

## **Massimiliano Delfino**

### **Il fenomeno sindacale e le “altre” fonti del diritto dell’Unione europea**

**Sommario:** **1.** La libertà sindacale oltre le fonti di *hard law*. **2.** *Segue.* La strategia integrata dell’Unione europea. **3.** *Segue.* Il pilastro europeo dei diritti sociali. **4.** *Segue.* Le (deboli) potenzialità dell’art. 156 TFUE. **5.** La tutela della libertà sindacale nel commercio con i Paesi terzi: il sistema di preferenze generalizzate. **6.** *Segue.* Gli accordi bilaterali e multilaterali.

#### *1. La libertà sindacale oltre le fonti di hard law*

Scopo di questo contributo è analizzare il ruolo dell’Unione europea nel definire e regolamentare la libertà sindacale adoperando fonti diverse dalle tradizionali. Pertanto rimarranno sullo sfondo il tema della libertà sindacale garantita dalle norme primarie dell’Unione e della sua giustiziabilità, quello del dialogo sociale e della rappresentatività sindacale, e quello del rapporto con le libertà economiche perché oggetto in questo volume, rispettivamente, dei contributi di Maria Dolores Ferrara e di Roberta Nunin, e di Giovanni Orlandini.

Nella prima parte dello scritto si metteranno in evidenza gli interventi dell’Unione in materia attraverso strumenti normativi non vincolanti, la cui efficacia, sul piano politico, è diversificata. Nell’ultima parte, invece, si dedicherà attenzione all’atteggiamento dell’Unione verso i Paesi terzi, nei cui confronti, utilizzando per lo più fonti convenzionali, il rispetto della libertà sindacale è considerato fondamentale per lo svolgimento delle relazioni commerciali e per la concessione di agevolazioni doganali.

#### *2. Segue. La strategia integrata dell’Unione europea*

Uno dei profili di intervento (almeno formalmente) di *soft law* del-

l'Unione europea è, com'è noto, il coordinamento delle politiche nazionali da parte della dimensione sovranazionale. È altrettanto risaputo che in materia occorre fare i conti con l'unificazione del processo di coordinamento delle politiche occupazionali con quelle economiche, il cd. Semestre europeo, realizzata nel 2011 attraverso alcuni regolamenti<sup>1</sup>. Fra questi merita attenzione il Regolamento, istitutivo del Semestre europeo, n. 1175 del 2011, che modifica il Regolamento n. 1466/1997. Il Regolamento del 2011 è molto chiaro nell'individuare che cosa comprende il Semestre europeo, ovvero:

a) l'elaborazione e la sorveglianza sull'attuazione degli indirizzi di massima per le politiche economiche degli Stati membri e dell'Unione, in conformità all'articolo 121 TFUE;

b) la formulazione e la verifica sull'attuazione degli orientamenti in materia di occupazione di cui gli Stati membri devono tenere conto in conformità all'articolo 148 TFUE;

c) la presentazione e la valutazione dei programmi di stabilità o dei programmi di convergenza degli Stati membri;

d) la presentazione e la valutazione dei programmi nazionali di riforma degli Stati membri a supporto della strategia dell'Unione per la crescita e l'occupazione, definiti in base alle linee guida di cui alle lettere a) e b) e alle indicazioni generali fornite agli Stati membri dalla Commissione e dal Consiglio europeo all'inizio del ciclo annuale di sorveglianza;

e) la sorveglianza di bilancio volta a prevenire e correggere gli squilibri macroeconomici eccessivi.

Tuttavia, dal prosieguo della lettura del Regolamento n. 1175/2011 si evince che l'Unione considera prioritario il coordinamento delle politiche economiche e di bilancio rispetto a quello delle politiche occupazionali, o, per meglio dire, il coordinamento delle politiche occupazionali appare ancillare al primo. Infatti, da un lato, il Regolamento non integra il procedimento di cui all'art. 148 TFUE, potenziando, ad esempio, il versante sanzionatorio. Dall'altro lato, invece, con riferimento sia al percorso di aggiustamento all'obiettivo di bilancio a medio termine, sia all'obiettivo di convergenza economica, il Regolamento integra l'art. 121 TFUE prevedendo un sistema sanzionatorio che ha il suo cardine in una decisione del Consiglio. Tale decisione, al contrario di quella utilizzata per pubblicizzare gli orienta-

<sup>1</sup> Sul punto v. ALES, *The European Employment Strategy as Enhanced Coordination: A holistic approach to the EU social commitment*, in *ELLJ*, 2017, vol. 8(2), p. 122 ss.

menti in materia di occupazione, è rivolta al singolo Stato membro inadempiente “in merito all’adozione di provvedimenti opportuni” e constata “l’assenza di interventi efficaci”. Essa, essendo vincolante e prevista da un Regolamento, ha un’efficacia deterrente tale da rendere indirettamente obbligatorio quanto previsto dalle istituzioni europee (Commissione e Consiglio) in tema di obiettivi di bilancio e di convergenza.

Invece, gli orientamenti sulle politiche occupazionali, pur integrati in quelli economici, sembrano essere vincolanti se funzionali agli orientamenti concernenti le altre politiche, ovvero se si inseriscono negli obiettivi precedentemente menzionati. In altre parole, è più agevole considerare obbligatori gli interventi richiesti dall’Unione in tema di politiche occupazionali che hanno uno stretto intreccio con le politiche economiche e di bilancio, quali, ad esempio, le misure in tema di retribuzioni e di pensioni<sup>2</sup>, profili che appunto possono intercettare la tematica del diritto sindacale, in quanto, com’è noto, si tratta di ambiti (soprattutto il primo) nei quali il ruolo della contrattazione collettiva è tradizionalmente rilevante. Interventi di questo genere, infatti, devono essere realizzati non perché il coordinamento delle politiche occupazionali sia obbligatorio, bensì perché legati a filo doppio con gli obiettivi fissati nell’ambito delle politiche economiche.

