

**UNIVERSITA' DEGLI STUDI DI PERUGIA**

**FACOLTA' DI GIURISPRUDENZA**

*Corso di Laurea Magistrale in Giurisprudenza*



**Tesi di Laurea**

*Crisi economica e tutela sociale dei lavoratori nell'Unione europea:  
quale ruolo per la Carta dei diritti fondamentali?*

*Laureanda*

**Elisa Manenti**

*Relatore*

**Prof. Simone Vezzani**

*Controrelatore*

**Prof. Alessandra Lanciotti**



**INDICE**

**INTRODUZIONE.....1**

**CAPITOLO I**

**IL RUOLO DEI DIRITTI SOCIALI DEL LAVORATORE  
NELL'ORDINAMENTO EUROPEO. DAL TRATTATO DI  
ROMA AL TRATTATO DI LISBONA**

**1. Struttura e obiettivi del capitolo.....4**

**2. Diritti sociali e cittadinanza europea.....6**

**3. Alle origini della politica sociale europea.....8**

**4. Il principio di parità di retribuzione fra uomini e donne.....12**

**5. Atto Unico Europeo.....14**

**6. La contrattazione collettiva europea.....17**

**7. La Carta comunitaria dei diritti sociali fondamentali dei lavoratori.....20**

**8. Il Trattato di Maastricht e l'*opting out* del Regno Unito.....21**

**9. Il Trattato di Amsterdam.....25**

**9.1 La politica sociale.....26**

**9.2 Il ruolo delle parti sociali e la contrattazione collettiva.....28**

**9.3 Occupazione.....30**

**10. La Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea.....32**

<b>11. Il Trattato di Lisbona.....</b>	<b>35</b>
<b>12. Il ruolo della Corte di Giustizia.....</b>	<b>37</b>

## **CAPITOLO II**

### **IL RUOLO DELLA CARTA DEI DIRITTI FONDAMENTALI NELLA TUTELA SOCIALE DEL LAVORATORE**

<b>1. La Carta dei diritti fondamentali dell’Unione europea e il riconoscimento dei diritti sociali.....</b>	<b>40</b>
<b>1.1 Le clausole “orizzontali” della Carta: l’ambito di     applicazione.....</b>	<b>42</b>
<b>1.2 Efficacia diretta “verticale” e “orizzontale”.....</b>	<b>44</b>
<b>2. Distinzione fra principi e diritti.....</b>	<b>46</b>
<b>3. Principio di non discriminazione.....</b>	<b>52</b>
<b>3.1 Sviluppi giurisprudenziali.....</b>	<b>57</b>
<b>4. Il principio di parità di trattamento fra donne e uomini.....</b>	<b>59</b>
<b>5. Il Capo “Solidarietà”.....</b>	<b>63</b>

### CAPITOLO III

#### LA SENTENZA NEL CASO *ASSOCIATION DE MEDIATION SOCIALE C. UNION LOCALE DES SYNDACTS CGT*

1. Premessa.....	72
2. L'art. 27 della Carta: il diritto dei lavoratori all'informazione e alla consultazione.....	74
3. La direttiva 2002/14 CE e il “quadro generale” sui diritti di informazione e consultazione dei lavoratori.....	76
4. Il caso <i>Association de médiation sociale c. Union locale des syndicats CGT</i> .....	81
4.1 Conclusioni dell'Avvocato generale Pedro Cruz Villalon.....	84
4.2 La sentenza della Corte di giustizia del 15 gennaio 2014.....	87

### CAPITOLO IV

#### L'IMPATTO DELLA CRISI ECONOMICA SUL MODELLO SOCIALE EUROPEO

1. L'origine della crisi nel contesto europeo.....	91
2. Riforme nella <i>governance</i> europea.....	95
3. La sentenza <i>Pringle</i> e le pronunce del <i>Bundeferfassungsgericht</i> .....	99

4. La legittimità delle misure interne di <i>austerità</i> : il caso del Portogallo.....	104
5. “Disinvestimento” nella politica sociale in tempo di crisi.....	109
<b>CONCLUSIONI.....</b>	<b>113</b>
<b>BIBLIOGRAFIA.....</b>	<b>116</b>
<b>LISTA DEI CASI.....</b>	<b>125</b>

## INTRODUZIONE

Il presente lavoro mira a verificare il grado di sviluppo della tutela del lavoratore nelle politiche sociali europee. Più precisamente, costituirà oggetto di esame la giustiziabilità che i diritti sociali dei lavoratori ricevono nell'ordinamento dell'Unione europea, anche alla luce dell'impatto che l'attuale crisi economica e finanziaria ha avuto nei confronti del modello sociale europeo.

L'indagine, che si articola in quattro capitoli, prende le mosse da una ricostruzione storica dell'evoluzione della politica sociale europea, che va dal Trattato di Roma al Trattato di Lisbona, con particolare riguardo ai profili attinenti alla tutela del lavoratore.

Nel capitolo II si effettuerà un'analisi del catalogo dei diritti sociali collocato, in particolare, nel Capo IV, della Carta dei diritti fondamentali, evidenziando: i) il ruolo centrale, di quest'ultima, nella conformazione di quello che è definito il "Modello sociale europeo"; ii) la distinzione, all'interno degli strumenti giuridici apportati dalla Carta, per tutelare le posizioni fondamentali, fra principi e diritti; iii) le problematiche legate all'applicabilità e all'efficacia diretta dei principi e dei diritti sanciti nella Carta medesima.

Nella parte centrale della trattazione, cioè nel capitolo III, si andrà ad analizzare il caso *Association de médiation sociale c. Union locale des syndicats CGT*<sup>1</sup>. La centralità di questo caso risiede nel fatto che esso conferma e sviluppa

---

<sup>1</sup> Sentenza del 15 gennaio 2014, *Association de médiation sociale c. Union locale des syndicats CGT*, Causa C- 176/12, non ancora pubblicata in Raccolta.

l'orientamento da sempre sostenuto dalla Corte di giustizia rispetto alla tutela dei diritti sociali, in particolare di quelli sanciti nella Carta dei diritti fondamentali.

La Corte sembra infatti ribadire la tutela delle libertà economiche a scapito delle politiche sociali, andando a considerare taluni articoli del capo Solidarietà della Carta come di per sé insufficienti a conferire ai singoli un diritto invocabile in sede giudiziaria.

Nel IV ed ultimo capitolo si andranno a considerare altri casi in cui la Corte sembra ignorare le sollecitazioni, avanzate dagli organi giudiziari di diversi Stati membri attraverso domande di pronuncia pregiudiziale, di maggiore tutela dei diritti sociali in un contesto, come quello attuale, caratterizzato dall'immissione negli ordinamenti statali di tecniche regolative, di contrasto alla crisi finanziaria, incidenti sulla politica economica degli Stati. Gli interventi in questione, provenienti dall'Unione e da altri enti internazionali creati *ad hoc*, con l'obiettivo di salvare l'euro, hanno dato luogo al propagarsi di una serie di misure di "austerity" interne agli Stati stessi.

Oltre all'individuazione della situazione di fatto che si va delineando nell'eurozona, nel capitolo IV, si analizzeranno i casi che hanno viste impegnate, da un lato la Corte di giustizia, sul controllo di compatibilità di tali interventi con i principi sanciti nei Trattati Ue, dall'altro lato le Corti costituzionali degli Stati membri, sul controllo di costituzionalità delle misure interne di *austerity*.



Centrali sono il caso *Pringle*<sup>2</sup> in cui la Corte di giustizia, è stata chiamata a pronunciarsi in ordine alla compatibilità del MES, con i principi sanciti nei Trattati UE; e il caso del Portogallo, le cui misure interne di *austerità* approvate dal Parlamento portoghese sottoforma di leggi di bilancio, in attuazione degli obblighi assunti verso la *Troika*, sono state oggetto sia di controllo di costituzionalità, da parte della Corte costituzionale portoghese<sup>3</sup>, sia di compatibilità rispetto all'art. 31 CDF, da parte della Corte di giustizia<sup>4</sup>.

Le valutazioni alle quali si giungerà al termine di questa analisi permettono di capire in quale direzione si stia muovendo l'Unione rispetto alla tutela della dimensione sociale e potranno fungere da punto di partenza per individuare gli sviluppi auspicabili al fine di far fronte all'insostenibilità di un tale assetto, in cui la crisi finanziaria dei Paesi membri più deboli è tutt'altro che prossima alla soluzione.

---

<sup>2</sup>Sentenza del 27 novembre 2012, *Thomas Pringle c. Irlanda*, causa C-370/12, non ancora pubblicata in Raccolta.

<sup>3</sup>V. *Acòrdão* n. 353/2012, *Acòrdão* n. 187/2013.

<sup>4</sup>Ordinanza del 7 marzo 2013, *Sindicato do Bancarios do Norte*, C-128/12.

## CAPITOLO I

### IL RUOLO DEI DIRITTI SOCIALI DEL LAVORATORE NELL'ORDINAMENTO EUROPEO.

#### DAL TRATTATO DI ROMA AL TRATTATO DI LISBONA

##### 1. Struttura e obiettivi del capitolo.

Il presente capitolo vuole affrontare il problema della individuazione e definizione dei diritti sociali del lavoratore nell'ordinamento dell'Unione europea, al fine di valutarne l'evoluzione e l'effettiva giustiziabilità. Per giustiziabilità si intende la situazione sostanziale e processuale relativa alla garanzia delle situazioni giuridiche di volta in volta protette sia nello spazio europeo sia in quello nazionale.

Per poter affrontare il tema della giustiziabilità di tali diritti innanzitutto si deve partire dal presupposto che i diritti sociali dei lavoratori sono una *species* di un più ampio *genus*, i diritti sociali, quindi per capire l'evoluzione dei primi, si deve partire da un'analisi dei secondi.

Per prima cosa ci si dovrà, dunque, chiedere quali sono i diritti sociali e se questi godono di uguale garanzia degli altri diritti civili e politici. Partendo da una definizione generale dei diritti sociali si comprende subito la difficoltà nel rendere effettivi tali diritti in un contesto come quello europeo; i diritti sociali, infatti, sono diritti relativi, o per meglio dire, “diritti a prestazioni”, che non possiedono

un carattere di universalità come invece le libertà e i diritti politici<sup>5</sup>. Essi sono diretti alla persona “concreta e situata in un determinato contesto” nei confronti della quale lo Stato interviene per eliminare le disuguaglianze rispetto agli altri individui; sono quindi diritti mutabili, ciò che viene garantito al cittadino varia da epoca ad epoca e da società a società<sup>6</sup>.

La relatività e mutabilità di tali diritti fa sì che non esista un’uniformità tra i sistemi sociali europei e quindi si rileva una difficoltà nel creare standard univoci di garanzia a livello europeo.

Cronologicamente parlando, lo sviluppo dei diritti sociali avviene con l’affermarsi del concetto di cittadinanza; secondo la definizione oggi comunemente accettata i diritti sociali sarebbero un elemento fondante della cittadinanza, in quanto individuano una serie di garanzie che permettono al cittadino di essere più di un semplice appartenente ad una società, qualificandolo, anzi, come soggetto attivo in essa<sup>7</sup>.

