Emeritus, University of Cardiff
Paolo Mengozzi, già Avvocato generale presso la Corte di giustizia dell'UE
Massimo Panebianco, Professore Emerito, Università di Salerno
Guido Raimondi, già Presidente della Corte europea dei diritti dell'uomo - Consigliere della Corte di Cassazione
Silvana Sciarra, Giudice della Corte Costituzionale
Giuseppe Tesauro, Presidente Emerito della Corte Costituzionale
Antonio Tizzano, Vice Presidente Emerito della Corte di giustizia dell'UE
Ugo Villani, Professore Emerito, Università di Bari

COMITATO EDITORIALE

Maria Caterina Baruffi, Ordinario di Diritto Internazionale, Università di Verona
Giandonato Caggiano, Ordinario di Diritto dell'Unione europea, Università Roma Tre
Pablo Antonio Fernández-Sánchez, Catedrático de Derecho Internacional, Universidad de Sevilla
Inge Govaere, Director of the European Legal Studies Department, College of Europe, Bruges
Paola Mori, Ordinario di Diritto dell'Unione europea, Università "Magna Graecia" di Catanzaro
Claudia Morviducci, Ordinario f.r. di Diritto dell'Unione europea, Università Roma Tre
Lina Panella, Ordinario di Diritto Internazionale, Università di Messina
Nicoletta Parisi, Ordinario f.r. di Diritto Internazionale, Università di Catania-Componente del Consiglio ANAC
Lucia Serena Rossi, Giudice della Corte di giustizia dell'UE
Ennio Triggiani, Professore Emerito, Università di Bari



COMITATO DEI REFEREES

Bruno Barel, Associato di Diritto dell'Unione europea, Università di Padova
Marco Benvenuti, Associato di Istituzioni di Diritto pubblico, Università di Roma "La Sapienza"
Raffaele Cadin, Associato di Diritto Internazionale, Università di Roma "La Sapienza"
Ruggiero Cafari Panico, Ordinario f.r. di Diritto dell'Unione europea, Università di Milano
Ida Caracciolo, Ordinario di Diritto Internazionale, Università della Campania "Luigi Vanvitelli"
Luisa Cassetti, Ordinario di Istituzioni di Diritto Pubblico, Università di Perugia
Giovanni Cellamare, Ordinario di Diritto Internazionale, Università di Bari
Marcello Di Filippo, Ordinario di Diritto Internazionale, Università di Pisa
Rosario Espinosa Calabuig, Catedrática de Derecho Internacional Privado, Universitat de València
Giancarlo Guarino, Ordinario f.r. di Diritto Internazionale, Università di Napoli "Federico II"
Elsbeth Guild, Associate Senior Research Fellow, CEPS
Ivan Ingravallo, Associato di Diritto Internazionale, Università di Bari
Paola Ivaldi, Ordinario di Diritto Internazionale, Università di Genova
Luigi Kalb, Ordinario di Procedura Penale, Università di Salerno
Luisa Marin, Professore a contratto, Università Cattolica - già Assistant Professor in European Law, University of Twente
Simone Marinai, Associato di Diritto dell'Unione europea, Università di Pisa
Fabrizio Marongiu Buonaiuti, Ordinario di Diritto Internazionale, Università di Macerata
Rostane Medhi, Professeur de Droit Public, Université d'Aix-Marseille
Violeta Moreno-Lax, Senior Lecturer in Law, Queen Mary University of London
Leonardo Pasquali, Associato di Diritto dell'Unione europea, Università di Pisa
Piero Pennetta, Ordinario di Diritto Internazionale, Università di Salerno
Emanuela Pistoia, Associato di Diritto dell'Unione europea, Università di Teramo
Concetta Maria Pontecorvo, Associato di Diritto Internazionale, Università di Napoli "Federico II"
Pietro Pustorino, Ordinario di Diritto Internazionale, Università LUISS di Roma
Alessandra A. Souza Silveira, Diretora do Centro de Estudos em Direito da UE, Universidade do Minho
Chiara Enrica Tuo, Ordinario di Diritto dell'Unione europea, Università di Genova
Talitha Vassalli di Dachenhausen, Ordinario f.r. di Diritto Internazionale, Università di Napoli "Federico II"
Alessandra Zanobetti, Ordinario di Diritto Internazionale, Università di Bologna