A tal proposito è emblematico il caso della Grecia, ove l’azione dell’Unione è stata piuttosto penetrante. Come si evince dalle *Recommendations Expert Group for the Review of Greek Labour Market Institutions*, presentate il 27 settembre 2016<sup>3</sup>, la necessità di rispettare le indicazioni provenienti da Bruxelles di ridurre i salari reali e nominali per dar luogo a una svalutazione

<sup>2</sup> La tematica delle pensioni è talmente collegata agli obiettivi economici che è richiamata sia nell’art. 5, sia nell’art. 9 del Reg. 1175/2011, con una previsione identica secondo la quale “un’attenzione particolare va prestata alle riforme delle pensioni che introducono un sistema multipilastro comprendente un pilastro obbligatorio, finanziato a capitalizzazione. Agli Stati membri che attuano tali riforme è consentito di deviare dal percorso di aggiustamento verso il loro obiettivo di bilancio a medio termine o dall’obiettivo stesso, con una deviazione che rispecchi l’importo dell’incidenza incrementale diretta della riforma sul saldo delle pubbliche amministrazioni, a condizione che sia mantenuto un opportuno margine di sicurezza rispetto al valore di riferimento del disavanzo”.

<sup>3</sup> Il gruppo era composto da esperti provenienti da vari Paesi europei: Gerhard Bosch – Università di Duisburg-Essen, Wolfgang Däubler – Università di Brema, Juan Jimeno – Banca centrale di Spagna, Ioannis Koukiadis – Università di Salonicco, António Monteiro Fernandes – Istituto Universitario di Lisbona, Pedro Silva Martins – Queen Mary University di Londra, Jan van Ours (presidente) – Università Erasmus da Rotterdam, Bruno Veneziani – Università di Bari.

interna all'area Euro ha prodotto in Grecia un cambiamento nelle modalità di determinazione dei minimi salariali. Invero, prima della crisi il salario minimo era fissato da una fonte contrattuale intersettoriale, il *National General Collective Labour Agreement* (EGSSE), e l'ordinamento statale non interveniva nella negoziazione dei minimi se non per riconoscere alla fonte autonoma, e quindi ai minimi salariali in essa previsti, un effetto *erga omnes* automatico. In più, vigeva il principio del *favor* per cui qualsiasi livello contrattuale inferiore poteva prevedere soltanto trattamenti salariali migliorativi. Invece, dal 2012 il salario minimo è fissato per legge, l'EGSSE e i contratti collettivi di settore sono applicabili esclusivamente agli iscritti alle associazioni stipulanti e il principio del *favor* è stato completamente superato. Come si può vedere, l'Unione, attraverso il coordinamento delle politiche economiche e occupazionali, ha inciso di fatto sulla libertà sindacale di quel Paese poiché i mutamenti da ultimo indicati, dovuti alle indicazioni provenienti (anche) da Bruxelles, estromettono la contrattazione collettiva dalla materia salariale e scardinano il rapporto fra i livelli contrattuali.

Quanto appena detto non toglie che l'Unione europea negli ultimi tempi stia provando ad attenuare gli effetti del coordinamento delle politiche economiche e occupazionali realizzato negli anni passati. Infatti, nella Decisione 2018/1215 del Consiglio del 16 luglio 2018, nell'orientamento 5, si sottolinea la necessità che “gli Stati membri, in linea con le prassi nazionali e nel rispetto dell'autonomia delle parti sociali, favoriscano meccanismi di determinazione dei salari trasparenti e prevedibili, permettendo l'adeguamento dei salari all'andamento della produttività e garantendo retribuzioni eque che offrano un tenore di vita dignitoso” e che “nel rispetto delle prassi nazionali, gli Stati membri e le parti sociali dovrebbero garantire livelli salariali minimi adeguati”<sup>4</sup>. Queste affermazioni sembrano auspicare un recupero degli spazi degli attori sociali nella determinazione dei minimi salariali che appare più rispettoso della libertà sindacale

<sup>4</sup> Miei i corsivi.

### 3. Segue. *Il pilastro europeo dei diritti sociali.*

Nella fase finale della crisi economica globale ha fatto irruzione nello scenario europeo il Pilastro dei diritti sociali, proclamato solennemente il 17 novembre 2017 dal Parlamento europeo, dalla Commissione e dal Consiglio<sup>5</sup>, le cui previsioni, com’è noto, non sono vincolanti.

Per la verità, lo spazio dedicato alla libertà sindacale nel Pilastro è molto ridotto. In assenza di un riferimento specifico l’unica previsione in qualche modo collegata è quella relativa al dialogo sociale e al coinvolgimento dei lavoratori, secondo la quale “le parti sociali sono consultate per l’elaborazione e l’attuazione delle politiche economiche, occupazionali e sociali nel rispetto delle prassi nazionali. Esse sono incoraggiate a negoziare e concludere accordi collettivi negli ambiti di loro interesse, nel rispetto della propria autonomia e del diritto all’azione collettiva. Ove del caso, gli accordi conclusi tra le parti sociali sono attuati a livello dell’Unione e dei suoi Stati membri. [...]”

È incoraggiato il sostegno per potenziare la capacità delle parti sociali di promuovere il dialogo sociale”<sup>6</sup>.