Quindi mentre a livello europeo si stava assistendo a questo lento processo di insaturazione di un modello sociale europeo, partendo proprio dall’affermazione del concetto di cittadinanza europea<sup>8</sup>, nell’ambito internazionale la Carta Sociale

---

<sup>5</sup>Cfr. sul punto DICIOTTI, *Sulla distinzione tra diritti di libertà e diritti sociali: una prospettiva di filosofia analitica*, in *Quaderni Costituzionali. Rivista italiana di diritto costituzionale*, 2004, pagg. 733 ss.

<sup>6</sup> V. BALLESTRERO, *Europa dei mercati e promozione dei diritti*, in *Working Paper Centro Studi Diritto del Lavoro Europeo “Massimo D’Antona”*, INT-55/2007, consultabile al sito: <http://csdle.lex.unict.it/docs/workingpapers/europa-dei-mercati-e-promozione-dei-diritti/1486.aspx>.

<sup>7</sup> V. DEAKIN, BROWNE, *Social Rights and Market Order: Adapting the Capability Approach*, in (a cura di HERVEY, KENNER) *Economic and Social Rights Under the EU Charter of Fundamental Rights, A Legal Perspective*, Oxford, 2003, pagg. 28 ss.

<sup>8</sup> V. *infra*, cap. I, par. 2.

Europea<sup>9</sup> e le Convenzioni dell'OIL<sup>10</sup> affermavano per prime l'importanza dei diritti sociali e la loro tutela, andando a prevedere degli standard convenzionali che tutti gli Stati contraenti devono rispettare, con l'aggiunta di clausole di salvaguardia che stabiliscono la facoltà per gli Stati di prevedere in aggiunta a quelli standard un trattamento più garantista<sup>11</sup>.

## **2. Diritti sociali e cittadinanza europea.**

Nell'Unione Europea si comincia a parlare di cittadinanza europea e di tutti i diritti ad essa correlati nel Trattato di Maastricht<sup>12</sup>. Tra i diritti connessi alla

---

<sup>9</sup> La Carta sociale europea, redatta a Torino il 18 ottobre 1966, la cui ratifica e accettazione è aperta a tutti gli Stati che fanno parte del Consiglio di Europa, è un trattato del Consiglio d'Europa che protegge i diritti sociali dell'uomo tra i quali annovera i diritti al lavoro (diritto di sciopero, libertà di costituire sindacati e organizzazioni di datori di lavoro per la protezione di interessi economici e sociali, politica sociale ed economica mirante alla realizzazione del pieno impiego..), il diritto alla protezione sociale, la libera circolazione di persone, il diritto alla non discriminazione, ect. Stabilisce un sistema di controllo tramite l'istituzione di un comitato europeo, che garantisce il loro rispetto da parte degli Stati che l'hanno ratificata. Recentemente la Carta è stata modificata e la Carta sociale europea, riveduta del 1996, ed entrata in vigore nel 1999, sostituisce progressivamente il trattato precedente del 1961. Sull'argomento v. D'AMICO, GUIGLIA, LIBERALI, *La Carta sociale europea e la tutela dei diritti sociali*, Napoli, 2013, *passim*.

<sup>10</sup> L'OIL (Organizzazione Internazionale del Lavoro) è un'agenzia specializzata delle Nazioni Unite che ha come obiettivo il perseguimento della giustizia sociale e il riconoscimento universale dei diritti umani nel lavoro, attraverso la promozione di un lavoro dignitoso, il cosiddetto *decent work*, in condizioni di libertà, uguaglianza e sicurezza per tutte le donne e gli uomini. Fondata nel 1919 a seguito del Trattato di Versailles che pose fine al primo conflitto mondiale, ed associata alle Nazioni Unite dal 1946, ne fanno parte 181 Stati membri e la sua sede principale è a Ginevra. L'OIL è responsabile dell'adozione e dell'attuazione delle norme internazionali sul lavoro, le quali assumono la forma di convenzioni e raccomandazioni internazionali. Sull'argomento v. di MECHI, *L'Organizzazione Internazionale del Lavoro e la ricostruzione europea. Le basi sociali dell'integrazione economica (1931-1957)*, Roma, 2013.

<sup>11</sup> Cfr. RUSSO, *Armonizzazione della politica sociale attraverso prescrizioni minime internazionali ed europee*, in *Rivista di diritto internazionale*, 2012, pagg. 762 ss.

<sup>12</sup> Il Trattato di Maastricht, infatti risulta essere la prima fonte di diritto primario comunitario in cui compare il concetto di cittadinanza (artt.18-22 TCE). In passato tale concetto era stato già menzionato nel Summit di Parigi nell'Ottobre del 1972. V. *Meeting of the Heads of State or Government, Paris 19-21 October 1972*, in *Bulletin of the European Communities*, No. 8, 1972, reso effettivo nel programma di azione sociale conseguentemente adottato dal Consiglio con una

cittadinanza c'è anche la libertà di circolazione e di soggiorno all'interno del territorio degli Stati membri; l'esercizio di tale libertà da parte dei cittadini comunitari ha portato la necessaria affermazione di una vasta gamma di diritti sociali comuni per garantire l'integrazione di tali soggetti all'interno del tessuto sociale della società ospitante<sup>13</sup>. Con l'introduzione del concetto di cittadinanza, si comincia a concepire l'individuo, non più nella sua mera dimensione economica, ma come persona il cui valore intrinseco è dato proprio dall'essere uomo, il quale pertanto appartiene ad una società che si fa carico di proteggerlo.

Vi è un altro elemento che gioca un ruolo fondamentale nel riconoscimento della portata dei diritti sociali: il mercato<sup>14</sup>.

Molti autori infatti hanno cercato di definire i diritti sociali partendo dal ruolo del mercato all'interno della società. Uno di questi fu Marshall. Nella sua opera "*Citizenship and Social Class*", egli afferma che le aspirazioni di percepire il cittadino al di sopra e al di là delle regole di mercato, cioè considerarlo non come una mera forza produttrice, sono state soddisfatte facendo entrare i diritti sociali nello *status* della cittadinanza, insieme a quelli politici e civili, e creando così un diritto universale a un reddito reale non misurato sul valore di mercato del soggetto<sup>15</sup>.

Se questo concetto è valido nella costruzione dello Stato sociale, così come si è avuto in Europa nel corso del XX secolo, lo sarà, come si vedrà, ancor più nella costruzione dell'Unione europea che, sganciata dalla visione meramente

---

Risoluzione del 21 gennaio 1974. Sull'argomento v. *Towards a European Citizenship*, Concil Document SN 3940/90, 24.09.1990.

<sup>13</sup> V. WHITE, *Workers, Establishment, and Services in the European Union*, Oxford, 2004, pagg. 121 e ss.

<sup>14</sup> V. DEAKIN, BROWNE, *op.cit.*, pagg. 29 ss.

<sup>15</sup> *Ibidem*.

economica dei suoi fini, dovrà farsi carico della dimensione sociale dei suoi cittadini per costruire un' "Unione [che] si fonda sui valori indivisibili e universali di dignità umana, di libertà, di uguaglianza e di solidarietà; un'Unione [che] si basa sui principi di democrazia e dello stato di diritto", sia pur nel rispetto del principio di sussidiarietà<sup>16</sup>.

### **3. Alle origini della politica sociale europea.**

I primi diritti sociali che trovano affermazione nel contesto comunitario sono i diritti sociali a tutela dei lavoratori.

Infatti, il Trattato di Roma, avendo inserito tra gli obiettivi della Comunità, un alto livello di occupazione sul territorio comunitario tramite il riavvicinamento delle legislazioni statali, ha cercato di realizzare questo scopo con lo strumento della libera circolazione dei lavoratori<sup>17</sup>, vista l'assenza di un'attribuzione generale di competenze alla Comunità in materia sociale<sup>18</sup>.

Sarà proprio andando a tutelare la libera circolazione dei lavoratori che già negli anni Sessanta vennero emanati i primi atti comunitari i quali indirettamente

---

<sup>16</sup> Cfr. il preambolo della Carta dei diritti fondamentali dell'UE.

<sup>17</sup> Il riconoscimento della libertà di circolazione dei lavoratori subordinati era già stata largamente affermata con il Trattato istitutivo della Comunità Europea fin dalle origini. V. Capo I, *I lavoratori*, artt. 39 e ss, TCE.

<sup>18</sup> V. art. 118 TCEE, il quale prevedeva che la Commissione, tramite pareri e raccomandazioni, andasse a promuovere la collaborazione tra gli Stati membri in materia sociale, senza quindi, la possibilità di adozione di atti vincolanti per gli Stati stessi. Anche la Corte di Giustizia ha sempre sostenuto l'esclusività dell'azione statale in materia sociale: esempi di tale indirizzo si possono riscontrare nei casi *Torfaen* (sentenza 23 novembre 1989, causa C- 145/88, in Racc. I-3851, punto 14) e *Merchandise* (sentenza del 28 febbraio 1991, causa C-332/89, in Racc. I-1027, punto 12) nei quali si legge espressamente che "*la détermination des réglementations sociales appartient, en l'état actuel du droit communautaire, aux États membres*".

andavano a porre delle norme a tutela dei lavoratori sulla base dell'art. 100 TCEE, norma di ravvicinamento delle leggi<sup>19</sup>.

Per questi atti emanati nel contesto europeo, emessi sulla base del principio di non discriminazione e della parità di trattamento, non si può ancora parlare, però, di riconoscimento dei diritti sociali dei lavoratori.