COMITATO DI REDAZIONE

Francesco Buonomenna, Ricercatore di Diritto dell'Unione europea, Università di Salerno
Caterina Fratea, Associato di Diritto dell'Unione europea, Università di Verona
Anna Iermano, Dottore di ricerca in Diritto dell'Unione europea, Università di Salerno
Angela Martone, Dottore di ricerca in Diritto dell'Unione europea, Università di Salerno
Michele Messina, Associato di Diritto dell'Unione europea, Università di Messina
Rossana Palladino (*Coordinatore*), Ricercatore di Diritto dell'Unione europea, Università di Salerno

Revisione abstracts a cura di

Francesco Campofreda, Dottore di ricerca in Diritto Internazionale, Università di Salerno



Rivista giuridica on line "Freedom, Security & Justice: European Legal Studies"
www.fsjeurostudies.eu

Editoriale Scientifica, Via San Biagio dei Librai, 39 - Napoli
CODICE ISSN 2532-2079 - Registrazione presso il Tribunale di Nocera Inferiore n° 3 del 3 marzo 2017



Indice-Sommario

2020, n. 1

Editoriale

Eppur si muove? La strategia della Commissione per rilanciare l'Europa sociale
Silvana Sciarra p. 1

Saggi e Articoli

Sul controllo dello Stato di diritto nell'Unione europea
Ugo Villani p. 10

Diritti, Carte e politiche pubbliche
Luisa Cassetti p. 28

Immigrazione irregolare e diritti umani: la prospettiva della Corte EDU e della Corte UE
Pablo Antonio Fernández Sánchez p. 52

Commenti e Note

Osservazioni sul diritto alla cittadinanza nella prospettiva universale e regionale. L'*identità* della cittadinanza dell'Unione europea in caso di revoca della cittadinanza nazionale
Francesco Buonomenna p. 75

Procesamiento informático de datos y protección de derechos fundamentales en las fronteras exteriores de la Unión europea
Jonatán Cruz Ángeles p. 94

Alcuni cenni sulla gestione delle frontiere dell'Unione europea e la disciplina della protezione internazionale in Italia. Quali garanzie per la sicurezza e il rispetto dei diritti fondamentali?
Rosa Stella De Fazio p. 123

L'Unione europea e l'erosione dello Stato di diritto in Polonia
Angela Festa p. 145



Editoriale

EPPUR SI MUOVE? LA STRATEGIA DELLA COMMISSIONE PER RILANCIARE L'EUROPA SOCIALE

Silvana Sciarra*

SOMMARIO: 1. Il “dopo-crisi”. – 2. Alcune novità nelle politiche sociali. – 3. Salario minimo. Riparte la consultazione delle parti sociali.

1. Il “dopo-crisi”

Non è facile interpretare la fase che attraversiamo, fra timori di abbandono delle regole democratiche negli stati di diritto e debolezza della politica nel contrastare gravi manifestazioni di disaffezione verso l'Europa.

Il rilancio dell'Europa sociale risente – e non potrebbe essere diversamente – delle molte contraddizioni che caratterizzano le decisioni assunte dalle principali istituzioni. Le guerre, le minacce all'equilibrio climatico e ambientale, i grandi flussi migratori che raggiungono gli stati europei, rivelano l'incerta configurazione di una Unione che deve ricostruire i suoi assetti interni e ritrovare il perno del suo equilibrio.

Ma non dovrebbe mai valere – neanche nelle emergenze istituzionali – la regola della marginalizzazione di una politica europea rispetto ad altre, di una competenza più forte di altre, che finisca con l'escludere alcuni attori istituzionali dalla scena.

Gli anni lunghi e dolorosi della crisi economica e finanziaria hanno visto oscurate le politiche sociali, per l'incombere di altre pressanti scelte. In questa oscurità non hanno brillato le luci delle parti sociali, talvolta inerti nell'assumere iniziative incisive, talaltra escluse dai processi istituzionali del *decision-making* e perfino dalla consultazione.

L'art. 152 TFUE – una novità introdotta nel Trattato di Lisbona – eleva a un livello istituzionale la prassi del dialogo sociale, che caratterizzò lo stile, oltre che la pratica, delle politiche ispirate da Jacques Delors negli anni Ottanta dello scorso secolo. La rilevanza quasi-pubblica riconosciuta alle parti sociali non ha comportato, tuttavia, che la

* Giudice della Corte Costituzionale. Professore emerito di Diritto del lavoro e diritto sociale europeo, Università di Firenze. Indirizzo e-mail: s.sciarra@cortecostituzionale.it.

singolare configurazione tripartita del Consiglio rientrasse nell'elenco dell'articolo 236 TFUE e fosse dunque oggetto di maggiore considerazione, quanto alle decisioni da assumere, secondo le procedure dell'art. 235 TFUE. Sembra dunque nascere come figlio di un dio minore il Consiglio che decide su occupazione e crescita, irrealisticamente tagliato fuori dalle strategie macroeconomiche che si decidono in altre configurazioni del Consiglio.