Pertanto, la previsione aggiunge poco alle disposizioni vincolanti del Trattato sul funzionamento (artt. 152-155) e della Carta dei diritti fondamentali (artt. 27 e 28)<sup>7</sup>, e, anzi, procede per sottrazione visto che non si dice nulla a proposito della libertà sindacale in senso stretto e del diritto di sciopero. Tuttavia, se il Pilastro aggiunge poco qualcosa aggiunge. Il riferimento è all’incipit del punto 8 nel quale si afferma che “*le parti sociali sono consultate per l’elaborazione e l’attuazione delle politiche economiche, occu-*

<sup>5</sup> Sul Pilastro europeo dei diritti sociali, v., per tutti, ALES, *La dimensione “costituzionale” del modello sociale europeo tra luci e ombre (con particolare riferimento ai diritti collettivi e al licenziamento)*, in CARINCI M.T. (a cura di), *L’evoluzione della disciplina del licenziamento. Giappone ed Europa a confronto*, FrancoAngeli, 2017, p. 159 ss.; ID., *The European Employment Strategy as Enhanced Coordination: A holistic approach to the EU social commitment*, in ELLJ, 2017, vol. 8(2), p. 122 ss.; CORTI, *Flessibilità e sicurezza dopo il Jobs Act. La Flexicurity italiana nell’ordinamento multilivello*, Giappichelli, 2018, p. 73 ss.; HENDRICKX, *European Labour Law and the Millennium Shift: From Post to (Social) Pillar*, in BCLR, 2018; RATTI, *Il pilastro europeo per i diritti sociali nel processo di rifondazione dell’Europa sociale*, in CHIAROMONTE, FERRARA (a cura di), *Bisogni sociali e tecniche di tutela giuslavoristica. Questioni aperte e prospettive future*, FrancoAngeli, 2018, p. 7 ss.; da ultimo, sebbene nella prospettiva del lavoro digitale, CARUSO, *I diritti dei lavoratori digitali nella prospettiva del Pilastro sociale*, WP CSDLE “Massimo D’Antona”.INT – 146/2018.

<sup>6</sup> Pilastro europeo dei diritti sociali, punto 8.

<sup>7</sup> Su questi profili v. il contributo di Nunin in questo Quaderno della Rivista e, da ultimo, SENATORI, *Rappresentanza collettiva dei lavoratori e ordinamento europeo*, Giappichelli, 2018.

*pazionali e sociali*”<sup>8</sup>. Tale affermazione sembra rivolta agli Stati membri visto che questa consultazione va fatta “nel rispetto delle prassi nazionali”; sebbene attraverso il documento del 2017 le istituzioni dell’Unione abbiano assunto impegni altresì nei confronti delle parti sociali europee laddove si fa riferimento all’opportunità che siano sentite anche nell’*elaborazione* delle politiche economiche, occupazionali e sociali, sulle quali, com’è noto, ha molto spazio la dimensione eurounitaria.

Le previsioni del Pilastro pur non essendo giuridicamente vincolanti dovrebbero però essere rispettate almeno dalle istituzioni che le hanno proclamate<sup>9</sup>, le quali si sono impegnate a riconoscere le garanzie appena menzionate. Pertanto Commissione, Consiglio e Parlamento non potrebbero adottare misure in contrasto con le norme contenute nel Pilastro e quindi, nel caso di specie, dovrebbero consultare le parti sociali (evidentemente quelle europee) in vista dell’*elaborazione* delle politiche economiche, occupazionali e sociali, a cominciare dagli orientamenti integrati cui prima si è fatto riferimento.

A dire il vero, cominciano a esserci (timidi) segnali in questa direzione almeno con riferimento agli orientamenti in materia di occupazione. Infatti, la già richiamata Decisione del Consiglio 2018/1215, dopo aver affermato che “il pilastro europeo dei diritti sociali è accompagnato da un quadro di valutazione che dovrebbe seguire l’attuazione e i progressi del pilastro monitorando tendenze e risultati negli Stati membri”, sottolinea che “*i risultati confluiranno nel semestre europeo per il coordinamento delle politiche economiche*”<sup>10</sup>. Inoltre, scendendo nel dettaglio degli orientamenti, il Consiglio spinge a valorizzare il ruolo degli interlocutori sociali così come previsto dal Pilastro, laddove afferma che gli Stati membri “dovrebbero collaborare con le parti sociali”<sup>11</sup> sia nell’effettuare i necessari investimenti nella formazione e istruzione, sia “allo scopo di attuare principi di flessibilità e sicurezza”<sup>12</sup>.

<sup>8</sup> Mio il corsivo.

<sup>9</sup> In tal senso ALES, *Il modello sociale europeo dopo la crisi: una mutazione genetica?*, in questa Rivista, 2017, p. 493.

<sup>10</sup> Decisione del Consiglio 2018/1215, considerando 10. Mio il corsivo.

<sup>11</sup> Così orientamento 6 (migliorare l’offerta di forza lavoro: accesso all’occupazione, abilità e competenze).

<sup>12</sup> Orientamento 7 (migliorare il funzionamento dei mercati del lavoro e l’efficacia del dialogo sociale).

