



VN/WW/aa  
Bruxelles, 22 e 23 ottobre 2013 w.etuc.org

**COMITATO ESECUTIVO**  
CES\ICE204\FR\10

Punto 10 all'ordine del giorno

**Contestare le misure di austerità attraverso la via vertenziale  
(documento di orientamento)**

## **Contestare le misure di austerità attraverso la via vertenziale**

### **Introduzione**

1. Dall'inizio della crisi finanziaria nel 2008, gli Stati membri hanno adottato diverse misure per ridurre la spesa pubblica ed i deficit di bilancio. Tali misure di austerità hanno anche avuto un'incidenza sui diritti sociali e condotto ad una deregulation delle legislazioni lavoristiche nazionali, così come allo smantellamento dei sistemi di contrattazione collettiva.
2. La Confederazione europea dei sindacati (CES) ritiene che la legittimità di alcune misure di austerità dovrebbe essere contestata attraverso la via vertenziale, in particolare quando si tratta di violazione dei diritti sociali fondamentali e della legislazione europea ed internazionale in materia di occupazione.
3. I governi nazionali hanno realizzato interventi di riforma del diritto del lavoro in tema di livello e determinazione dei salari, sistemi di contrattazione collettiva, rapporti di lavoro, tempo di lavoro, licenziamento, ecc., sulla base di una serie di atti europei quali le decisioni del Consiglio, i programmi di aggiustamento economico ed i Memorandum.
4. La concessione di un aiuto finanziario europeo (ed internazionale) ai paesi sottoposti a programmi di aggiustamento dipende dalla loro attitudine a soddisfare i criteri di bilancio ed avviare riforme volte a flessibilizzare il mercato del lavoro. Qualora si riuscisse a stabilire con chiarezza un nesso tra atto europeo e riforme nazionali, sarebbe possibile allora sostenere che le modifiche ai sistemi di contrattazione collettiva e la riduzione dei salari a livello nazionale hanno violato non solo la legislazione nazionale ed i principi costituzionali, ma anche il diritto primario europeo: per esempio, in ragione del fatto che l'Unione non ha competenza in materia di salari e di contrattazione collettiva.
5. Le medesime argomentazioni possono essere avanzate con riferimento alle raccomandazioni ai singoli Stati pubblicate ogni anno nell'ambito del semestre europeo, che esigono cambiamenti in tema di salari e sistemi di determinazione dei salari e sollecitano interventi e riforme incoraggiando una flessibilità salariale al ribasso.

### **Itinerari di un possibile contenzioso**

6. La CES e/o i sindacati affiliati dispongono di varie opportunità che possono essere utilizzate simultaneamente o in successione al fine di adire le giurisdizioni nazionali o sovranazionali od altre istanze.

### ***Organi giudiziari***

7. Da un lato, le controversie sottoposte al giudizio della Corte di Giustizia dell'UE (CGUE) o della Corte Europea dei Diritti dell'Uomo (Corte EDU) danno luogo a decisioni giuridicamente vincolanti. Dall'altro, il regolamento di procedura della CGUE pone condizioni difficili da soddisfare: il soggetto ricorrente deve avere un interesse o un diritto

che è stato direttamente leso da un atto di legislazione europea ed il termine per il ricorso è molto breve (due mesi). Inoltre, nella giurisprudenza Ue è dato riscontrare alcuni precedenti sfavorevoli: ci riferiamo a due procedimenti nei quali i sindacati ricorrenti sono stati ritenuti privi di interesse ad agire in quanto non integranti il requisito della lesione diretta ed individuale<sup>1</sup> e ad un procedimento nel quale non è stato possibile dimostrare la dimensione europea<sup>2</sup>. Alla luce di queste decisioni, le possibilità di azione diretta dei sindacati presso la CGUE sono molto limitate.

#### CGUE – Azione diretta

8. Esiste, nondimeno, una possibilità per i sindacati di intraprendere un'azione diretta presso la CGUE con riferimento agli accordi di dialogo sociale settoriale a livello europeo<sup>3</sup>. Avendo la Commissione da ultimo confermato che non presenterà - nel corso di questo mandato - alcuna proposta di decisione del Consiglio concernente l'attuazione dell'*Accordo quadro europeo sulla tutela della salute e sicurezza sul lavoro nel settore dell'acconciatura*, con ciò rispondendo negativamente alla richiesta delle parti sociali in tal senso, si potrebbe considerare l'opportunità di portare la questione davanti alla CGUE in ragione del mancato rispetto da parte dell'organo di governo dell'Unione degli obblighi su di esso gravanti in virtù dei trattati. Se ciò avvenisse, si tratterebbe del primo ricorso dei sindacati contro la Commissione europea avanti alla CGUE. Si tratta di fare in modo che la Commissione rispetti, difenda e prenda sul serio le regole del dialogo sociale europeo come definite dal trattato. Le argomentazioni favorevoli e contrarie ad una simile azione giudiziaria dovranno essere accuratamente discusse e soppesate con i sindacati firmatari dell'accordo.
9. Il Parlamento europeo, così come gli Stati membri, possono anche proporre ricorso alla CGUE (essendo tale possibilità prevista dal trattato). Questo aspetto dovrebbe essere maggiormente preso in considerazione dai membri del Parlamento europeo.