È comunque interessante notare come la libertà di circolazione del lavoratore sia stata inserita nel Trattato CEE con l'obiettivo di migliorare il livello di occupazione dei lavoratori degli Stati membri, di contribuire alla circolazione di manodopera fra gli stessi al fine di soddisfare esigenze qualitativamente e quantitativamente diversificate e di raggiungere questi obiettivi tenendo conto

---

<sup>19</sup> L'art 100 TCEE consentiva al Consiglio di adottare all'unanimità direttive volte al ravvicinamento delle disposizioni legislative, regolamentari e amministrative degli Stati membri che avessero un'incidenza sul mercato comune. Alcuni esempi di provvedimenti emanati sulla base di tali articolo sono: regolamento del 16 agosto 1961 n. 15, primo concreto provvedimento per l'attuazione della libera circolazione dei lavoratori all'interno della Comunità, il quale oltre ad autorizzare il cittadino di uno Stato membro ad occupare un impiego subordinato nel territorio di un altro Stato membro, a condizione che il posto fosse vacante, andava a stabilire l'uguaglianza di trattamento, tra lavoratori nazionali e quelli provenienti da altri Stati membri, per quanto riguarda le condizioni di lavoro, l'occupazione, la retribuzione, il licenziamento, l'iscrizione alle organizzazioni sindacali e il diritto di voto nell'elezione degli organi di rappresentanza dei lavoratori d'impresa; il regolamento del Consiglio 1612/68, del 15 ottobre 1968, il quale, sempre in materia di libera circolazione dei lavoratori all'interno della Comunità, garantisce la parità di accesso all'impiego, in *GU* n. L 257 del 19.10.1968 (modificato in parte dalla direttiva n. 2004/38); il regolamento del Consiglio 1408/71 del 14 giugno 1971, relativo all'applicazione dei regimi di sicurezza sociale ai lavoratori subordinati e ai loro familiari che si spostano all'interno della Comunità, in *GU* n. L 149 del 05.07.1971 (modificato da ultimo dal regolamento n. 592/2008) che prevede che i lavoratori siano soggetti agli obblighi e siano ammessi al beneficio della legislazione di ciascun Stato membro e alle stesse condizioni dei cittadini dello Stato di residenza. Per quanto riguarda la materia della sicurezza sull'ambiente di lavoro sulla base di una prima decisione del Consiglio del 27 giugno 1974 di istituire un Comitato consultivo per la sicurezza e la tutela della salute sul luogo di lavoro (Decisione del Consiglio, del 27 giugno 1974, in *GU* n. L 185, del 09.07.1974), grazie al consenso acquisito dopo la risoluzione del gennaio del '74 (Risoluzione del Consiglio, del 21 gennaio 1974, relativa ad un programma di azione sociale, in *GU* n. C 13 del 12/2/1974) in ordine alla possibilità di dar corpo ad una legislazione comunitaria in materia, fondata sull'art. 100 TCE, ed all'azione del Comitato, furono adottate numerose direttive a partire dalla seconda metà degli anni '70. Merita di essere ricordata la direttiva-quadro n. 80/1107/CEE del 27 novembre 1980, sulla protezione dei lavoratori contro i rischi derivanti da un'esposizione ad agenti fisici, chimici, e biologici durante il lavoro, approvata nell'ambito del programma di azione relativo al periodo 1978-1982 (ed oggi abrogata dall'art. 13 della dir. 98/24/CE), alla quale si sono poi aggiunte le regole particolari delle quattro direttive "figlie".

dell'impronta sociale delle costituzioni degli Stati membri, che dunque era trasmigrata nel Trattato CEE<sup>20</sup>.

Oltre a questa prima normativa, legata alla libertà di circolazione, la Comunità europea, in merito alla politica sociale a tutela dei lavoratori, aveva previsto l'adozione di norme minime già nel Trattato di Roma istitutivo della CEE. Quest'ultimo indicava, tra gli obiettivi della Comunità, enunciati all'art. 2, "un miglioramento sempre più rapido del tenore di vita", mentre l'art. 117 sanciva la necessità di un accordo tra gli Stati membri al fine di promuovere il miglioramento delle condizioni di vita e di lavoro della manodopera<sup>21</sup>. Peraltro gli strumenti di cui la Comunità disponeva per la realizzazione di tali finalità erano assai limitati, visto che si poteva contare solo sull'art. 121 il quale dava la possibilità al Consiglio, con deliberazione unanime, previa consultazione del Comitato economico e sociale<sup>22</sup>, di affidare alla Commissione funzioni riguardanti l'attuazione di misure comuni in particolare per quanto riguarda la sicurezza sociale dei lavoratori migranti.

Di maggiore impatto sono state: la previsione di un sostegno all'occupazione derivante dal Fondo sociale europeo e l'attuazione della politica comune di formazione professionale<sup>23</sup>.

---

<sup>20</sup> V. ADOBATI, *Mercato interno e politica commerciale comune*, in (a cura di DRAETTA, PARISI) *Elementi di diritto dell'Unione europea. Parte speciale, Il diritto sostanziale*, Milano, 2010, pagg. 140 ss.

<sup>21</sup> Ancora prima che nel Trattato di Roma, questo concetto era stato affermato nella Dichiarazione Schuman del 1950, alla cui guisa la messa in comune delle risorse di carbone e acciaio avrebbe consentito "l'uguaglianza nel progresso delle condizioni di vita della manodopera occupata nelle relative industrie". In merito v. LABORDE, *Cosa resta del modello sociale europeo?*, in *Lavoro e diritto*, 2013, pagg. 325 ss.

<sup>22</sup> Al Comitato economico e sociale veniva riconosciuta una funzione consultiva. Tale Comitato consiste in un'assemblea consultiva che trasmette i propri pareri alle istituzioni europee, in particolare al Consiglio, alla Commissione e al Parlamento europeo. Il Comitato economico e sociale europeo è stato istituito nel 1957 come forum di discussione delle questioni legate al mercato unico, offrendo ai gruppi di interesse europei (sindacalisti, datori di lavoro, agricoltori), la possibilità di esprimere formalmente un'opinione sulle proposte legislative dell'UE.

<sup>23</sup> V. art. 3 TCEE, che tra le azioni della comunità Europea prevede:



Il Fondo sociale europeo, previsto agli artt. 123-127 TCEE, è lo strumento finanziario creato *ad hoc* per l'attuazione della politica sociale europea, in quanto, si è rivelato, negli anni, un mezzo fondamentale per promuovere la mobilità geografica e professionale dei lavoratori, per realizzare il più generale obiettivo di migliorare il tenore di vita delle popolazioni europee, con particolare riferimento alle regioni più sfavorite. L'amministrazione del Fondo sociale è affidata alla Commissione, assistita da un comitato in composizione tripartita (con rappresentanti dei governi, delle organizzazioni sindacali dei lavoratori e dei datori)<sup>24</sup>.

Il Capo del TCEE, dedicato al Fondo sociale europeo, ha trovato attuazione a partire dal maggio 1972 con la Direttiva 71/66<sup>25</sup>.

Altre direttive in materia di tutela sociale dei lavoratori furono adottate negli anni Settanta, in virtù dell'impulso dato dal Vertice di Parigi dell'Ottobre 1972<sup>26</sup>, e sfruttando, in assenza di una più precisa base giuridica, il già richiamato art. 100 TCEE<sup>27</sup>.

---

i) promozione del coordinamento tra le politiche degli Stati membri in materia di occupazione al fine di accrescerne l'efficacia con lo sviluppo di una strategia coordinata per l'occupazione; j) una politica nel settore sociale comprendente il Fondo sociale europeo; k) rafforzamento coesione economica e sociale.

Le politiche e le azioni, previste dall'art.3, sono considerate degli strumenti per l'attuazione degli obiettivi previsti dall'art.2, che sono: elevato livello di occupazione e di protezione sociale, uno sviluppo armonioso, equilibrato e sostenibile delle attività economiche, la parità tra uomo e donne, una crescita sostenibile, un alto grado di competitività e di convergenza dei risultati economici, il miglioramento della qualità della vita e dell'ambiente, coesione economica e sociale e solidarietà tra gli Stati Membri.

<sup>24</sup>Cfr. ROCCELLA, TREU, *Diritto del lavoro della Comunità europea*, Padova, 2002, pagg. 172 ss.

<sup>25</sup>Questa direttiva, nel corso dei decenni, ha subito rilevanti modifiche funzionali e strutturali: per via della revisione normativa approvata dal Consiglio nel 1983 e in seguito alla più generale riforma dei Fondi strutturali; infine, in ragione del nuovo Regolamento di base n. 1260 del 21 giugno 1999.

<sup>26</sup>V. *Meeting of the Heads of State or Government*, cit..

<sup>27</sup>La dir. 75/129, del 17 febbraio 1975, in *GU L 48 del 22.02.1975* (oggi sostituita dalla direttiva del consiglio n. 98/59 del 20 luglio 1998), concernente il ravvicinamento delle legislazioni degli Stati membri in materia di licenziamenti collettivi. Oltre a prevedere la procedura formale per l'esecuzione di un licenziamento collettivo, sanciva l'obbligo di una preventiva consultazione tra

#### **4. Il principio di parità di retribuzione fra uomini e donne.**

Molta attenzione in particolare fu dedicata alla parità di retribuzione tra i lavoratori di sesso maschile e di sesso femminile, prevista all'art. 119 TCEE. Tale tutela, all'inizio, venne principalmente presa in considerazioni per ragioni economiche, cioè per evitare che il riconoscimento di quel principio, solo in alcuni Stati membri, comportasse svantaggi concorrenziali a danno delle loro imprese nel mercato comune. Infatti le prime direttive di attuazione di tale principio, non sono state adottate su tale presupposto, ma sulla base del già visto art. 100 TCE di ravvicinamento delle legislazioni e sulla base dell'art. 235 TCE, detto "clausola di flessibilità", che consentiva al Consiglio di prendere provvedimenti necessari al fine di raggiungere, nel funzionamento del mercato comune, uno degli scopi della Comunità, nonostante il Trattato non avesse previsto i relativi poteri di azione in capo alla Comunità medesima<sup>28</sup>.

---

il datore di lavoro e i rappresentanti sindacali dei lavoratori al fine di trovare una alternativa al licenziamento collettivo. La direttiva 77/187, del 14 febbraio 1977, in *GU* L61 del 15.03.1977 (oggi sostituita dalla direttiva del Consiglio n. 2001/23 del 12 marzo 2001), sul mantenimento dei diritti dei lavoratori nei casi di trasferimenti di imprese, di stabilimenti, ovvero di parti di esse. Questa direttiva pone l'obbligo, in caso di trasferimento, di preventiva consultazione con i rappresentanti dei lavoratori e va porre il divieto di licenziamento, se effettuato per soli motivi di trasferimento. La dir. 80/987, del 20 ottobre 1980, in *GU* L 283 del 28.10.1980 (oggi sostituita dalla direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio n. 2008/94 del 22 ottobre 2008), sulla tutela dei lavoratori subordinati nel caso di insolvenza del datore di lavoro, prevede in particolare che gli Stati membri adottino le misure necessarie affinché gli organismi di garanzia assicurino il pagamento dei diritti non pagati ai lavoratori subordinati. V. RUSSO, *op. cit.*, pagg. 763 ss.

<sup>28</sup> Un esempio di ciò lo troviamo in alcune normative comunitarie: dir. 75/117/CEE del 10 febbraio 1975, in *GU* L 65 del 14.03.1968, sul ravvicinamento delle disposizioni legislative degli Stati membri relative all'applicazione del principio della parità retributiva tra lavoratori di sesso femminile e di sesso maschile; dir. 76/207/CEE del 9 febbraio 1976, in *GU* L 39 del 14.02.1976, sull'attuazione del principio della parità di trattamento fra lavoratori e lavoratrici per quanto riguarda l'accesso al lavoro, alla formazione e promozione professionali e le condizioni di lavoro; dir. 79/7/CEE, del 19 dicembre 1978, in *GU* L 6 del 10.01.1979, sulla progressiva attuazione del principio della parità di trattamento tra uomini e donne in materia di sicurezza sociale.

Ma in questo contesto, a svolgere un ruolo fondamentale, furono le sentenze della Corte di Giustizia.