4. Segue. *Le (deboli) potenzialità dell’art. 156 TFUE.*

Ai fini del discorso qui condotto è utile far riferimento altresì a una norma del Trattato sul funzionamento dell’Unione europea spesso dimenticata (e poco utilizzata), ovvero sia l’art. 156. Certamente non è una norma di *soft law*, bensì una norma primaria dell’Unione che costituisce però la base giuridica per un’azione della Commissione che prevede il ricorso a strumenti normativi non obbligatori pure in tema di libertà sindacale. Invero, fra le materie oggetto di un possibile intervento della Commissione, c’è anche “il diritto di associazione e la contrattazione collettiva tra datori di lavoro e lavoratori”. Nello specifico, la disposizione prevede che, per conseguire gli obiettivi di cui all’art. 151<sup>13</sup>, “la Commissione incoraggia la cooperazione tra gli Stati membri e facilita il coordinamento della loro azione in tutti i settori della politica sociale contemplati” dal Capo (o, meglio, dal Titolo) del Trattato in cui la norma è inserita<sup>14</sup>.

Si diceva che l’art. 156 individua gli strumenti da adoperare poiché fa riferimento a “studi e pareri” e a “consultazioni ... in particolare mediante iniziative finalizzate alla definizione di orientamenti e indicatori, all’organizzazione di scambi di migliori pratiche e alla preparazione di elementi necessari per il controllo e la valutazione periodici”. Si tratta quindi di strumenti normativi variegati ma tutti caratterizzati dall’assenza di vincolatività, come d’altronde dichiara la medesima norma laddove individua nella formulazione di “pareri” l’attività principale che può essere svolta dalla Commissione in questa circostanza.

Va detto che l’elenco di materie contenute nella norma è meramente esemplificativo e non tassativo e che non è necessario verificare la sussistenza della competenza dell’Unione poiché gli strumenti previsti dall’art. 156 non sono in grado di introdurre obblighi né nell’ordinamento eurounitario né in quelli dei singoli Stati membri. D’altro canto, proprio con riguardo alla libertà sindacale, la medesima disposizione del Trattato prevede la cooperazione in materia di “diritto di associazione”, a proposito del quale, *ex art.* 153, par. 5, TFUE, è esclusa la competenza dell’Unione. Inoltre, è possibile

<sup>13</sup> “La promozione dell’occupazione, il miglioramento delle condizioni di vita e di lavoro, che consenta la loro parificazione nel progresso, una protezione sociale adeguata, il dialogo sociale, lo sviluppo delle risorse umane atto a consentire un livello occupazionale elevato e duraturo e la lotta contro l’emarginazione”.

<sup>14</sup> Si tratta del Titolo X (Politica sociale) che racchiude gli artt. 151-161.

intervenire, sempre sulla base dell'art. 156 TFUE, nell'ambito della “contrattazione collettiva tra datori di lavoro e lavoratori”, profilo su cui esiste una (seppur) residuale competenza sovranazionale, dal momento che un settore nel quale l'Unione sostiene e completa l'azione degli Stati membri è quello della “rappresentanza e difesa collettiva degli interessi dei lavoratori e dei datori di lavoro”<sup>15</sup>. Pertanto, per le materie in cui non c'è competenza eurounitaria, quanto previsto dall'art. 156 è una delle poche modalità che l'Unione europea ha per intervenire seppure con strumenti non vincolanti<sup>16</sup>. Invece, per le materie in cui c'è competenza, la via indicata dalla previsione del Trattato è un'alternativa, non l'unica<sup>17</sup> e non equivalente, alla strada maestra della regolamentazione di cui all'art. 153 TFUE che prevede il coinvolgimento del Consiglio e del Parlamento europeo. Soltanto con riferimento a questa seconda ipotesi, quindi, si può affermare che “la principale funzione della norma in esame sia quella di fornire un'alternativa di ripiego per promuovere iniziative che non riescono a raccogliere sufficienti consensi in sede di Consiglio”<sup>18</sup>.

Fino a oggi non si segnala nessuna iniziativa della Commissione assunta in virtù dell'art. 156 TFUE e quindi nemmeno con riguardo alla libertà sindacale. Al contrario, l'art. 156 è stato utilizzato come supporto giuridico per un'iniziativa dei cittadini europei (Ice)<sup>19</sup> in tema di reddito di base incondi-

<sup>15</sup> Art. 153, par. 1, lett. f, TFUE. D'altronde anche la dichiarazione n. 31, allegata all'atto finale della conferenza intergovernativa che ha adottato il Trattato di Lisbona e relativa all'art. 156 TFUE, conferma che la norma in oggetto si riferisce sia a materie in cui c'è competenza dell'Unione sia a materie in cui questa competenza manca, poiché afferma che “le politiche descritte nell'art. 156 sono *essenzialmente* [e non *esclusivamente*] di competenza degli Stati membri”.

<sup>16</sup> Alcuni autori affermano che con l'art. 156 TFUE “il ruolo della Commissione diventa più attivo” assumendo un “carattere più spiccatamente promozionale” (BRONZINI, GIUBBONI, *La nuova agenda europea in materia sociale e il metodo aperto di coordinamento*, Arel, 2010, 4, p. 4). Nello stesso senso PERONI, *L'azione dell'Unione europea in campo sociale e la crisi economica*, in MILANO, DANIELE, MALINCONICO, CICIRIELLO (a cura di), *Il Trattato di Lisbona due anni di applicazione. Atti della Giornata di studio in ricordo di Francesco Caruso*, Editoriale scientifica, 2013, p. 421.

<sup>17</sup> Si pensi al già richiamato coordinamento delle politiche economiche e occupazionali fondato anche sugli artt. 148-149 TFUE.

<sup>18</sup> Così ORLANDI, *Sub art. 156*, in TIZZANO (a cura di), *Trattati dell'Unione europea*, Giuffrè, 2014, p. 1458.