#### CGUE – Questioni pregiudiziali

10. Sembra che l'unico mezzo realistico per contestare le misure di austerità sia, per le organizzazioni sindacali, quello della domanda di pronuncia pregiudiziale. In proposito i giudici nazionali possono, ed a volte devono, rinviare una controversia alla Corte di Giustizia sottoponendogli in via pregiudiziale questioni relative all'interpretazione del

---

<sup>1</sup> Cfr. Tribunale, ord. 27.11.2012, causa T-541/10, ADEDY e al. c. Consiglio, GU C 26/45, 26.1.2013; nonché Tribunale, ord. 27.11.2012, causa T-215/11, ADEDY e al. c. Consiglio GU C26/45, 26.1.2013. In questi due casi, i giudici ritengono che i ricorrenti non abbiano provato l'esistenza di un loro interesse ad agire rispetto agli atti impugnati.

<sup>2</sup> CGUE, sesta sezione, ord. 7.3.2013, causa C-128/12, *Sindicato dos Bancários do Norte e al. c. BPN – Banco Português de Negócios, SA*, GU C151, 26.5.2012. La CGUE si è dichiarata manifestamente incompetente a conoscere della domanda di rinvio pregiudiziale proposta dal Tribunale del lavoro di Porto. Invero "*malgré les doutes exprimés par la juridiction de renvoi quant à la conformité de la loi de finances pour 2011 avec les principes et les objectifs consacrés par les traités, la décision de renvoi ne contient aucun élément concret permettant de considérer que ladite loi vise à mettre en œuvre le droit de l'Union*".

<sup>3</sup> UNI Europa e Coiffure UE hanno concluso l'*Accordo quadro europeo sulla tutela della salute e sicurezza sul lavoro nel settore dell'acconciatura*. Vedi anche gli accordi dell'ETF nei settori della pesca e delle vie di navigazione interna.

diritto europeo. Le parti del procedimento devono stabilire con molta chiarezza il legame con la legislazione dell'Unione e presentare le argomentazioni relative. I sindacati ed i loro Uffici giuridici e vertenze dovranno scegliere accuratamente la vertenza pilota, la quale dovrebbe rispondere ai seguenti requisiti: a) violazione flagrante dei diritti sociali fondamentali, un settore nel quale esiste un quadro giuridico europeo consolidato che è stato interpretato dalla Corte in modo favorevole ai diritti sociali del lavoro; b) concentrarsi sulle misure che sono state attuate poco dopo la decisione del Consiglio; c) l'esistenza di una giurisprudenza favorevole da parte di altre istituzioni come il Comitato europeo dei diritti sociali (Ceds) e l'OIL.

#### Corte Europea dei Diritti dell'Uomo (Corte EDU)<sup>4</sup>

11. Intraprendere un'azione in giudizio avanti alla Corte EDU per violazione della Convenzione Europea dei Diritti dell'Uomo significa affrontare una procedura molto lunga giacché occorre aver esaurito tutti i possibili rimedi giurisdizionali nel paese interessato. Tuttavia, due strade appaiono particolarmente pertinenti per contestare le misure di austerità. In primo luogo, ricorsi potranno essere presentati in ragione della violazione dell'art. 11 della CEDU (libertà di riunione e di associazione) e dello smantellamento dei sistemi di contrattazione collettiva quale effetto delle misure di austerità. In secondo luogo, si potrà far valere in giudizio la violazione del Protocollo n. 1 della CEDU che tutela il diritto di proprietà (ivi compresi i redditi che derivano da salari e pensioni). Considerando che la Corte EDU non riconosce il diritto ad un importo preciso di salario o di pensione, occorrerà dimostrare che le misure di austerità hanno messo in discussione l'importo minimo sufficiente per garantire il diritto del ricorrente a condizioni di vita dignitose.
12. Quando l'Unione Europea diverrà parte contraente della CEDU, la CES avrà la possibilità di presentare un'istanza alla Corte EDU ove riesca a provare che i suoi diritti siano stati violati da un'istituzione dell'Unione.

#### ***Altre istituzioni***

13. I sindacati ed i loro Uffici giuridici e vertenze dovrebbero sfruttare al massimo il peso politico di decisioni non giuridicamente vincolanti, facendo ricorso alla Commissione europea, al mediatore europeo ed alle possibilità procedurali offerte dal Consiglio d'Europa e dall'OIL.