Nella sentenza *Defrenne II*<sup>29</sup>, la Corte, oltre ad aver riconosciuto l'efficacia diretta orizzontale e verticale del principio di parità di retribuzione tra lavoratori di sesso maschile e lavoratori di sesso femminile, ha pure fornito un'interpretazione estensiva del concetto di retribuzione, comprendendo in tale nozione anche i vantaggi pagati direttamente o indirettamente dal datore. La Corte tra l'altro, con le sentenze *Bilka*<sup>30</sup> e *Barber*<sup>31</sup>, ha inserito nella nozione di retribuzione, anche le prestazioni erogate dai regimi pensionistici, ritenendo che una misura che escludeva per i lavoratori a tempo parziale la possibilità di accedere a regimi pensionistici professionali costituisce una «discriminazione indiretta»<sup>32</sup> nel caso in cui questo tipo di contratto lavorativo riguardasse un numero di donne molto maggiore rispetto al numero degli uomini. Una forma di discriminazione indiretta è stato considerato, nella sentenza *Jenkins*<sup>33</sup>, pure il caso in cui un lavoro a tempo parziale sia retribuito con una paga oraria inferiore a quella corrisposta per il tempo pieno in una situazione nella quale risulti che i lavoratori a tempo ridotto siano in gran parte donne<sup>34</sup>.

---

<sup>29</sup> Sentenza dell'8 aprile 1976, causa C- 43/75, in Racc. 455, punti 24-56-58.

<sup>30</sup> Sentenza del 13 Maggio 1986, causa C- 170/84, in Racc. 1607, punto 35.

<sup>31</sup> Sentenza del 17 maggio 1990, causa C- 262/88, in Racc. 1990-1889, punti 12-28-32.

<sup>32</sup> Le discriminazioni indirette sono derivanti dall'applicazione di criteri che, pur essendo formulati in termini apparentemente neutri, svantaggiano di fatto una percentuale assai più elevata di donne che di uomini, fatta salva la possibilità di dimostrare che tali criteri abbiano una giustificazione obiettiva ed estranea a qualunque discriminazione fondata sul sesso. Definizione tratta da ROCCELLA, TREU, *op. cit.*, pagg. 293 e ss.

<sup>33</sup> Sentenza del 31 marzo 1981, causa C- 127/92, in Racc. 1993- 5535, punti 35-41.

<sup>34</sup> V. BELL, *Anti-Discrimination Law and the European Union*, Oxford, 2002, pagg. 42 ss.

## 5. Atto Unico Europeo

L'Atto unico europeo del 1986<sup>35</sup>, inserendo nel Trattato CEE un nuovo art. 118 A, ha previsto la possibilità per il Consiglio di deliberare a maggioranza qualificata anche in materia sociale, ma ha limitato questa possibilità allo specifico profilo del “miglioramento in particolare dell’ambiente di lavoro per tutelare la sicurezza e la salute dei lavoratori”. Sulla base di questa disposizione si è sviluppata una ricca produzione normativa, che ruota attorno alla direttiva quadro del Consiglio n. 89/391 del 12 giugno 1989. Essa comprende principi generali relativi alla prevenzione dei rischi professionali e alla protezione della sicurezza e della salute, all'eliminazione dei fattori di rischio e di incidente, all'informazione, alla consultazione, alla partecipazione equilibrata conformemente alle legislazioni e/o prassi nazionali, alla formazione dei lavoratori e dei loro rappresentanti; contiene inoltre allegati per l'attuazione dei principi generali precitati che, oltre ad essere previsti nei confronti degli Stati membri, vengono applicati anche nei confronti dei datori di lavoro. Si è altresì verificata una tendenza a interpretare estensivamente lo stesso art. 118 A, tendenza che è stata definitivamente avallata dalla sentenza *Regno Unito di Gran Bretagna e Irlanda del Nord c. Consiglio*<sup>36</sup>, riferendo le nozioni di ambiente di lavoro, sicurezza e salute non solo alle condizioni e ai rischi fisici sul luogo di lavoro, bensì, più in generale, a tutti i fattori fisici e di altra natura, in grado di incidere sulla salute e sulla sicurezza del

---

<sup>35</sup> L'Atto unico europeo (AUE), firmato a Lussemburgo il 17 febbraio 1986 da nove Stati membri e il 28 febbraio 1986 dalla Danimarca, dall'Italia e dalla Grecia, costituisce la prima modifica sostanziale del Trattato che istituisce la Comunità economica europea (CEE). L'AUE è entrato in vigore il 1° luglio 1987.

<sup>36</sup> Sentenza 12 novembre 1996, causa C- 84/94, in Racc. 5755, punti 11-24.

lavoratore. Ne è conseguita la possibilità di applicare la regola della maggioranza qualificata anche all'adozione di direttive che, partendo dal presupposto di una efficace tutela della salute e della sicurezza del lavoratore, finiscono con il dettare regole direttamente incidenti su aspetti essenziali dei rapporti di lavoro<sup>37</sup>.

Con l'AUE è stato pure inserito l'articolo 118 B, il quale sollecita la Commissione per la creazione di un dialogo tra la stessa e le parti sociali al fine di creare relazioni convenzionali.

Per la prima volta in una fonte primaria di diritto comunitario, si fa riferimento alle parti sociali e al loro ruolo nella politica comunitaria. In realtà la costruzione di una articolazione sindacale europea si ha già nel 1973 con la costituzione della CES (Confederazione europea dei sindacati) dove sono confluite progressivamente sia le principali organizzazioni sindacali dei diversi Stati Membri, sia i Comitati industriali europei o le federazioni di settore (dei maggiori settori sia industriali sia di servizi, compresi quelli pubblici)<sup>38</sup>.

Parallelamente si è sviluppato un processo di coordinamento sul piano europeo degli imprenditori. Si costituirono l'UNICE (Unione delle industrie della Comunità europea), per gli imprenditori privati, e la CEEP (Centro europeo delle imprese pubbliche), per le imprese pubbliche. La crescente integrazione europea ed in generale l'internazionalizzazione dell'economia hanno modificato in modo netto i rapporti sindacali e quindi gli equilibri tra le parti sociali, andando ad valorizzare la capacità delle imprese, sospinte dalle pressioni competitive, di assumere l'iniziativa anche nelle relazioni industriali a livello internazionale<sup>39</sup>.

---

<sup>37</sup>Alcuni esempi sono: la dir. del Consiglio n. 93/104, del 23 novembre 1993 concernente alcuni aspetti dell'orario di lavoro, in *GU* L 307 del 13.12.1993; la dir. n. 94/33 del Consiglio del 22 giugno 1994, relativa alla protezione dei giovani sul lavoro, in *GU* L 216 del 20.08.1994.

<sup>38</sup>V. ROCCELLA, TREU, *op. cit.*, pagg. 393 ss.

<sup>39</sup>*Ibidem*.

Questa internazionalizzazione dei mercati oltre ad un crescente protagonismo imprenditoriale, portò innumerevoli conseguenze sia nell'organizzazione del lavoro che nella composizione della forza lavoro esponendo l'intero movimento sindacale ad una sfida che riguarda la sua rappresentatività<sup>40</sup>.

Nel processo di europeizzazione delle relazioni di lavoro, e al suo interno, di organismi elettivi di rappresentanza dei lavoratori, gli orientamenti della Commissione europea hanno evidenziato il ruolo centrale dell'impresa; quindi anche gli organismi rappresentativi aziendali diventano oggetto di ripetuti tentativi di istituzionalizzazione e di sostegno ad opera delle attività comunitarie. L'intervento del legislatore comunitario non è rivolto direttamente agli organismi in quanto tali, ma a favorire alcune attività di rappresentanza dei lavoratori all'interno delle aziende ritenute utili per la qualità dei rapporti di lavoro: quello che si doveva assicurare principalmente erano diritti di informazione, consultazione e partecipazione; diritti questi che, con il passare degli anni, acquisiranno un ruolo centrale nel panorama dei diritti sociali dei lavoratori<sup>41</sup>, ma che all'epoca venivano considerati come una prerogativa delle rappresentanze sindacali aziendali<sup>42</sup>.

---

<sup>40</sup> Si era registrato infatti un calo di sindacalizzazione e le analisi comparate hanno dimostrato che il tasso di sindacalizzazione resisteva nei Paesi ove il sindacato è coinvolto nell'amministrazione dei servizi *welfare*, in particolare delle indennità di disoccupazione ed una proiezione europea delle rappresentanze sindacali, visto il rilievo sempre più centrale nello scenario europeo della posizione e della soluzione dei problemi del lavoro e del *welfare*, ha costituito una componente importante di queste risposte alla sfida di rappresentatività. Questi motivi spiegano l'urgenza dei sindacati nel rafforzare le proprie rappresentanze europee. Nonostante gli ostacoli a tale processo, dovuti alla diversità delle strutture e alle differenze ideologiche rafforzate dai rapporti con i partiti politici e con il sistema politico-istituzionale, si registrò un primo tentativo di rafforzamento da parte della CES con lo statuto approvato nel 1991, il quale aveva come obiettivo di trasferire alla centrale europea funzioni rappresentative effettive, per lo più di carattere politico generale, fino a giungere ad un'ulteriore modifica statutaria sancita al Congresso di Helsinki (29 giugno-2 luglio 1999), la quale autorizzava l'esecutivo della CES a negoziare accordi quadro europei con un mandato ottenuto non più all'unanimità, ma con maggioranza qualificata dei voti. Fatto che ha garantito il passaggio verso la trasformazione della CES da struttura di consultazione fra organizzazioni nazionali in un vero e proprio sindacato europeo.

<sup>41</sup> V. *infra*, cap. III.

<sup>42</sup> Cfr. ROCCELLA, TREU, *op. cit.*, pagg. 393 ss.

Concezione quest'ultima avvalorata innanzitutto dal progetto *Vredeling*<sup>43</sup>, che aveva come obiettivo quello di creare un *planfond* di regole comuni per porre rimedio ai differenziali nei diritti di informazione, consultazione dei lavoratori esistenti nei vari Paesi membri. Aspetto più originale del progetto era di arrivare al suo intento predisponendo un centro decisionale nel gruppo di imprese, concetto giuridico nuovo, al quale avevano accesso i rappresentanti aziendali dei lavoratori, con l'obiettivo di fornire informazioni riguardanti la situazione complessiva del gruppo.

Fino a giungere all'emanazione della direttiva n. 94/95/CEE sui comitati aziendali europei emessa sulla base dell'Accordo sulla politica sociale che analizzeremo più avanti<sup>44</sup>.

## **6. La contrattazione collettiva europea.**

Per quanto riguarda il fenomeno della contrattazione collettiva europea, gli esperti si sono interrogati sulla possibilità giuridica di tale contrattazione fin dagli anni '60 del secolo scorso<sup>45</sup>.