<sup>19</sup> L'Ice è prevista dall'art. 24 TFUE e disciplinata dal Regolamento (UE) n. 211/2011 del Parlamento europeo e del Consiglio del 16 febbraio 2011. In pratica, i cittadini europei possono presentare alla Commissione delle proposte atte ad indirizzarne le decisioni. L'iter previsto è il seguente: sette cittadini di altrettanti Stati europei presentano una proposta alla Commissione,



zionato<sup>20</sup>, iniziativa che peraltro non ha ricevuto il sostegno sufficiente richiesto dalla regolamentazione europea.

L’insuccesso su un profilo così sentito e collegato alla tutela del reddito dei cittadini dimostra che la strada di un’iniziativa popolare in materia di libertà sindacale sarebbe tutta in salita. Infatti, ci si chiede chi potrebbe proporre un’iniziativa di tal genere, quali sarebbero i contenuti e se essa raccoglierebbe il necessario consenso suffragato dal milione di firme richiesto dalla normativa dell’Unione. Certamente la proposta potrebbe provenire da una parte sindacale, come ad esempio la Confederazione europea dei sindacati, ed essere sostenuta dai cittadini di quei Paesi, come la Grecia (ma anche il Portogallo, la Spagna e l’Ungheria)<sup>21</sup>, che negli ultimi anni hanno sacrificato la libertà sindacale interna sull’altare della crisi economica. Tuttavia, da un lato, il consenso richiesto per l’iniziativa popolare deve essere diffuso in molti Paesi dell’Unione<sup>22</sup>, peraltro in maniera diversificata<sup>23</sup>, e questi Paesi potreb-

la quale entro due mesi risponde sull’ammissibilità (e cioè se la questione posta è congrua con le competenze attribuite dai trattati alla Commissione stessa). Ottenuto parere favorevole si può dar seguito alla raccolta di firme. Sull’istituto dell’Ice, v. MAFFEO, *L’obbligo di motivazione degli atti delle istituzioni dell’Unione europea letto attraverso la giurisprudenza della Corte di giustizia*, in *Federalismi.it*, 31 gennaio 2018, pp. 17–20. Simile all’Ice è il diritto di petizione previsto dall’art. 44 CDFUE, secondo il quale “qualsiasi cittadino dell’Unione o qualsiasi persona fisica o giuridica che risieda o abbia la sede sociale in uno Stato membro ha il diritto di presentare una petizione” non alla Commissione bensì “al Parlamento europeo”.

<sup>20</sup> L’Ice alla quale si fa riferimento in questa sede è quella presentata alla Commissione il 4 marzo 2013 e contrassegnata dal numero di registrazione ECI(2013)000001. L’obiettivo di lungo periodo di questa iniziativa era “quello di garantire ad ogni persona nella UE il diritto incondizionato, a livello individuale, al soddisfacimento dei propri bisogni materiali al fine di condurre una vita dignitosa, come indicato dai trattati dell’Unione europea, e di favorire attraverso l’introduzione di un RBI, la partecipazione alla società”. Nel breve periodo, l’obiettivo era quello di “chiedere all’UE di promuovere ‘ricerche-pilota’” proprio sulla base dell’art. 156 TFUE. È interessante sottolineare che gli organizzatori di questa Ice avevano inizialmente proposto di introdurre un reddito di base incondizionato invocando, come base giuridica, l’art. 153, par. 2, TFUE. La Commissione, ritenendo la norma indicata non utilizzabile al fine di ottenere adozione dell’atto richiesto, aveva rifiutato la registrazione.

<sup>21</sup> Sebbene quest’ultimo Paese sia stato indotto a comprimere la libertà sindacale non dai diktat dell’Unione o della Trojka bensì da quelli provenienti dal Fondo monetario internazionale. Sul punto v., LEHNDORFER, DRIBBUSCH, SCHULTEN, *European trade unions in a time of crisis — an overview*, in EID. (a cura di), *Rough waters European trade unions in a time of crises*, European Trade Union Institute (ETUI), 2018, p. 18.

<sup>22</sup> Secondo il Regolamento (UE) n. 211/2011 in un anno è necessario raggiungere un milione di sottoscrizioni complessive in almeno un quarto dei Paesi aderenti all’Unione.

<sup>23</sup> Il Regolamento del 2011 è preciso in merito poiché nell’allegato 1 indica il numero

bero mostrare una sensibilità differente rispetto a quanto accaduto negli Stati in cui la crisi ha messo a repentaglio la libertà sindacale; dall'altro lato, ci si domanda quale potrebbe essere il contenuto di un'Ice su una materia in cui l'Unione ha competenze ridotte i cui confini sono tutti da tracciare e se quindi valga la pena di mettere in moto la complessa "macchina" dell'iniziativa. Peraltro, anche in questa circostanza, come nel caso del reddito di base incondizionato, gli organizzatori dell'Ice non potrebbero andare oltre una richiesta all'Unione di promuovere indagini, studi o ricerche sulla situazione della libertà sindacale negli Stati membri. E seppure tale iniziativa ricevesse il sostegno sufficiente e la Commissione realizzasse indagini di quel genere, che, ad esempio, accertassero la responsabilità dell'Unione nella lesione della libertà sindacale, sarebbero tutte da valutare le conseguenze e l'incidenza giuridica sull'attività futura delle istituzioni unieuropee.