Questa ridotta incisività si è fatta sentire negli anni della crisi e nelle complesse vicissitudini che hanno caratterizzato le diverse fasi del Semestre europeo. Tanto più impervia si è rivelata la strada aperta dall'aggravarsi della crisi greca nel 2011, confluita nell'adozione del MES, in accordo con gli stati dell'eurozona¹. La sottoscrizione dei *Memoranda of understanding*, richiesti dall'art. 3 del MES, ha coinvolto la Commissione, la Banca Centrale Europea e il FMI, oltre agli stati in serie difficoltà finanziarie di volta in volta interessati. Queste complesse procedure non hanno certo visto in primo piano le parti sociali europee, né rafforzato il ruolo delle organizzazioni nazionali portatrici di interessi collettivi, costrette a subire il peso di forti contrazioni delle politiche salariali, se non di vera e propria interruzione della contrattazione collettiva.

Si è dunque assistito a un progressivo indebolimento delle politiche sociali, incardinate nel Titolo X del Trattato – dunque parte del classico metodo europeo – poiché altri metodi sono stati ideati e altri processi deliberativi sono stati aperti.² Questa discrasia appare tanto più evidente, quanto più si analizzano nel dettaglio le misure di austerità imposte agli Stati, prevalentemente incentrate nel taglio di salari e pensioni, e nel forte ridimensionamento di altre misure di assistenza sociale.

La domanda da porsi oggi, all'esordio degli anni 2020, è come ristabilire un equilibrio del “dopo-crisi”, come riannodare i fili di politiche sociali sedimentate in una ormai lunga tradizione, che parte da lontano.

È pur vero che la stessa individuazione del “dopo-crisi” meriterebbe uno speciale approfondimento, giacché venti contrari alla piena ripresa economica e alle politiche di crescita continuano incessantemente a soffiare in Europa. La crisi – si può sostenere – quella che ha fatto crescere la disoccupazione e ha ridotto tutele e prestazioni sociali, non è finita, perché restano ancora irrisolte alcune grandi contraddizioni. L'uscita di alcuni paesi dalle procedure di sostegno previste dal MES non comporta un rapido rimarginarsi delle ferite aperte.

Ecco perché i venti contrari devono essere contrastati, nonostante le molte tangibili difficoltà nell'andare contro vento.

Altri venti avversi soffiano sugli equilibri istituzionali e arrivano al cuore dei valori fondanti dell'UE, come enunciati nell'art. 2 TUE. Lo Stato di diritto, evocato dalle istituzioni europee quale confine insuperabile per i legislatori e i giudici nazionali, è

¹ Il Trattato che istituisce il Meccanismo europeo di stabilità (MES) è stato firmato a Bruxelles il 2 febbraio 2012.

² M. CREMONA, C. KILPATRICK (eds.), *EU Legal Acts. Challenges and transformations*, Oxford, 2018; F. VANDENBROUCKE, C. BARNARD, G. DE BAERE (eds.), *A European Social Union after the Crisis*, Cambridge, 2017.

minacciato da misure che attengono all'indipendenza delle giurisdizioni nazionali, L'art. 19 TUE eleva questa condizione di indipendenza a baluardo per la tutela dei diritti, all'interno di un sistema coerente di giustizia europea. Non avremmo mai immaginato come cittadini europei di trovarci avvinti in una rete insidiosa di attacchi allo stato di diritto e di vedere intrappolate nella rete alte giurisdizioni nazionali.

Non si può non rilevare che alcune delle misure che hanno dato luogo alle decisioni della CGUE in materia di indipendenza dei giudici – e dunque di tutela dello stato di diritto – sono state sollecitate da interventi dei legislatori nazionali che hanno introdotto modifiche nell'età pensionabile, riduzioni o tagli nei trattamenti retributivi e pensionistici dei magistrati, con una assimilazione talvolta azzardata di questa categoria ad altre figure di pubblici dipendenti.