#### Denunce alla Commissione europea

14. I sindacati ed i loro Uffici giuridici e vertenze dovrebbero prendere maggiormente in considerazione la possibilità di depositare una denuncia alla Commissione europea. Ogni singolo è legittimato a farlo nei confronti di uno Stato membro per ogni atto (legge,

---

<sup>4</sup> La Corte applica la Convenzione Europea dei Diritti dell'Uomo (CEDU). Il suo ruolo è quello di assicurare il rispetto da parte degli Stati dei diritti e delle garanzie sanciti dalla Convenzione. La Corte assolve il proprio ruolo esaminando i ricorsi presentati dai singoli o, a volte, dagli Stati. Essa, quando conclude per la violazione da parte di uno Stato membro di uno o più diritti o garanzie, pronuncia una sentenza di accertamento di violazione a norma convenzionale con condanna ad equo indennizzo. Le sentenze sono vincolanti e dunque gli Stati interessati hanno l'obbligo di conformarsi ad esse.

regolamento o azione amministrativa) o prassi, imputabile ad uno Stato, ritenuta incompatibile con una norma o un principio del diritto europeo.

15. In generale, la Commissione si pronuncia sul merito della denuncia entro dodici mesi. Essa esaminerà la denuncia e deciderà o di avviare una procedura di infrazione o di archiviare la causa.
16. Recentemente l'organizzazione sindacale inglese TUC ha depositato una denuncia contro il governo britannico per la mancata corretta attuazione da parte di questo della direttiva sul lavoro tramite agenzia interinale e, quindi, per il mancato rispetto del principio di parità di trattamento retributivo a favore dei lavoratori interinali.

### Mediatore europeo

17. Il ruolo del mediatore europeo è quello di intervenire nei casi di non corretta azione amministrativa da parte delle istituzioni dell'Unione. Può essere più facile pervenire a un esito positivo nell'ambito di una denuncia avente ad oggetto le misure di austerità presentata al mediatore, giacché la decisione di questo non è giuridicamente vincolante. Un parere giuridico favorevole del mediatore può tuttavia aumentare la pressione sulle istituzioni europee e fungere da riferimento in altre procedure internazionali.
18. Potenziali vertenze pilota potrebbero riguardare le raccomandazioni del 2013 in materia di salari per Belgio, Spagna, Finlandia, Francia, Grecia, Italia, Lussemburgo e Slovenia, in relazione alle quali si può sostenere che la Commissione ha oltrepassato le sue competenze, visto che l'art. 153, paragrafo 5 del Trattato sul funzionamento dell'UE esclude la materia retributiva da quelle di competenza dell'Unione. In Francia, Grecia e Slovenia, le raccomandazioni vertono sui salari minimi, in Belgio<sup>5</sup> e Lussemburgo sui sistemi di indicizzazione dei salari, mentre si richiede a Danimarca e Finlandia che la contrattazione collettiva futura preveda una moderazione nell'andamento dei salari.
19. Tuttavia la CES si è vista recentemente rigettare una denuncia al mediatore. La CES lamentava la mancanza di iniziativa da parte della Commissione a seguito della relazione del Parlamento Europeo nella quale si richiedeva uno strumento giuridico in materia di ristrutturazioni ed anticipazione del cambiamento, ma il mediatore ha ritenuto di non aprire la fase istruttoria per due motivi: egli non ha rilevato nessuna violazione dei diritti della CES ad essere consultata, escludendo d'altra parte ogni sua competenza in materia legislativa.

### Consiglio d'Europa

20. La Carta sociale europea (CSER) del Consiglio d'Europa garantisce, tra l'altro, i diritti in materia di organizzazione, contrattazione collettiva e di sciopero.

---

<sup>5</sup> "Al fine di ristabilire la competitività, (occorre) proseguire negli sforzi per riformare il sistema di determinazione dei salari, ivi compresa l'indicizzazione; fare in modo che, in particolare attraverso misure strutturali, in concertazione con le parti sociali e nel rispetto delle prassi nazionali, il sistema di determinazione dei salari reagisca all'andamento della produttività, rifletta le differenze di produttività e di situazioni nel mercato del lavoro, preveda correzioni automatiche quando l'andamento dei salari nuoce alla competitività".