5. *La tutela della libertà sindacale nel commercio con i Paesi terzi: il sistema di preferenze generalizzate*

Al di là delle fonti di *soft law* c'è un campo nel quale l'Unione europea ha tutelato nel corso degli anni (anche) la libertà sindacale. Si tratta delle relazioni dell'Unione con i Paesi terzi nell'ambito dell'attività commerciale<sup>24</sup>. Una delle modalità più utilizzate per intrattenere tali relazioni consiste nella concessione di un trattamento preferenziale e non reciproco ai Paesi in via di sviluppo in materia di scambi commerciali, denominato Sistema di preferenze generalizzate (Spg)<sup>25</sup>. Un impianto di questo genere con-

minimo di firmatari differenziato per Stati membri a seconda della loro popolazione (Belgio 16500; Bulgaria 12750 Repubblica ceca 16500; Danimarca 9750; Germania 74250; Estonia 4500; Irlanda 9000; Grecia 16500; Spagna 37500; Francia 54000; Italia 54000; Cipro 4500; Lettonia 6000; Lituania 9000; Lussemburgo 4500; Ungheria 16500; Malta 3750; Paesi Bassi 18750; Austria 12750; Polonia 37500; Portogallo 16500; Romania 24750; Slovenia 5250; Slovacchia 9750; Finlandia 9750; Svezia 13500; Regno Unito 54000).

<sup>24</sup> Sulle diverse modalità di azione dell'Unione europea nella politica commerciale internazionale, v. MARRELLA, *Verso una nuova politica commerciale internazionale dell'Ue dopo il Trattato di Lisbona? Alcune brevi riflessioni*, in LD, 2011, p. 89 ss.

<sup>25</sup> In merito, fra gli altri, v., CAGNIN, *Diritto del lavoro e sviluppo sostenibile*, Wolters Kluwer, Cedam, 2018, pp. 64-71; HERZ, WAGNER, *The Dark Side of the Generalized System of Preferences*, in RIE, 2011, p. 763 ss.; PANTANO, SALOMONE, *Trade and Labour within the European Union Generalized System of Preferences*, in Jean Monnet Working Paper Series, NYUSL, 15/2008; PERSSON,

cede “un accesso facilitato al mercato europeo a prodotti provenienti da territori deboli [e] rappresenta un meccanismo di giustizia distributiva nel sistema del commercio internazionale con portata generale”<sup>26</sup>.

L’attuale disciplina dell’apparato di preferenze generalizzate è contenuta nel Regolamento n. 978/2012<sup>27</sup> che contempla un regime generale e due regimi speciali.

Il regime generale prevede che su determinati prodotti indicati nel Regolamento sia prevista una sospensione o una riduzione delle tariffe doganali per i Paesi contenuti in un allegato accluso sempre al Regolamento, che può essere modificato dalla Commissione qualora le importazioni di quei prodotti nell’Unione superino una quota prefissata.

Il primo regime speciale, quello di incentivazione per lo sviluppo sostenibile e il buon governo (Spg+), riconosce una sospensione parziale delle tariffe doganali per i prodotti in entrata nel mercato dell’Unione ai Paesi che abbiano ratificato e implementato una serie di Convenzioni dell’Oil e delle Nazioni Unite in tema di diritti umani e del lavoro, serie che include la Convenzione concernente la libertà sindacale e la protezione del diritto sindacale n. 87 del 1948, e la Convenzione riguardante l’applicazione dei principi del diritto di organizzazione e di negoziazione collettiva n. 98 del 1949, purché tali Paesi accettino di essere costantemente monitorati.

Il secondo regime speciale, quello a favore dei Paesi meno progrediti, si applica agli Stati in via di sviluppo secondo la definizione Onu e prevede la sospensione totale delle tariffe doganali su tutti i prodotti provenienti da quei Paesi, fatta eccezione per le armi, motivo per cui prende il nome di *Everything But Arms* (EBA).

Va sottolineato che il rispetto dei *core labour standards*, e nello specifico di quelli riconducibili alla libertà sindacale, è implicitamente preteso per tutti e tre i regimi, dal momento che l’art. 19 del Regolamento del 2012 (ma esisteva una disposizione analoga anche nella disciplina previgente)<sup>28</sup>, dispone

WILHELMSSON, *EU Trade Preferences and Export Diversification*, IFN Working Paper, 2013, n. 991; PERULLI, *Diritti sociali fondamentali e regolazione del mercato nell’azione esterna dell’Unione europea*, in *RGL*, 2013, p. 321 ss.

<sup>26</sup> PERULLI, BRINO, *Manuale di diritto internazionale del lavoro*, Giappichelli, 2015, p. 99.

<sup>27</sup> Regolamento (UE) n. 978/2012 del Parlamento Europeo e del Consiglio del 25 ottobre 2012 relativo all’applicazione di un sistema di preferenze tariffarie generalizzate e che abroga il regolamento (CE) n. 732/2008 del Consiglio.

<sup>28</sup> V. già art. 20, par. 4, Regolamento (CE) n. 980/2005 del Consiglio, del 27 giugno 2005.

la revoca temporanea dei sistemi di preferenze qualora si accertino, per quel che interessa in questa sede, “violazioni gravi e sistematiche dei principi contenuti nelle convenzioni” prima indicate<sup>29</sup>.

Va segnalato che qualche anno fa si è verificato un caso interessante proprio con riguardo al rapporto fra sistema di preferenze generalizzate e tutela della libertà sindacale. Infatti, il Consiglio aveva emanato il Regolamento n. 1933/2006 del 21 dicembre 2006 al fine di revocare temporaneamente l'accesso della Bielorussia alle preferenze tariffarie perché la Commissione, nel corso dell'inchiesta condotta in merito, aveva rilevato, appunto, “l'esistenza di violazioni gravi e sistematiche della libertà di associazione e del diritto di contrattazione collettiva previsti dalle convenzioni nn. 87 e 98 dell'Oil”<sup>30</sup>.