Ecco dunque un nesso inatteso – eppure così attuale nel dibattito corrente – fra diritti sociali e funzionamento degli organi che governano la giustizia, fra garanzie legate a un rapporto di lavoro e tutela dei valori fondamentali dell'UE. Certo è speciale il vincolo che lega i magistrati all'amministrazione e tuttavia tale specialità non consente di ignorare che da tale vincolo emana il dovere della leale collaborazione, della valorizzazione professionale collegata a parametri oggettivi di valutazione, della retribuzione adeguata al lavoro svolto.

Così come per altre politiche di austerità, quelle che hanno colpito la magistratura devono farsi risalire a esigenze temporanee ed eccezionali. Il dopo-crisi non può dunque spingersi fino a indebolire le radici dell'indipendenza di chi amministra la giustizia e soprattutto non può nascondere finalità diverse da un temporaneo alleggerimento della spesa pubblica.

Il complesso quadro di dinamiche inter-istituzionali, che talune vicende hanno evidenziato e che riguardano, in particolare, alcuni Stati membri dell'UE, non trova adeguato spazio in un breve editoriale (per cui si rinvia, in particolare, al saggio di Ugo Villani, *Sul controllo dello Stato di diritto nell'Unione europea*, riportato in questo numero della Rivista).

Mi dedicherò, pertanto, a segnalare alcune novità, all'interno di un quadro di riferimento che vede al centro il lavoro e le sue tutele. Il nesso non è poi così flebile, perché, in circostanze fra loro assai diverse, si può osservare che misure restrittive delle condizioni di lavoro, delle retribuzioni e delle prestazioni sociali hanno occupato una parte molto rilevante delle scelte compiute dai legislatori nazionali negli anni dell'austerità, lasciando aperti molti interrogativi. A questi deve rispondere l'UE con una ripresa vigorosa di proposte.

2. Alcune novità nelle politiche sociali

Il percorso che si vuole, solo sinteticamente, indicare prende spunto dalle sfide in atto e si basa sull'analisi di iniziative recenti nel campo delle politiche sociali. Esse si pongono

in continuità con la proclamazione del “Pilastro europeo dei diritti sociali”, avvenuta a Göteborg il 17 Novembre 2017³.

Questo percorso potrebbe divenire più accidentato nelle circostanze attuali, quando l'Europa e il mondo intero sono investiti da un inusitato allarme sanitario, destinato a provocare altre misure eccezionali e urgenti.

Nuovi venti avversi, dunque, e nuove energie per contrastarli, richiamano la consapevolezza che, forse, alcune priorità dovranno essere rivalutate. Il programma della Commissione non potrà, comunque, perdere una sua interna coerenza, in vista di obiettivi da raggiungere nel medio e lungo termine.

Da una recente Comunicazione della Commissione europea si apprende che l'attuazione dell'agenda sociale si dovrà svolgere in sinergia con la concretizzazione dei “principi” enumerati nel Pilastro europeo⁴.

Un segnale solo apparentemente marginale si coglie nell'adozione della Direttiva – una fonte di diritto secondario, dunque, scaturita dal programma contenuto del Pilastro – che introduce regole minime di trasparenza nei rapporti di lavoro avviati con piattaforme digitali⁵. Chi ha visto il film di Ken Loach “*Sorry we missed you*” potrà apprezzare la drammatizzazione di un messaggio comunicativo destinato a risvegliare le coscienze, anche quelle più intorpidite.

Questa breve digressione serve a dire, con tutte le dovute riserve sulla diversa tecnica comunicativa adottata dal legislatore europeo, che la valorizzazione di un documento programmatico ancora in divenire si propone di segnalare possibili sviluppi futuri e di incamerare ossigeno, per respirare aria di cambiamento, quale deve essere quella del dopo-crisi.

Se l'emergenza che ha dato luogo alle politiche di austerità deve essere invertita, il nuovo orizzonte da disegnare deve includere progetti legati alla crescita.

Tali sono, ad esempio, le iniziative sulla formazione professionale e sull'acquisizione di competenze digitali all'interno di un *Digital Europe Programme*; la riproposizione delle misure per combattere la disoccupazione giovanile; il sostegno alla mobilità e alla riconversione di imprese e lavoratori; il ricorso sempre più strategico ai fondi strutturali nell'ambito delle politiche di coesione che abbracceranno gli anni 2021-2027.