21. La procedura dei reclami collettivi [ratificata dall'Italia] offre ai sindacati la possibilità di contestare le misure di austerità, favorendo in tal modo il formarsi di una giurisprudenza più favorevole presso il Consiglio d'Europa. Bisognerebbe ricorrere più assiduamente a questa procedura.
22. La CES svolge un ruolo peculiare nella procedura in discorso, perché può formulare osservazioni scritte in merito a tutti i reclami ed agire in qualità di co-reclamante con i sindacati affiliati<sup>6</sup>.
23. Nell'ultimo anno, il Comitato europeo dei diritti sociali (Ceds) ha concluso nel senso della violazione da parte del governo greco del diritto alla sicurezza sociale garantito dalla CSER a causa dei tagli massicci delle prestazioni sociali imposti sia nel settore privato, sia nel settore pubblico.
24. Tuttavia tale procedura si applica solo agli Stati che hanno provveduto alla ratifica: Belgio, Bulgaria, Cipro, Croazia, Francia, Grecia, Irlanda, Italia, Norvegia, Paesi Bassi, Portogallo, Repubblica Ceca, Slovenia e Svezia. I sindacati affiliati provenienti da Stati che non lo abbiano ancora fatto sono invitati a fare pressione sui loro governi affinché accettino il protocollo sui reclami collettivi.

## OIL

25. I reclami presso il Comitato sulla libertà di associazione (CLA) e il Comitato di Esperti per l'Applicazione delle Convenzioni e Raccomandazioni (CEACR) sono utili non soltanto per correggere delle situazioni particolari, ma anche per favorire il formarsi di una giurisprudenza favorevole. In seguito ai reclami della organizzazione sindacale greca GSEE all'organo di controllo dell'OIL, il CLA (nel 2012) e il CEACR (2011, 2012 e 2013), ma anche la Commissione della Conferenza per l'Applicazione di Norme (2011 e 2013) hanno stimato che ci fossero in Grecia interventi reiterati e di ampia portata nel campo delle negoziazioni collettive libere e volontarie, così come un rilevante deficit di dialogo sociale, ed hanno pertanto sottolineato la necessità di promuovere e rafforzare il quadro istituzionale di questi diritti fondamentali essenziali.

## **Conclusioni**

26. E' importante considerare l'impatto di una denuncia a livello europeo prima di avviare una procedura giudiziaria. Le sentenze della CGUE nei casi *Laval* e *Viking* hanno dimostrato che queste vicende giudiziarie andavano ben al di là delle sole parti in causa o degli Stati

---

<sup>6</sup> La CES ha presentato due reclami collettivi insieme ai sindacati affiliati riguardanti alcune restrizioni al diritto di sciopero: N. 59/2009, Confederazione Europea dei Sindacati/Centrale Generale dei Sindacati Liberi del Belgio (CGSLB)/Confederazione dei Sindacati cristiani del Belgio (CSCB)/Federazione Generale del Lavoro del Belgio (FGTB) c. Belgio; N. 32/2005, Confederazione Europea dei Sindacati/Confederazione dei Sindacati indipendenti di Bulgaria (CSIB)/Confederazione sindacale «Podkrepa» c. Bulgaria.

interessati. Per questa ragione, la CES ha deciso, nel 2008, di costituire una Rete del contenzioso (*Litigation network*) ed un sistema di allerta precoce.

27. Contestare le misure di austerità attraverso la via vertenziale richiede un migliore coordinamento tra la CES ed i sindacati affiliati. E' necessario rafforzare questo coordinamento se vogliamo che le diverse azioni legali promosse dai diversi Stati presso le varie giurisdizioni ed istituzioni siano più efficaci.
28. La Rete del contenzioso dovrebbe essere utilizzata per definire linee di politica giudiziaria comuni in merito alle vertenze pilota da avviare ed alle argomentazioni da sviluppare dopo averne accuratamente valutato i possibili esiti, i rischi e le implicazioni in termini economici.
29. Ricorrere alla via vertenziale richiede che i sindacati affiliati (tramite i loro uffici giuridici e vertenze) assicurino un flusso informativo dalla periferia al centro in merito ai casi pertinenti, presentino denunce alla Commissione e avviino vertenze pilota presso i giudici nazionali, il che potrebbe determinare nuove questioni pregiudiziali davanti alla CGUE. E' fondamentale che la CES sia correttamente informata su tutti i casi di rinvio pregiudiziale, qualunque siano le circostanze.
30. Nel sottolineare gli aspetti giuridici delle misure di austerità e nell'indicare con chiarezza che queste misure saranno oggetto di contestazione, i sindacati aumenteranno la pressione sulle istituzioni ed i responsabili politici europei affinché cambino rotta. E' tuttavia necessario che l'azione giudiziaria sia accompagnata da una strategia di comunicazione adeguata. La dinamica di ogni vertenza senza eccezione deve essere sfruttata politicamente a livello nazionale ed europeo. Per esempio, la semplice minaccia di promuovere un'azione davanti ad un organo giudiziario contro la Commissione non deve essere sottovalutata e potrebbe avere un reale impatto politico.