Invece, si è conclusa diversamente una vicenda simile riguardante le preferenze generalizzate riconosciute dall'Unione a El Salvador. Con una decisione del 2008<sup>31</sup> la Commissione aveva avviato un'inchiesta per stabilire se la legislazione nazionale di quel Paese continuasse a comprendere la Convenzione dell'Oil n. 87, e se tale legislazione fosse effettivamente applicata. In questo caso, però, l'istituzione europea decise che i risultati dell'inchiesta non giustificavano il temporaneo ritiro del regime speciale di incentivazione.

Più recentemente, sempre la Commissione ha continuato a svolgere un'attività di monitoraggio sul sistema di preferenze generalizzate riassunta in due rapporti, relativi, rispettivamente, agli anni 2014-2015 e 2016-2017<sup>32</sup>. In particolare, l'ultimo rapporto è più ricco di dettagli del precedente in merito al controllo sul rispetto dei *core labour standards* soprattutto dal punto di vista procedimentale. Leggendo quel rapporto si scopre, infatti, che nel biennio 2016-2017 la Commissione ha svolto una serrata attività di monitoraggio in una decina di Paesi<sup>33</sup> anche incontrando organizzazioni della società civile, inclusi i sindacati, e ha registrato il sostanziale rispetto delle principali convenzioni Oil in tutti i contesti nazionali, pur ravvisando una situazione sicu-

<sup>29</sup> Sul punto v. PERULLI, *Diritti sociali*, cit., p. 343.

<sup>31</sup> Regolamento n. 1933/2006, considerando 5.

<sup>32</sup> Decisione 2008/316/CE della Commissione, del 31 marzo 2008, relativa all'avvio di un'inchiesta, a norma dell'articolo 18, paragrafo 2, del Regolamento (CE) n. 980/2005 del Consiglio, in merito alla protezione della libertà sindacale e del diritto sindacale in El Salvador.

<sup>33</sup> Si tratta dei Rapporti della Commissione al Parlamento europeo e al Consiglio del 28 gennaio 2016, COM(2016) 29 final e del 19 gennaio 2018 COM(2018) 36 final.

<sup>33</sup> Armenia, Bolivia, Capo Verde, Kirgizstan, Mongolia, Pakistan, Paraguay, Filippine e Sri Lanka.

ramente in via di miglioramento, anche se non del tutto soddisfacente, in Sri Lanka, ove ha rilevato che è ancora necessario combattere la discriminazione sindacale<sup>34</sup>.

## 6. Segue. *Gli accordi bilaterali e multilaterali*

L’Unione cerca di tutelare i diritti fondamentali, inclusi quelli in materia sindacale, anche nei Trattati commerciali stipulati con i Paesi terzi, al di fuori del sistema di preferenze generalizzate. Una delle ipotesi più importanti è l’Accordo commerciale tra l’Unione e i suoi Stati membri, da una parte, e la Colombia e il Perù, dall’altra, del 21 dicembre 2012, che è il primo Accordo commerciale concluso dopo l’entrata in vigore del Trattato di Lisbona e che è rivolto anche agli altri due Paesi della Comunità andina, ovvero Ecuador e Bolivia, che originariamente avevano deciso di non sottoscriverlo<sup>35</sup>. L’Accordo in oggetto è uno strumento di promozione dei principi democratici, dello stato di diritto e del rispetto dei diritti umani (clausola essenziale dell’Accordo) e prevede una progressiva e reciproca liberalizzazione degli scambi grazie all’eliminazione dei dazi su tutti i prodotti industriali e della pesca, e al miglioramento dell’accesso al mercato dei prodotti agricoli. L’Accordo rappresenta inoltre un solido quadro giuridico per settori importanti come quelli degli appalti pubblici, dei servizi e degli investimenti, facilitando la riduzione delle barriere tecniche, e stabilisce una disciplina comune in materia di diritti di proprietà intellettuale, trasparenza e concorrenza.

Per quanto interessa in questa sede, l’art. 269, par. 3 dell’Accordo afferma che “ciascuna delle parti si impegna a promuovere e ad applicare in maniera effettiva nei suoi ordinamenti ... le norme fondamentali del lavoro riconosciute a livello internazionale, così come definite nelle convenzioni fondamentali dell’Organizzazione internazionale del lavoro”, fra le quali *in primis* “la libertà di associazione e il riconoscimento effettivo del diritto di contrattazione collettiva”. Per di più, le parti firmatarie “sottolineano che le norme del lavoro non devono essere utilizzate a scopi di protezionismo commerciale e ... che il vantaggio comparativo di una qualsiasi delle parti non

<sup>34</sup> Rapporto 2018, p. 10.

<sup>35</sup> Nell’Intesa è prevista la clausola di adesione (art. 329) che consente ad altri Stati membri della Comunità andina di poter aderire in un momento successivo.

deve in alcun modo essere messo in discussione”<sup>36</sup> e riconoscono “il ruolo benefico che le norme fondamentali del lavoro e un lavoro dignitoso possono avere sull’efficienza economica, sull’innovazione e sulla produttività come pure l’importanza di una maggiore coerenza tra le politiche commerciali, da una parte, e le politiche del lavoro, dall’altra”<sup>37</sup>. Da ciò si deduce che il rispetto delle norme fondamentali del lavoro rappresenta un elemento rilevante da tenere in considerazione in caso di controversie che possono insorgere sull’applicazione dell’Accordo e che possono essere risolte mediante una soluzione concordata oppure chiedendo la costituzione di un collegio arbitrale. Il lodo arbitrale, emanato dal collegio eventualmente costituito, potrebbe decidere la sospensione temporanea dei benefici commerciali per i Paesi stipulanti anche a causa della violazione delle norme fondamentali del lavoro.