Molte delle proposte lanciate ruotano intorno al lavoro, alla sua piena valorizzazione nella mobilità oltre i confini nazionali o in situazioni di precarietà.

Alcuni esiti, raggiunti prima che la nuova Commissione iniziasse a operare, sono già acquisiti.

³ G. BRONZINI (a cura di), *Verso un Pilastro Sociale Europeo*, Milano, 2019; L. RATTI, *Il Pilastro europeo per i diritti sociali nel processo di rifondazione dell'Europa sociale*, in W. CHIAROMONTE, D. FERRARA (a cura di), *Bisogni sociali e tecniche di tutela giuslavoristiche*, Milano, 2018.

⁴ Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions, *A Strong Social Europe for Just Transitions*, Brussels, 14.1.2020 COM (2020) 14 final.

⁵ Direttiva (UE) 2019/1152 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 20 giugno 2019, *relativa a condizioni di lavoro trasparenti e prevedibili nell'Unione europea*, in GUUE L 186 dell'11.7.2019.

La lunga e travagliata revisione della Direttiva sui lavoratori distaccati nell'ambito della libera prestazione di servizi ha portato a risultati che, in modo più netto rispetto alle originali previsioni, garantiscono la parità salariale fra lavoratori a parità di lavoro svolto⁶. Si attenuano, in tal modo, i contrasti legati al dumping salariale fra paesi caratterizzati da forti divaricazioni nelle politiche retributive, contrasti che hanno dato luogo in passato a controverse decisioni della CGUE⁷.

Sempre al tema della mobilità transfrontaliera si collega la nascita di una nuova agenzia, l'Autorità europea del lavoro, chiamata, tra l'altro, a svolgere un ruolo di garanzia e di controllo del lavoro irregolare e "non dichiarato", nonché a favorire il coordinamento dei sistemi di sicurezza sociale⁸.

Nel proporsi il "fine di contribuire a rafforzare l'equità del mercato interno e la fiducia in esso" (considerando n. 6), l'ELA potrebbe assumere funzioni assai rilevanti, soprattutto in considerazione del fatto che le sue attività di controllo e di ispezione dovrebbero essere rivolte anche ai cittadini di paesi terzi che risiedono regolarmente nell'Unione, quali i residenti di lungo periodo distaccati e trasferiti, e ai loro familiari (considerando n. 13).

Ugualmente da evidenziare è il coordinamento auspicabile con altre agenzie specializzate, quali, per citarne alcune, Cedefop, nel campo della formazione professionale e dunque della costruzione di percorsi professionali certificati e spendibili nella mobilità transfrontaliera, Europol e Eurojust, con evidenti ricadute positive nello scambio di informazioni a più ampio raggio.

A tutto questo si affianca l'auspicabile cooperazione con autorità competenti di paesi terzi e con autorità internazionali (art. 42). Nella prospettiva di una migliore programmazione della mobilità dei lavoratori, questo ruolo di coordinamento e di controllo affidato all'Autorità potrebbe rappresentare un valore aggiunto.

Poiché l'Autorità dovrebbe divenire operativa entro il 1° agosto 2021, si apre uno spazio temporale sufficientemente lungo e disteso per dare senso concreto alle finalità indicate e rafforzare le strutture operative.

Non sembri eccessiva l'enfasi posta su questo Regolamento. L'attenzione da prestare a queste recenti iniziative nelle politiche sociali cresce in ragione dell'enorme richiesta di giustizia e di controllo, che si accentua nel dopo-crisi.

Per questo è anche opportuno evidenziare il riferimento alla consultazione di portatori di interessi nei settori che rientrano nell'applicazione del Regolamento e, fra questi, delle parti sociali settoriali.

⁶ Direttiva (UE) 2018/957 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 28 giugno 2018, *recante modifica della direttiva 96/71/CE relativa al distacco dei lavoratori nell'ambito di una prestazione di servizi*, in GUUE L 173 del 9.7.2018. Si veda anche J. ARNHOLTZ, N. LILLIE (eds.), *Posted Work in the European Union. The Political Economy of Free Movement*, New York-London, 2020.

⁷ Rinvio per alcune più ampie considerazioni a S. SCIARRA, *Solidarity and conflict. European Social Law in Crisis*, Cambridge, 2018.

⁸ Regolamento (UE) 2019/1149 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 20 giugno 2019, *che istituisce l'Autorità europea del lavoro, che modifica i regolamenti (CE) n. 883/2004, (UE) n. 492/2011, e (UE) 2016/589 e che abroga la decisione (UE) 2016/344*, in GUUE L 186 dell'11.7.2019.