---

<sup>43</sup> Questo progetto venne presentato sulla base di una proposta del Commissario CEE *Vredeling* (in *GU C 297/3* del 15.11.1980), il cui *iter* ha incontrato ostacoli da parte di alcuni Stati membri (in particolare il Regno Unito), malgrado il sostegno della Commissione e delle organizzazioni sindacali europee CES, UNICE e CEEP.

<sup>44</sup> Tale anticipazione da parte dei giuristi è stata, però, controproducente, nella parte in cui ha anteposto preoccupazioni di armonizzazione giuridica degli ordinamenti verso un prototipo di istituto contrattuale costruito a tavolino, quando la contrattazione collettiva è espressione dell'autonomia delle parti sociali e quindi meglio praticabile al di fuori di forzature normative. Cfr. ROCCELLA, TREU, *op. cit.*, pagg. 441 ss.

<sup>45</sup> Cfr. ROCCELLA, TREU, *op. cit.*, pagg. 414 ss.

Le prime iniziative che vedono coinvolte le parti sociali in attività collettive europee non prendono la forma di vere e proprie contrattazioni collettive.

Tali attività risalgono all'inizio dell'esperienza comunitaria e non sono identificate con una qualificazione univoca. Si tratta di attività bilaterali fra le parti o trilaterali con anche la presenza comunitaria, sostenute da un interesse comune di varia intensità: rivolto a ritrovare orientamenti convergenti su temi definiti, legati alla politica comunitaria. Il loro carattere comune è che gli attori sono le organizzazioni sindacali di settore presenti nei vari Paesi e/o a livello europeo e tali attività si collocano per lo più all'interno di iniziative settoriali delle autorità comunitarie e dei vari *comitati consultivi* settoriali di diversa natura.

La nascita del diritto sindacale europeo e la progressiva affermazione degli accordi collettivi quali fonti di diritto comunitario rappresentano il portato di un'evoluzione della politica sociale europea, caratterizzata dal passaggio dalle pratiche di “mero” dialogo sociale alle procedure di consultazione ed, infine, agli accordi sindacali sopranazionali<sup>46</sup>.

Queste attività collettive avevano, ed hanno, una funzione principalmente consultiva nei confronti delle istituzioni comunitarie e il quadro istituzionale più comune è quello dei comitati settoriali<sup>47</sup>.

In alcuni settori sono operanti *commissioni paritetiche* attivate per iniziativa esclusiva o prevalente delle organizzazioni professionali: ad esempio nei settori alimentare, delle costruzioni, tessile, dei lavori pubblici.

---

<sup>46</sup> Cfr. PILATI, *Problemi della contrattazione collettiva europea*, in *Rivista Italiana Diritto del Lavoro*, 1992, pagg. 369 ss.

<sup>47</sup> I componenti dei comitati sono nominati dalla Commissione su proposta delle organizzazioni settoriali contrapposte. Nonostante l'obiettivo di questi comitati riguardi la formulazione di politiche economiche e commerciali nei rapporti fra Stati membri e verso i Paesi extracomunitari, le loro prese di posizione hanno sovente rilevanza indiretta anche su questioni attinenti al rapporto di lavoro. Tali comitati, inoltre, hanno teso a svolgere, accanto a funzioni consultive nei confronti delle autorità comunitarie, un'azione promozionale e mediatrice nei confronti delle associazioni sindacali datoriali e dei lavoratori dei singoli settori.



In ogni caso i contatti fra le parti, facilitati da queste commissioni paritetiche, hanno dato origine a dichiarazioni comuni (di intenti) anche formalizzate, che non hanno carattere di vero contratto collettivo vincolante, ma rappresentano *raccomandazioni congiunte* utilizzabili anche per la futura contrattazione collettiva negli Stati membri<sup>48</sup>.

L'espressione "dialogo sociale" invece venne coniata la prima volta in rapporto agli incontri tripartiti avviati nel 1985 a Val Duchesse (Bruxelles). Si allude a forme di confronto e scambio d'opinioni fra le parti sociali, promosse dalla Comunità, dirette alla ricerca di posizioni convergenti su questione di interesse comune, non necessariamente formalizzate in accordi collettivi. Agli incontri di Val Duchesse hanno partecipato le massime organizzazioni orizzontali di vertice europee (organizzazione interprofessionali a vocazione generale, cioè BusinessEurope), UNICE (unione delle confederazioni europee dell'industria dei datori di lavoro), CEEP (centro europeo delle imprese a partecipazione pubblica e delle imprese di interesse economico generale) e CES (confederazione europea dei sindacati), e propiziati dal Consiglio (già nel programma d'azione del 1984) per discutere questioni non settoriali, ma di rilevanza socio-economica generale<sup>49</sup>.

Un'importante presenza delle parti sociali si è rilevata nelle sedi istituzionali per la concertazione, e cioè nel Comitato economico e sociale e nel Comitato permanente dell'impiego. Inoltre è diventata prassi la consultazione delle parti sociali ad opera del Consiglio e della Commissione anche in modo informale

---

<sup>48</sup>Fra i primi e più significativi esempi di tale attività bilaterale sono da ricordare i confronti svoltisi fin dagli anni '60 in un settore di importanza particolare per la politica economica europea: quello dell'*agricoltura* e della *zootecnia*.

<sup>49</sup>Le risoluzioni finali di tale incontro sono state configurate come pareri comuni. Nei confronti dei negozianti nazionali, tali pareri hanno efficacia giuridica sulla base dei vincoli endoassociativi che legano le organizzazioni europee presenti a Val Duchesse alle associazioni sindacali e datoriali dei vari Paesi, mentre nei confronti della autorità comunitaria hanno una funzione di pressione o orientamento.

riguardo alle maggiori decisioni di politica sociale e del lavoro. Il metodo tripartito tende a diventare dunque permanente.

La volontà espressa dagli attori sociali sopranazionali è progressivamente trascorsa dall'area dell'informalità a quella del rilievo giuridico, costituendo una sorta di funzionalizzazione della contrattazione collettiva per il perseguimento di una maggiore efficienza ed efficacia del sistema comunitario di produzione normativa in relazione alle materie sociali. Ma per assistere a ciò dobbiamo aspettare l'entrata in vigore del Trattato di Maastricht in particolare del Protocollo sociale.

## **7. La Carta comunitaria dei diritti sociali fondamentali dei lavoratori.**

Alla fine degli anni Ottanta inizia un primo percorso di rafforzamento della dimensione sociale dell'integrazione europea, che venne intrapreso con la *Carta comunitaria dei diritti sociali fondamentali dei lavoratori* del 9 Dicembre 1989. Si tratta di un documento che non ha carattere vincolante, ma è considerata come una dichiarazione di volontà politica sottoscritta da undici Stati membri, con l'eccezione del Regno Unito. Tale Carta è stata emanata sulla base dell'art. 117, TCEE, con la necessità di promuovere un miglioramento delle condizioni di vita e di lavoro dei lavoratori, che consenta la parificazione degli stessi nel progresso.

Essa afferma che, per la costruzione del mercato unico europeo, occorre conferire agli aspetti sociali la stessa importanza che agli aspetti economici, e che è pertanto opportuno svilupparli in modo equilibrato<sup>50</sup>.

I diritti sociali sanciti dalla Carta verranno applicati, a seconda dei casi, a livello degli Stati membri o a livello della Comunità europea, nel quadro delle competenze specifiche. In tale contesto, si chiede espressamente alla Commissione di promuovere iniziative volte a tradurre in atti legislativi il contenuto della Carta. A quest'ultima hanno fatto seguito programmi di azione e concrete proposte legislative al fine di consentire l'adozione di una base di disposizioni minime comuni all'insieme degli Stati membri<sup>51</sup>.

## **8. Il Trattato di Maastricht e l'*opting out* del Regno Unito.**

L'opposizione del Regno Unito riguardò anche la fase di negoziazione del Trattato di Maastricht, il quale elaborò una politica sociale "a due velocità"<sup>52</sup>. Le norme in materia di politiche sociali del TCE sono state oggetto di modifiche molto marginali, in compenso però gli allora dodici Stati membri, escluso il Regno Unito, hanno preso atto, in un apposito documento definito, Protocollo

---

<sup>50</sup> La Carta andava a trattare le seguenti tematiche: libera circolazione, sancendo la parità di trattamento con i lavoratori dello Stato ospitante e l'armonizzazione delle condizioni di soggiorno; occupazione e retribuzioni, facendo riferimento ad un'equa retribuzione; miglioramento delle condizioni di vita e di lavoro, protezione sociale; libertà di associazione e negoziato collettivo; formazione professionale; parità di trattamento tra uomini e donne; informazione, consultazione e partecipazione dei lavoratori; tutela della salute e sicurezza nell'ambiente di lavoro; protezione dei bambini e degli adolescenti; anziani; disabili. Vedi HERVEY, KENNER, *op. cit.*, pagg. 50 ss.

<sup>51</sup> *Ibidem*.

<sup>52</sup> V. SANTINI, *La politica sociale e dell'occupazione*, in (a cura di DRAETTA, PARISI) *op. cit.*, pagg. 242 ss.

sulla politica sociale, di voler proseguire sulla via tracciata dalla Carta sociale. A questo fine, i suddetti undici Stati membri hanno concluso l'Accordo sulla politica sociale e sono stati autorizzati dal suddetto Protocollo a fare ricorso alle istituzioni, alle procedure e ai meccanismi del Trattato CE al fine di dare attuazione all'Accordo.

L'Accordo sulla politica sociale, allegato al Protocollo, ampliava gli obiettivi dell'intervento comunitario in ambito sociale, riprendendo a livello contenutistico le disposizioni della Carta sociale e inserendo in particolare l'informazione e la consultazione dei lavoratori, la parità uomo-donna, l'integrazione delle persone escluse dal mercato del lavoro<sup>53</sup>. L'Accordo, inoltre, istituzionalizzava il dialogo fra le *parti sociali* a livello comunitario ed esaltava il ruolo affidato alla Commissione, per quanto riguarda la cooperazione e la consultazione fra gli Stati membri. In più, per la prima volta, si prevede che i negoziati tra le parti sociali potessero sfociare in un accordo per la cui attuazione è possibile sia l'applicazione tramite ricorso alla contrattazione collettiva a livello nazionale, senza che ciò comporti per gli Stati membri alcun obbligo di applicare direttamente gli accordi, sia un'attuazione tramite decisione del Consiglio su proposta della Commissione<sup>54</sup>.

L'Accordo sulla politica sociale ha suscitato fin dall'inizio molte perplessità: a parte i dubbi di natura giuridica circa il carattere comunitario degli atti adottati per rendere effettivo l'accordo, va rilevato che la clausola derogatoria concessa alla

---

<sup>53</sup> In questi settori, e soprattutto nell'ambito della fissazione delle condizioni di lavoro, il Consiglio deliberava a maggioranza qualificata; in tutti gli altri settori (ad esempio le condizioni di lavoro dei cittadini dei Paesi terzi) era invece richiesta l'unanimità. Vedi art. 2, co. 2-3, Accordo sulla politica sociale, il quale prevedeva che restassero comunque esclusi il settore della retribuzione e del diritto sindacale.