Più esplicito in merito è il Regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio del 18 dicembre 2014 n. 1384, emanato in seguito alla richiesta presentata dall’Ecuador di riavviare i negoziati con l’Unione per diventare parte dell’Accordo commerciale del 2012. I negoziati tra l’Unione e l’Ecuador sono stati condotti nel 2014 e al loro esito il 12 dicembre dello stesso anno è stato siglato un protocollo di adesione all’Accordo. Ebbene il Regolamento del Parlamento e del Consiglio costituiva uno strumento provvisorio indispensabile prima dell’applicazione dell’Accordo alla nuova parte stipulante. L’art. 3 del Regolamento prevedeva che il diritto a beneficiare del trattamento tariffario sui dazi doganali fosse subordinato ad alcune condizioni, fra le quali spiccava l’impegno dell’Ecuador a mantenere ferma la ratifica e a garantire “l’attuazione effettiva dei patti, delle convenzioni e dei protocolli elencati nell’allegato”, ove si ritrovano, ancora una volta, le Convenzioni Oil sulla libertà sindacale e sul diritto di organizzazione e di negoziazione collettiva, e ad accettare senza riserve le prescrizioni “in materia di comunicazione, monitoraggio e revisione a intervalli regolari della relativa attuazione”. Peraltro, il Regolamento disponeva che, in caso di mancata osservanza delle condizioni menzionate (e non soltanto di violazioni gravi e sistematiche come nel sistema di preferenze generalizzate), “la Commissione [poteva] adottare atti di esecuzione al fine di sospendere temporaneamente il trattamento tariffario per quanto riguarda[va] tutte o alcune merci originarie dell’Ecuador”<sup>38</sup>.

<sup>36</sup> Art. 269, par. 5, Accordo del 2012.

<sup>37</sup> Art. 271, par. 1, Accordo del 2012.

<sup>38</sup> Art. 4, Regolamento n. 1384/2014.

Come si può vedere, l’atteggiamento dell’Unione con riguardo alla tutela della libertà sindacale nei rapporti commerciali con i Paesi terzi è diverso rispetto a quello tenuto al suo interno. Infatti l’Unione, quando agisce sullo scenario mondiale (applicando pertanto il diritto internazionale), chiede agli Stati terzi interessati a intrattenere relazioni commerciali privilegiate il rispetto soltanto dei *core labour standard* elaborati dall’Onu e dall’Oil, pur avendo elaborato regole proprie in materia di libertà sindacale contenute in fonti primarie e secondarie, vincolanti e non vincolanti, con tutti i limiti prima evidenziati. Un cambiamento di rotta in merito sarebbe auspicabile ma difficile da realizzare nel sistema di preferenze generalizzate poiché in questo ambito il ruolo dell’Onu è determinante se non altro nell’individuazione dei Paesi in via di sviluppo. Invece sarebbe più semplice per l’Unione assumere un atteggiamento differente quando stipula accordi commerciali al di fuori del sistema di preferenze, chiedendo ai Paesi firmatari il rispetto non solo degli standard di tutela Oil, ma anche di quelli previsti almeno dalle proprie fonti primarie, ovverosia dai Trattati (artt. 152, 154 e 155 TFUE) e dalla Carta dei diritti fondamentali (artt. 27 e 28). In fin dei conti i Paesi aderenti a quegli accordi ricevono vantaggi commerciali (soprattutto doganali) il più delle volte molto consistenti. Peraltro, un approccio di tal genere sarebbe anche in sintonia con quanto disposto dall’art. 21 TUE che disciplina l’azione esterna dell’Unione. Tale norma, infatti, da un lato, afferma che l’Unione “si prefigge di promuovere nel resto del mondo: democrazia, Stato di diritto, universalità e indivisibilità dei diritti dell’uomo e delle libertà fondamentali, rispetto della dignità umana, principi di uguaglianza e di solidarietà e *rispetto dei principi della Carta delle Nazioni Unite e del diritto internazionale*”, ma, dall’altro, prevede che “*l’azione dell’Unione sulla scena internazionale si fonda sui principi che ne hanno informato la creazione, lo sviluppo e l’allargamento*”<sup>39</sup>.

<sup>39</sup> Miei i corsivi

### **Abstract**

Questo contributo analizza il ruolo dell'Unione europea nel definire e regolamentare la libertà sindacale adoperando fonti diverse dalle tradizionali. Nella prima parte si mettono in evidenza gli interventi dell'Unione in materia attraverso strumenti normativi non vincolanti, la cui efficacia, sul piano politico, è diversificata. Nell'ultima parte, invece, si dedica attenzione all'atteggiamento dell'Unione verso i Paesi terzi, nei cui confronti, utilizzando per lo più fonti convenzionali, il rispetto della libertà sindacale è considerato fondamentale per lo svolgimento delle relazioni commerciali e per la concessione di agevolazioni doganali.

This paper deals with the role of the European Union in regulating trade union freedom by using sources of law other than the traditional ones. The first part highlights the Union's interventions on the topic through non-binding instruments, whose effectiveness on the political level is diversified. In the final part, on the other hand, the attention is concentrated on the EU's attitude towards third countries, with respect to which, using mostly conventional sources, the protection of trade union freedom is considered fundamental for trade relations and for customs benefits.

### **Key words**

Libertà sindacale, strategia integrata UE, pilastro dei diritti sociali, art. 156 TFUE, commercio con i Paesi terzi.

Trade union freedom, EU integrated strategy, Pillar of social rights, Article 156 TFEU, Trade with third countries.