Sempre con riferimento a una maggiore trasparenza delle regole europee si segnala l'accordo sul così detto "pacchetto mobilità", avviato nel 2017 e raggiunto nel dicembre 2019 con l'approvazione del Coreper, ora sottoposto al vaglio delle istituzioni competenti. L'accordo comprende due proposte di Regolamento e una di Direttiva, per la disciplina del trasporto su strada⁹. La materia è vasta e assai delicata, poiché oltre alla disciplina di orari di lavoro e riposi per i conducenti, si propone di superare la cattiva prassi delle società di comodo e di stabilire regole trasparenti sul distacco temporaneo dei lavoratori in paesi diversi da quelli in cui ha sede lo stabilimento del trasportatore.

Anche in questo caso i tempi di concreta attuazione delle misure concordate – in una sede istituzionale quale il Coreper – consentirebbero di sfruttare in senso costruttivo la fase di approvazione delle proposte da parte del Consiglio e del Parlamento.

Se un messaggio si può trarre da quanto detto, esso si concentra in due parole: lavoro e mobilità. Queste due parole colgono il segno dei tempi che attraversiamo. Frontiere chiuse o aperte? Regole rigide o flessibili? Etero-direzione o consenso? Il cuore sociale dell'Europa batte a ritmi alternati, ma certo non può smettere di pulsare. Sembra che quell'organo vitale sia stato collocato, per lo meno per ora, nel Pilastro europeo dei diritti sociali, da intendere non come mera enunciazione di principi, ma come centro propulsore di un programma da realizzare.

3. Salario minimo. Riparte la consultazione delle parti sociali

Nell'avviare la consultazione delle parti sociali, secondo le procedure previste dall'articolo 154 TFUE, la Commissione ha rotto il ghiaccio, dopo un lungo periodo di stallo in cui si era rarefatto il ricorso a questa originale procedura di *law-making*. Sullo sfondo si individuano ancora quali esiti positivi del coinvolgimento delle "parti sociali a livello dell'Unione [...] nel settore della politica sociale" – così recita l'art. 154 TFUE – le Direttive che recepiscono gli accordi quadro in materia di lavoro part-time e a tempo determinato.

Sembra che si parli di un'altra era geologica. Per questo il ritorno al metodo della consultazione è eclatante, poiché oggetto della stessa è il tema del salario minimo europeo. Come è noto, secondo l'art. 153.5 TFUE, "le retribuzioni" si collocano fra le materie escluse dalle competenze legislative attribuite a Parlamento e Consiglio per perseguire gli obiettivi della politica sociale¹⁰.

La Presidente della Commissione Ursula von der Leyen aveva preannunciato, nelle linee guida emanate all'esordio del suo nuovo incarico, che le politiche salariali avrebbero

⁹ Si tratta del Progetto di regolamento relativo ai tempi di guida e ai periodi di riposto e ai tachigrafi, del Progetto di regolamento relativo all'accesso alla professione e al mercato e del Progetto di direttiva relativa all'applicazione e al distacco dei conducenti nel settore dei trasporti su strada, presentati dalla Commissione il 31 maggio 2017, v. <https://www.consilium.europa.eu/it/press/press-releases/2019/12/20/truck-drivers-reform-coreper-confirms-provisional-agreement-on-mobility-package/>.

¹⁰ V. https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/fs_20_51.

avuto un posto di primo piano nelle iniziative da assumere¹¹. Le aveva fatto eco il Ministro del lavoro tedesco, che prometteva per la presidenza tedesca, nella seconda metà del 2020, simili iniziative. La Germania figura, infatti, fra i paesi che, anche a seguito delle Raccomandazioni rivolte dal Consiglio nell'ambito del Semestre europeo, aveva adottato nel 2014 una legge sul salario minimo. Di tale legge, nonostante le iniziali perplessità di alcuni commentatori, si sa che ha prodotto esiti tendenzialmente positivi, poiché non ha comportato la perdita di posti di lavoro e non ha inciso negativamente sulla contrattazione collettiva.

Tuttavia, la positiva esperienza della Germania non può servire a placare i timori di alcuni sindacati nazionali, fra tutti quelli ancora molto solidi, per consistenza numerica e radicamento nella società, dei paesi scandinavi. Da questi ultimi saranno eretti molti ostacoli alle iniziative che la Commissione proporrà. Ugualmente ostile, sia pure sul fronte opposto, è l'organizzazione europea dei datori di lavoro *Business Europe*.