<sup>54</sup> Tale novità è tanto più rilevante perché è resa possibile dall'accordo raggiunto su tale punto fra le organizzazioni di vertice delle parti sociali, UNICE e CES che costituisce la base del testo accolto nel Protocollo e quindi un esempio *ante litteram* di operatività dell'ipotesi che vi è contemplata.

Gran Bretagna (*opting out*) poteva avere effetti distorsivi sulla concorrenza. Infatti, grazie ad una politica sociale meno severa, le imprese inglesi potevano produrre a costi più bassi rispetto a quelle del continente, dando vita ad un fenomeno di *dumping* sociale<sup>55</sup>.

Sulla base dell'Accordo sulla politica sociale, il Consiglio ha adottato, una serie di direttive, tra cui la direttiva n. 94/45 del 22 settembre 1994, riguardante l'istituzione di un comitato aziendale europeo o di una procedura dell'informazione e la consultazione dei lavoratori nelle imprese o nei gruppi di imprese di dimensione comunitaria<sup>56</sup>.

La seguente direttiva prevede l'istituzione di un comitato aziendale europeo (CAE) o di una procedura per l'informazione e la consultazione nelle imprese di dimensioni comunitarie e nei gruppi di imprese di dimensioni comunitarie, sulla base di un accordo fra la direzione centrale e una delegazione speciale di negoziazione<sup>57</sup>.

---

<sup>55</sup> Voce *Protocollo sociale*, in *Dizionario sul Diritto dell'Unione Europea*, Edizione Simone, consultabile al sito: <http://www.simone.it/newdiz/newdiz.php?action=view&id=1175&dizionario=11>.

<sup>56</sup> Direttiva oggi sostituita dalla direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio n. 2009/38 del 6 maggio 2009, in *GU* n. L 122 del 16.05.2009. La modernizzazione operata dalla nuova direttiva persegue diversi obiettivi. Essa intende garantire l'effettività dei diritti d'informazione e consultazione transnazionale dei lavoratori e consentire il funzionamento ininterrotto dei loro accordi costitutivi. Tali disposizioni sono inoltre intese a rafforzare la certezza del diritto nell'istituzione e nel funzionamento dei comitati aziendali europei.

<sup>57</sup> La direzione centrale, la quale è la direzione centrale dell'impresa di dimensioni comunitarie o, nel caso di un gruppo di imprese di dimensioni comunitarie, quella dell'impresa controllante, avvia la negoziazione di propria iniziativa o previa richiesta scritta di almeno cento lavoratori, o dei loro rappresentanti, di almeno due imprese o stabilimenti situati in non meno di due Stati membri diversi. La delegazione speciale di negoziazione, costituita da almeno tre membri e al massimo dal numero degli Stati membri, ha il compito di determinare, con la direzione centrale e mediante accordo scritto, il campo d'azione, la composizione, le attribuzioni e la durata del mandato del o dei comitati aziendali europei, ovvero le modalità di attuazione di una procedura per l'informazione e la consultazione dei lavoratori. In più può decidere, con almeno due terzi dei voti, di non avviare negoziati o di annullare i negoziati già in corso; tale decisione pone termine alla procedura volta a stipulare l'accordo. Il comitato aziendale è composto da un minimo di tre ad un massimo di trenta membri, tutti lavoratori dell'impresa o del gruppo di imprese di dimensioni comunitarie, eletti o delegati al loro interno dai rappresentanti dei lavoratori o, in mancanza di questi, dall'insieme dei lavoratori, conformemente alle legislazioni e/o alle prassi nazionali.

Sarà poi la direzione centrale ad essere responsabile della realizzazione delle condizioni e degli strumenti necessari all'istituzione del comitato aziendale europeo o di una procedura per l'informazione e la consultazione.

In più ricordiamo che sempre in quel periodo e nell'ambito della tutela della salute dei lavoratori e di sicurezza negli ambienti di lavoro, venne istituito un nuovo organismo tecnico-consultivo, l'Agenzia europea per la sicurezza e la salute sul lavoro, varata con regolamento n. 2062/94 del Consiglio del 18 luglio 1994<sup>58</sup>.

La situazione così delineata però verrà modificata con l'ascesa al governo del Regno Unito del Partito laburista che, oltre ad estendere al Regno Unito tutte le direttive sudette, permetterà, in occasione della modifica apportata dal Trattato di

---

Si consulti in merito il sito online:  
[http://europa.eu/legislation\\_summaries/employment\\_and\\_social\\_policy/social\\_dialogue/c10805\\_it.htm](http://europa.eu/legislation_summaries/employment_and_social_policy/social_dialogue/c10805_it.htm)

<sup>58</sup> Si segnalano inoltre: la dir. n. 96/34, del 3 giugno 1996, in *GU L* 145 del 19.06.1996, che rende obbligatorio l'accordo quadro sul congedo parentale concluso il 14 dicembre 1995 tra le organizzazioni interprofessionali a carattere generale (UNICE, CEEP e ETUC). La direttiva è intesa a porre in atto prescrizioni minime sul congedo parentale e sull'assenza dal lavoro per cause di forza maggiore. Essa intende conciliare la vita professionale e quella familiare e promuovere la parità di opportunità e di trattamento tra gli uomini e le donne (successivamente la dir. 97/75/CE estende il campo di applicazione della dir. 96/34/CE al Regno Unito. La presente direttiva è stata abrogata a partire dall'8 marzo 2012 e sostituita dalla direttiva 2010/18/UE che attua l'accordo quadro riveduto in materia di congedo parentale concluso da BUSINESSSEUROPE, UEAPME, CEEP e CES); la dir. n. 99/70, del 18 giugno 1999, in *GU L* 175 del 10.07.1999, che mira alla realizzazione di un equilibrio tra la flessibilità dell'orario di lavoro e la sicurezza dei lavoratori e stabilisce, a tal fine, i principi generali e i requisiti minimi per i contratti e i rapporti di lavoro a tempo determinato (per quanto riguarda l'ambito di applicazione della direttiva è intervenuta la Corte di Giustizia, con sentenza 23 aprile 2009, *Kiriaki Angelidaki e altri c. Organismos Nomarchiakis Autodioikisis Rethymnis e Dimos Geropotamou*, cause riunite da C-378/07 a C-380/07, in Racc. I-3071). La dir. n. 97/81, del 15 dicembre 1997, in *GU L* 14 del 20.01.1998, che recepisce l'accordo quadro sul lavoro a tempo parziale, concluso il 6 giugno 1997 dall'UNICE, dal CEEP e dalla CES. La direttiva ha come obiettivo di modulare l'orario di lavoro in base alle necessità produttive, nel rispetto del lavoratore, considerando l'importante effetto che avrà sull'occupazione. Le parti sociali, consapevoli dell'importanza dell'obiettivo della flessibilità del mercato del lavoro, e di come questa possa influire positivamente sulla competitività delle aziende europee, hanno infatti espressamente convenuto sulla "necessità di ricercare accordi analoghi per altre forme di lavoro flessibili". L'esigenza di giungere ad una modulazione della flessibilità del mercato del lavoro, viene affiancato al c.d. "principio di non discriminazione" tra lavoratori a tempo pieno e lavoratori a tempo parziale. In merito a quest'ultima questione v. Preambolo e altresì la Clausola 1, par. a) dell'Accordo.

Amsterdam, l'integrazione nel Trattato CE delle disposizioni dell'Accordo sulla politica sociale (che è quindi stato soppresso contestualmente con il Protocollo).

## **9. Il Trattato di Amsterdam.**

Il Trattato di Amsterdam<sup>59</sup> ha ripristinato l'unità e la coerenza della politica sociale, integrando nel *corpus* del Trattato CE, l'Accordo sulla politica sociale, di cui sopra, inserendo un nuovo Titolo XI, intitolato “Politica sociale, istruzione, formazione professionale e gioventù”, con il suo Capo I delle “Disposizioni sociali”<sup>60</sup>. Com'è noto, le innovazioni introdotte dal Trattato di Amsterdam hanno segnato una significativa modifica sull'impostazione originaria, accolta dal Trattato di Roma, che considerava l'integrazione sociale quale mera ricaduta consequenziale all'integrazione dei mercati e tutelava i diritti sociali in modo funzionale alla realizzazione delle finalità economiche<sup>61</sup>.

---

<sup>59</sup>Trattato di Amsterdam che modifica il Trattato dell'Unione Europea, i trattati che istituiscono le comunità europee ed alcuni atti connessi, con allegati e protocolli, realizzato ad Amsterdam il 2 ottobre 1997 ed entrato in vigore il 1° gennaio 1999.

<sup>60</sup> Nuovi articoli 136-145 TCE.

<sup>61</sup> V. RUSSO, *op. cit.*, pagg. 774.

## 9.1 La politica sociale.

L'art. 136<sup>62</sup> ricorda che la politica sociale è una competenza concorrente della Comunità europea e degli Stati membri. Gli obiettivi della politica sociale sono enunciati secondo la via tracciata dalla Carta sociale europea<sup>63</sup>, nonché dalla Carta comunitaria dei diritti sociali fondamentali dei lavoratori, e consistono nel miglioramento delle condizioni di vita e di lavoro, in una protezione sociale adeguata, nell'incentivo al dialogo sociale e nello sviluppo delle risorse umane al fine di consentire un livello occupazionale elevato e duraturo per la lotta contro l'emarginazione.

Per quanto riguarda l'attuazione di tali diritti, il Trattato di Amsterdam introduce sia un'azione meno incisiva della Commissione che, secondo l'art. 140 TCE, tramite pareri, studi e organizzando consultazioni, va a incoraggiare la cooperazione tra gli Stati membri e facilita il coordinamento delle loro azioni in tutti i settori della politica sociale<sup>64</sup>, sia, prevede all'art. 137 TCE<sup>65</sup>, un'azione più pregnante del Consiglio.

---

<sup>62</sup> *Ex* articolo 117.

<sup>63</sup> *Supra* cap. I, par. 1.

<sup>64</sup> Sulla base dei risultati rilevati, la stessa Commissione elabora una relazione annuale, nella quale dedicherà un capitolo speciale alla situazione sociale comunitaria (art. 145 TCE) e agli sviluppi nella realizzazione degli obiettivi *ex* art. 136 (art. 143 TCE).