L'iniziativa della Commissione si basa sull'ineludibile dato delle consistenti differenze fra i salari minimi all'interno dell'UE¹² e si collega idealmente a quanto si è già detto circa gli esiti deprimenti che le politiche di austerità hanno indotto nelle politiche salariali.

La ricerca comparata ha ricorrentemente dimostrato che, nell'attuale assetto della *governance* economica, funzionano meglio le politiche salariali nei paesi in cui i contratti collettivi trovano un sostegno nella legge. Ha anche evidenziato che la solidarietà espressa attraverso forme tradizionali di rappresentanza degli interessi collettivi ben può essere rafforzata con il recepimento dei contratti in fonti vincolanti¹³.

Le politiche salariali sono sempre, anche nella crisi, un veicolo di sostegno e uno strumento, sia pure parziale, di contrasto alla povertà. La legge può funzionare in affiancamento al ruolo delle parti sociali, senza necessariamente sminuire il ruolo trainante e creativo che queste ultime ricoprono nel dettare le condizioni di lavoro, oltre che quelle retributive.

Proprio sul tema dei salari sono state assai spesso chiamate a pronunciarsi le corti supreme e le corti costituzionali durante la crisi.

In Grecia è toccato al Consiglio di Stato ristabilire i parametri della proporzionalità e dell'adeguatezza dei salari, dopo i tagli imposti dalle misure di austerità. Le misure adottate nel 2012, parte del pacchetto concordato con le istituzioni europee, avevano, infatti, finito con oscurare il ruolo della contrattazione collettiva, affidando solo alla legge l'ingrato compito di abbassare i livelli salariali. Il Consiglio di Stato è intervenuto a tutela del diritto fondamentale nel 2014, con riferimento ai lavoratori della polizia e delle forze armate, interrompendo una giurisprudenza che aveva giustificato i tagli dei salari, perché

¹¹ A Union that strives for more. My agenda for Europe, https://ec.europa.eu/commission/sites/beta-political/files/political-guidelines-next-commission_en.pdf.

¹² T. SCHULTEN, M. LUEBKER, WSI, *MINIMUM WAGE REPORT 2019: Time for substantial minimum wage rises and a European minimum wage policies*, no. 46, March 2019.

¹³ G. VAN GYES, T. SCHULTEN, *Wage bargaining under the new European Economic Governance*, ETUI, Brussels, 2015.

considerati parte di misure eccezionali e urgenti.

La Corte costituzionale portoghese, da parte sua, ha chiarito che il legislatore, nell'esercitare la sua discrezionalità, non può svuotare di contenuto la contrattazione collettiva, così sminuendo il diritto fondamentale che la sostiene. La Corte costituzionale italiana si è espressa sul 'blocco' della contrattazione nel settore del lavoro pubblico che aveva, per le molteplici proroghe delle misure restrittive in materia salariale, inciso sulla libertà sindacale, libertà da cui discende l'esercizio della contrattazione collettiva.

Una giurisprudenza altalenante su questi temi ha attraversato tutta l'Europa negli anni della crisi. Ricorsi alle corti nazionali e a organismi internazionali si sono succeduti nel tempo¹⁴. Nonostante le non univoche decisioni dei giudici e degli esperti indipendenti, si può affermare che sono molteplici i valori costituzionali che impongono di guardare al salario sufficiente e dignitoso come a una risorsa dei sistemi nazionali.

Si può intuire che la Commissione abbia scelto di scendere su questo terreno per rispondere, almeno in parte alla disaffezione creatasi fra i cittadini, soprattutto i più deboli e marginali colpiti dagli effetti delle politiche di austerità. Si può anche collegare questa iniziativa all'idea, ricorrente nelle Raccomandazioni indirizzate a singoli Stati membri nell'arco del Semestre europeo, che gli incrementi salariali mettono in moto processi virtuosi, poiché implicano una maggiore propensione al consumo e maggiori investimenti nelle famiglie. Una diversa misura, di carattere più emergenziale, era contenuta nel Patto Europlus del marzo 2011 che legava la crescita salariale alla produttività, con un'enfasi eccessiva, secondo alcuni commentatori, posta sulla contrattazione decentrata e dunque su un depotenziamento dei contratti nazionali di categoria o di settore.