<sup>65</sup> Tale articolo (*ex* art. 118 TCEE ed *ex* art. 2 dell'accordo) prevede un intervento del Consiglio il quale può adottare direttive approvate a maggioranza qualificata, in codecisione col Parlamento europeo e previa consultazione del Comitato economico e sociale e del Comitato delle regioni, nei seguenti settori: sicurezza e salute dei lavoratori; condizioni di lavoro; integrazione delle persone escluse dal mercato del lavoro; informazione e consultazione dei lavoratori; parità tra uomini e donne per quanto riguarda le opportunità sul mercato del lavoro ed il trattamento sul lavoro. Secondo la stessa procedura, sarà possibile adottare incentivi per lottare contro l'emarginazione sociale. L'unanimità in Consiglio resta però la norma nelle materie seguenti: previdenza sociale e protezione sociale dei lavoratori in caso di risoluzione del contratto di lavoro; rappresentanza e difesa collettiva degli interessi dei lavoratori e dei datori di lavoro, compresa la cogestione; condizioni di impiego dei cittadini dei Paesi terzi che soggiornano legalmente nel territorio della Comunità; contributi finanziari volti a promuovere l'occupazione e a creare posti di lavoro. In base a questa disciplina, le direttive adottate dalla Comunità Europea sulla politica sociale in questi particolari settori suddetti, avrebbero garantito una tutela minima riservando agli Stati membri la facoltà di mantenere o stabilire misure maggiormente protettive. V. PINTO,



Tra i settori in cui è previsto un intervento del Consiglio *ex art.* 137 TCE c'è la parità tra uomini e donne.

Parità uomini-donne che, col Trattato di Amsterdam, diventa uno dei nuovi obiettivi della Comunità<sup>66</sup>, prevedendo esplicitamente all' art. 3, par. 2 TCE, che, in ogni sua azione, essa debba cercare di eliminare le disuguaglianze e promuovere la parità tra uomini e donne. In più nel capo del Trattato dedicato alle politiche sociali il nuovo articolo 141 TCE sancisce un potenziamento della parità di trattamento tra uomini e donne e della parità di opportunità<sup>67</sup>. La nuova disposizione permette al Consiglio di adottare, previa consultazione del Comitato economico e sociale e in conformità della procedura di codecisione, misure positive volte a garantire l'applicazione di questo principio. Gli Stati membri avranno inoltre la possibilità di mantenere o adottare vantaggi specifici per il sesso sottorappresentato, onde agevolarlo nell'esercizio di un'attività professionale o per prevenire o compensare eventuali svantaggi nella carriera professionale<sup>68</sup>.

Per quanto riguarda il problema delle competenze comunitarie in materia di diritti sociali l'art. 136 poneva, l'accento non sull'armonizzazione dei diritti nazionali ma sul loro riavvicinamento. Questa affermazione va collegata alla formulazione dell'art. 5 TCE e al principio di sussidiarietà. Secondo quanto stabilito da questo articolo la Comunità ha competenza esclusiva nelle sole materie che sono ad essa esplicitamente attribuite (principio di attribuzione)<sup>69</sup>. Il secondo paragrafo di

---

*Disposizioni sociali*, in (a cura di TIZZANO) *Trattati dell'unione Europea e della Comunità europea*, Milano, 2004, pagg. 768 ss.

<sup>66</sup> V. art. 2 TCE.

<sup>67</sup> Il vecchio art. 119 TCEE, infatti, si limitava alle questioni relative alla parità di retribuzione tra i due sessi per un medesimo lavoro.

<sup>68</sup> Queste misure non potranno prendere la forma di contingenti rigidi, giacché questi sono stati respinti dalla Corte di giustizia nella sentenza 17 ottobre 1995, *Kalanke*, causa C-450/93, in Racc. I-3080, punti 11-20 (si tratta di un aspetto affrontato anche nel caso *Marshall*, sentenza 11 novembre 1997, causa C 409/95, in Racc. I-6395, punti 12-15).

<sup>69</sup> Vedi SYRPIS, *The Integrationist Rationale for European Social Policy*, in (a cura di SHAW) *Social Law and Policy in an Evolving European Union*, Oxford, 2006, pagg. 17 ss.

questo articolo prevede che nelle restanti materie operi il principio di sussidiarietà in relazione al principio di proporzionalità. Ciò significa che nelle materie di competenza statale la Comunità può intervenire solo quando gli obiettivi prefissati non possono essere realizzati in maniera efficace dagli Stati membri e, l'azione possa essere meglio esperita dalla Comunità.

Pertanto, tutte le volte in cui il Trattato parla di riavvicinamento delle legislazioni nazionali è logico supporre che operi il principio di sussidiarietà e dunque l'azione comunitaria possa essere esercitata solo quando ricorrano le due condizioni sopra menzionate.

Mentre in merito alle retribuzioni, al diritto di sciopero, al diritto di associazione e al diritto di serrata, sono state considerate questioni che continuano a restare di esclusiva competenza degli Stati membri<sup>70</sup>.

## **9.2 Il ruolo delle parti sociali e la contrattazione collettiva.**

Nel nuovo Trattato CE viene anche richiamato e ampliato il ruolo del Comitato economico e sociale<sup>71</sup> e si ribadisce il riconoscimento, già introdotto dall'Atto unico, del ruolo fondamentale delle parti sociali. Questo riconoscimento interviene a un duplice livello: a livello nazionale, dato che gli Stati membri

---

<sup>70</sup> Art. 137, par. 6 TCE. In merito all'argomento consulta il sito on line: <http://www.europamica.it/Database/europamica/europamica.nsf/pagine/8E226E227CDAE826C12569DD0037D0A3?OpenDocument>.

<sup>71</sup> L'art. 144, TCE, infatti, oltre a stabilire che questo Comitato viene costituito dal Consiglio, previa consultazione del Parlamento, stabilisce che esso coopererà con gli Stati membri e la Commissione al fine di promuovere la cooperazione in materia di protezione sociale. Il Comitato si deve occupare di seguire la situazione sociale comunitaria, formulare pareri ed agevolare gli scambi di informazioni. In merito v. anche *supra*, cap. I. par. 3.

possono affidare alle parti sociali l'attuazione delle direttive<sup>72</sup>, adottate dal Consiglio *ex art.* 137, e a livello comunitario, dato che la Commissione ha il compito di promuovere la consultazione delle parti sociali e di prendere ogni provvedimento atto ad agevolare il dialogo tra loro, badando a sostenere le parti in modo equilibrato<sup>73</sup>.

In merito alla contrattazione collettiva, l'art. 139 TCE prevede, da un lato che le relazioni contrattuali possano condurre ad accordi che vengono attuati secondo le procedure e le pratiche vigenti in ciascun Paese, non implicando nessun obbligo per gli Stati né di applicare i contratti in via diretta, né di modificare la legislazione nazionale per facilitarne l'applicazione<sup>74</sup>. È prevista però dall'altro, la conclusione di accordi nelle materie di competenza comunitaria, attraverso la decisione del Consiglio, previa valutazione della Commissione che tenga conto della rappresentatività delle parti contraenti, del loro mandato e della legalità di ciascuna clausola del contratto rispetto al diritto comunitario.

Con tale ultima forma di attuazione, si realizza, una vera e propria alterazione dei connotati della contrattazione, andando a privilegiare il suo carattere di strumento ausiliario di regolazione pubblica, senza dare la possibilità al Consiglio di cambiare il contenuto del contratto che può essere solo accettato o respinto.

---

<sup>72</sup> Vedi art. 137, par. 3, TCE.

<sup>73</sup> Art. 138, par. 1 (*ex articolo 3*, paragrafo 1 dell'Accordo) TCE.

<sup>74</sup> Cfr. ROCCELLA, TREU, *op. cit.*, pagg. 423 ss.

### 9.3 Occupazione.

La promozione dell'occupazione, oltre ad essere uno degli obiettivi della politica sociale comunitaria previsto dall'art.136 TCE, con il Trattato di Amsterdam, si trasforma in uno degli obiettivi comunitari, diventando una "questione di interesse comune"<sup>75</sup>. Il nuovo obiettivo è raggiungere "un livello elevato di occupazione" senza indebolire la competitività.

Per raggiungere questo obiettivo, una nuova competenza, complementare a quella degli Stati membri, mira a elaborare una "strategia coordinata" in materia di occupazione. L'elemento fondamentale di questa strategia è costituito da linee direttrici comuni, definite sulla scorta di quelle adottate dal Consiglio europeo di Essen, nel dicembre del 1994, e della risoluzione del Consiglio sulla crescita e occupazione<sup>76</sup>. Si deciderà anche di indire un Consiglio europeo straordinario, esclusivamente dedicato ai problemi dell'occupazione.

L'occupazione diventerà l'oggetto del Titolo VIII, intitolato appunto "Occupazione"<sup>77</sup>, il quale precisa le azioni per raggiungere l'obiettivo della promozione dell'occupazione.

Sempre in merito alla questione occupazione, il Consiglio europeo di Lussemburgo del 20-21 novembre del 1997, avviò il "processo di Lussemburgo" definito anche "Strategia europea per l'occupazione" (SEO), dove si sottolineò

---

<sup>75</sup> V. art. 2 del TCE. Cfr. BARNARD, *EC Employment Law*, Oxford, 2006, pagg. 3 ss.

<sup>76</sup> Atto di natura politico programmatica che ha accompagnato la conclusione del negoziato di Amsterdam.

<sup>77</sup> I nuovi articoli dal 125 al 130 TCE, che tra gli strumenti per l'attuazione della piena occupazione, prevedono altresì la creazione di un Comitato per l'occupazione e un controllo costante della situazione occupazionale sulla base di un rapporto congiunto della Commissione e del Consiglio, tenendo conto delle rispettive politiche degli Stati membri.

l'importanza che le autorità comunitarie e i governi degli Stati membri intendevano attribuire alle disposizioni in materia di occupazione inserite nel Trattato, in modo da farne applicazione immediata, nonostante il Trattato di Amsterdam non fosse ancora entrato in vigore<sup>78</sup>. Tale strategia è stata divisa a livello temporale in più fasi<sup>79</sup> e ha come obiettivo realizzare un coordinamento delle politiche degli Stati membri in materia di occupazione, tramite orientamenti annuali da parte del Consiglio che, sul piano del metodo, s'ispira all'esperienza della sorveglianza multilaterale sulle politiche economiche nazionali<sup>80</sup>. Tale metodo è stato definito "Metodo aperto di coordinamento" (MAC) che opera tramite il ricorso a tecniche normative definite di *soft law*<sup>81</sup>. Tali orientamenti in materia di occupazione sono stati adottati a partire dal 1998 e si dividono in quattro pilastri, articolati in diverse linee guida, che sono: l'*occupabilità*, enfatizzando la formazione (iniziale e continua) come strumento per accrescere le opportunità di occupazione, l'*imprenditorialità*, intesa come diffusione del lavoro autonomo, l'*adattabilità* di imprese e lavoratori e infine le *pari opportunità*, proponendo agli Stati membri un obiettivo generale di rafforzare le politiche volte all'incremento dell'occupazione femminile ed a combattere le discriminazioni, anche attraverso misure in grado di favorire un più equilibrato rapporto tra lavoro e vita familiare<sup>82</sup>.

---

<sup>78</sup>Ciò ha comportato che gli orientamenti relativi al 1998-1999 siano stati adottati attraverso un atto comunitario atipico, assumendo la forma di risoluzione, mentre dopo l'entrata in vigore del Trattato di Amsterdam, essi sono stati incorporati nelle decisioni del Consiglio. Si vedano rispettivamente, le risoluzioni del Consiglio del 15.12.1997 e del 22.02.1999; e le decisioni: 2000/228/CE del 18.02.2002, 2003/578/CE del 22.07.2003, 2004/740/CE del 4.10.2004, 2005/600/CE del 12.07.2005.