Il cambio di rotta in questa nuova proposta è dovuto al Pilastro europeo dei diritti sociali e in particolare al Principio n. 6, il cui respiro riecheggia alcune tradizioni costituzionali europee. Il raccordo con le più rilevanti fonti internazionali, connotato caratteristico del Pilastro, si accentua in riferimento ai salari con il richiamo alle Convenzioni OIL e alla Carta Sociale Europea, poiché la garanzia di retribuzioni sufficienti ha segnato una parte qualificante del loro cammino. Si deve dunque evidenziare con forza questo tratto distintivo, perché rappresenta il raccordo fra le decisioni assunte dalle corti costituzionali che hanno contrastato gli eccessi delle politiche di austerità e il ruolo che in futuro potrà assumere l'UE, in sintonia con altri organismi internazionali.

L'iniziativa della Commissione non dovrebbe scalfire i sistemi nazionali, che affidano la definizione del salario ai contratti collettivi o alla legge, in forza di quelle tradizioni consolidate che vedono in primo piano le parti sociali. Restano, tuttavia, ai margini di questi sistemi i lavoratori non-standard, a rischio costante di scendere sotto la soglia di povertà. Il salario minimo dovrebbe riguardare i lavoratori che non rientrano nella sfera di efficacia dei contratti collettivi e che non ricevono garanzie adeguate per una crescita professionale. Ciò significa valorizzare al massimo la contrattazione collettiva, espandendo la sua sfera di efficacia, in una prospettiva di lungo periodo.

¹⁴ A. SUPIOT (cur.), *Les Gardiens des Droits Sociaux en Europe*, numero speciale di *Semaine Sociale Lamy*, 28 novembre 2016, n. 1746.

Obiettivo dovrebbe essere l'accesso all'esercizio di diritti collettivi – quali appunto la contrattazione collettiva e prima ancora la libertà sindacale – da parte di figure marginali nel mercato del lavoro.

La Commissione sembra voler proporre una leva di maggiore equità e indurre mobilità sociale, agendo sul fronte dei salari e sulla loro “adeguatezza”. Era stato proprio questo il terreno su cui si era esercitato il Consiglio nell'emanare specifiche linee-guida sull'occupazione nei confronti di alcuni Stati Membri. Il fatto che la Commissione richiami quegli esperimenti di *soft law*, svolti nell'ambito delle politiche occupazionali di cui al Titolo IX TFUE, potrebbe stare a indicare una via d'uscita, se si rivelasse ardua l'adozione di atti vincolanti e improponibile l'armonizzazione di standard minimi, anche per l'assenza di una base giuridica nel Trattato.

Dal calcolo dei salari lordi in tutti gli Stati membri, la Commissione ricava una misura media su cui costruire il salario minimo. Questa proposta è oggetto di critica da parte della Confederazione europea dei sindacati,¹⁵ poiché altri e più appropriati indici – ad esempio quelli sulla soglia di povertà – potrebbero condurre a valutazioni più accurate, inclusive di altri fattori, quali la consistenza del nucleo familiare o i sistemi di tassazione di volta in volta applicati.

I risultati della consultazione chiariranno, in futuro, quali criteri adottare e quali indicatori richiamare, attingendo a fonti qualificate di informazione, fra tutte Eurobarometer e Eurostat, citati ampiamente dalla Commissione. Si scioglierà anche il nodo più delicato, quello del rapporto fra legge e contratto collettivo, che richiama i grandi temi del diritto del lavoro europeo. Saprà la Commissione riscoprire il ruolo ausiliario della legge, che non sacrifica l'iniziativa dell'autonomia collettiva, proprio perché ne esalta il fondamento costituzionale? Non dimentichiamo che la nozione di 'autonomia' è anche nozione europea, contenuta nell'articolo 152 TFUE, da cui abbiamo preso le mosse nell'avvio di queste pagine.

Per ora, nella sospensione preoccupata di molte iniziative, in Europa e nel mondo, e nell'attesa di una vigorosa ripresa che ci porti fuori dall'emergenza sanitaria, si deve potenziare quanto c'è di meglio intorno a noi: il dialogo, la creazione del consenso, l'attenzione verso i soggetti più deboli.

¹⁵ ETUC, *Reply to the first phase consultation of social partners under art. 154 TFEU on a possible action addressing the challenges related to fair minimum wages*, <https://www.etuc.org/en/document/etuc-reply-first-phase-consultation-social-partners-under-article-154-tfeu-possible-action>.