<sup>79</sup> Una prima fase dal 1998 al 2002 e un'altra dal 2003 ad oggi.

<sup>80</sup> Cfr. ROCCELLA, TREU, *op. cit.*, pagg. 157 ss.

<sup>81</sup> Per la definizione del MAC v. *infra*, Cap. I, par. 10. Il MAC infatti trova la sua massima affermazione nella Strategia di Lisbona varata nel 2000.

<sup>82</sup> *Ibidem*.

## **10. La Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea.**

Il lungo cammino verso la tutela dei diritti nell'Unione europea è culminato con l'approvazione della Carta dei diritti fondamentali, proclamata ufficialmente a Nizza il 7 dicembre 2000 da Parlamento, Commissione e Consiglio europeo e riproclamata, con qualche modifica, dalle stesse istituzioni nel 2007. La Carta non è stata inserita nel Trattato di Nizza poiché, nell'ambito delle differenti ed inconciliabili posizioni assunte dai diversi Stati membri<sup>83</sup>, è prevalsa l'opinione minimalista degli "euroscettici" che preferivano conferire al testo un valore meramente declaratorio e simbolico. È stato così emanato un documento politico di grande rilevanza, ma privo di valore giuridico autonomo, come confermato da tutta una serie di elementi che vanno dal mandato del Consiglio di Colonia<sup>84</sup>, teso ad "elaborare una Carta di tali diritti al fine di sancirne in modo visibile l'importanza capitale e la portata per i cittadini dell'Unione", alle conclusioni dello stesso Consiglio di Nizza, dichiarando che "la questione della portata della Carta sarà esaminata in un secondo tempo", all'impegno del Consiglio di Laeken del dicembre 2001, di tener conto della Carta nella redazione del Trattato costituzionale, ed infine alla stessa pubblicazione della Carta, avvenuta nella Gazzetta ufficiale, non nella serie L, propria degli atti normativi vincolanti, ma nella serie C, riservata agli atti non obbligatori<sup>85</sup>, del 18 dicembre 2000.

---

<sup>83</sup> In proposito, cfr. TIBERI, *La questione dell'adesione della Comunità alla Convenzione europea dei diritti dell'Uomo al vaglio della Corte di giustizia*, in *Rivista italiana di Diritto pubblico comunitario*, 1997, pagg. 437 ss.; BIFULCO, CARTABIA, CELOTTO, *L'Europa dei diritti*, Bologna, 2001, pagg. 22 ss.

<sup>84</sup> Tale Carta era stata elaborata da una commissione mista (denominata "convenzione"), istituita dal Consiglio Europeo di Colonia nel giugno 1999, e composta da rappresentanti delle istituzioni europee e dei Parlamenti degli Stati membri.

<sup>85</sup> In merito v. VILLANI, *I diritti fondamentali tra Carta di Nizza, Convenzione europea dei diritti dell'uomo e progetto di Costituzione europea*, in *Diritto dell'Unione europea*, 2004, pagg. 78 ss.

La Carta enuncia i diritti e i principi che dovranno essere rispettati dall'Unione e dagli Stati membri in sede di applicazione del diritto europeo. Il testo della Carta inizia con un preambolo ed i 54 articoli sono suddivisi in 6 capi i cui titoli enunciano i valori fondamentali dell'Unione: Dignità (artt. 1-5); Libertà (artt. 6-19); Uguaglianza (artt. 20-26); Solidarietà (art. 27-38); Cittadinanza (artt. 39-46); Giustizia (artt. 47-50). Il settimo capo (artt. 51-54) è rappresentato da una serie di "Disposizioni Generali" che precisano l'articolazione della Carta con la Convenzione europea dei diritti dell'uomo (CEDU).

Con l'art. 6, n. 1, co. 1, TUE si riconosce ai diritti, alle libertà e ai principi sanciti dalla Carta, lo stesso valore giuridico dei Trattati. Tuttavia circa il suo rapporto con i Trattati, la Carta, nell'art. 52, par. 2, specifica che i diritti riconosciuti dalla stessa per i quali, i Trattati prevedono disposizioni specifiche, si esercitano alle condizioni e limiti previsti dai Trattati stessi, senza, quindi, prevalere su quest'ultimi<sup>86</sup>.

Nel marzo del 2000, proprio nel contesto della Carta dei diritti fondamentali, il Consiglio europeo ha varato la Strategia di Lisbona, un piano strategico volto a trasformare l'Unione in *"the mosting competitive and dynamic knowledge-economy in the world capable of sustainable economic growth with more and better jobs and greater social cohesion"*<sup>87</sup>. La Strategia di Lisbona indica due obiettivi: l'incremento della competitività e lo sviluppo di un metodo sociale europeo, attraverso la coesione sociale, da raggiungere per mezzo del

---

<sup>86</sup>In merito v. anche l'art. 6, n. 1, co. 2, TUE, che si preoccupa di sancire che le disposizioni della carta non estendono le competenze dell'UE, mentre il co. 3 stabilisce che le disposizioni della carta vanno interpretate conformemente alle disposizioni generali contenute nel Titolo VII, TUE. Vedi *infra*, cap. II, par. 1.1.

<sup>87</sup> V. Lisbon European Council, 23-24th March 2000, *Presidency Conclusions*, in par. 5.

coordinamento delle legislazioni nazionali, proprio tramite il “Metodo aperto di coordinamento” (Mac)<sup>88</sup>.

Stante infatti, la carenza di competenza dell'Unione in questi settori<sup>89</sup>, l'azione comunitaria si sviluppa attraverso una serie di processi e pratiche che, certamente, contengono elementi normativi, ma che tendono maggiormente a realizzare previsioni legislative efficienti e trasversali agli Stati membri. Il MAC, che trova la sua massima affermazione proprio con questa strategia, è un processo che si basa sulla condivisione delle conoscenze, sullo sviluppo di *best practices* e soprattutto, sul reciproco scambio di informazioni e modelli fra gli Stati membri tramite un metodo, tipicamente di *soft law*, che vuole incoraggiare una “*reflexive attitude*”<sup>90</sup> tra i vari attori della politica sociale. In questo senso appare, dunque, come uno strumento di *multi-level governance* capace di creare un bilanciamento tra l'unità dell'azione dell'UE nell'ambito sociale e il rispetto delle diversità degli Stati membri. Nella pratica, i principali processi del metodo sono rappresentati dalle linee guida comuni, che devono riflettersi nelle politiche nazionali, combinate con una verifica e una valutazione periodiche. Per questo, questi meccanismi di regolazione vengono definiti di *new governance*, proprio per differenziarli dal metodo classico.

Alla luce dei nuovi metodi di *governance* appena descritti, il percorso di rivisitazione del modello sociale europeo, si muove lungo tre principali direttrici:

---

<sup>88</sup> Uno dei primi esempi di applicazione-sperimentazione del metodo si è avuto con la “Strategia europea per l’occupazione” (SEO), elaborata nel 1997 durante il Consiglio di Lussemburgo. V. *supra*, cap. I, par. 9.3.

<sup>89</sup> Esso è stato utilizzato in quelle aree in cui l’opera legislativa dell’Unione è preclusa, perché “*the Treaty bases for the Community action are weak and where diversity among Member States precludes harmonization*”, laddove esistono solo principi comuni, principi che non generano competenze ma che possono essere dotati di valore vincolante, solo quando sono associati a delle competenze.

<sup>90</sup> V. DAWSON, *The ambiguity of social Europe in the open method of co-ordination*, in *European Law Review*, 2009, pagg. 55 ss.



la *flexsecurity*<sup>91</sup>, l'inclusione sociale e il coordinamento dei sistemi di sicurezza sociale. Tuttavia, si deve sottolineare che attualmente non è possibile valutare quale sia l'effettivo impatto del MAC sugli ordinamenti interni, nonostante sembri che gli attori europei trovino in esso una via fattibile all'armonizzazione, la crisi finanziaria in atto sembra aver ridotto la sua visibilità a vantaggio delle politiche economiche<sup>92</sup>.

## 11. Il Trattato di Lisbona.

Il Trattato di Lisbona in tema di politica sociale e occupazione ha proseguito sulla scia intrapresa dai Trattati di Amsterdam e di Nizza, apportando da un lato un completamento sul piano dei principi attraverso l'introduzione della nozione di "economia sociale di mercato" e dell'obiettivo della "piena occupazione"<sup>93</sup> e dall'altro riconoscendo un valore giuridico analogo a quello dei Trattati alla Carta dei diritti fondamentali dell'Unione Europea<sup>94</sup>. Il Trattato di Lisbona dedica l'intero Titolo X, della Parte Terza, alla politica sociale. Tale Titolo si apre con la disposizione programmatica, contenuta nell'art. 151 TFUE, che enuncia gli obiettivi di tale politica: " la promozione dell'occupazione, (...) una protezione

---

<sup>91</sup> *Flexsecurity* è un termine mutuato dal diritto danese che combina due termini, il cui significato letterale è "flessibilità" e "sicurezza", il quale prevede un sistema che si fonda su un mercato del lavoro notevolmente flessibile, una forte protezione sociale, una formazione dei lavoratori continua e l'assenza di conflittualità tra le parti sociali.

<sup>92</sup> V. *infra*, cap. IV, par. 5.

<sup>93</sup> V. art. 3, TUE che tra gli obiettivi dell'Unione enuncia: "sviluppo sostenibile dell'Europa, basato su (...) un'economia sociale di mercato fortemente competitiva, che mira alla piena occupazione e al progresso sociale (...)"; la stessa disposizione prosegue: "L'unione combatte l'esclusione sociale e le discriminazioni e promuove la giustizia e la protezione sociali, la parità tra donne e uomini, la solidarietà tra generazioni e la tutela dei diritti del minore".

<sup>94</sup> L'art. 6 n. 1, co. 1 TUE, dispone che l'UE riconosce i diritti, le libertà e i principi sanciti dalla Carta di Nizza e che questa ha lo stesso valore giuridico dei Trattati, pur prevedendo però all'art. 6 n.1, co. 2, che le disposizioni della Carta non estendono le competenze dell'UE.

sociale adeguata, il dialogo sociale, lo sviluppo delle risorse umane atto a consentire un livello di occupazione elevato e duraturo e la lotta contro l'emarginazione". Stessi obiettivi che, ai sensi dell'art. 9 TFUE<sup>95</sup>, sono considerati aspetti dei quali l'Unione deve tener conto nella definizione e nell'attuazione di tutte le sue politiche e azioni<sup>96</sup>.

Sempre l'art. 151 effettua un esplicito riferimento alla Carta sociale europea e alla Carta comunitaria dei diritti sociali fondamentali dei lavoratori, andando a considerare i diritti in esse proclamati, come principi ispiratori della politica sociale.

L'art. 153 TFUE prevede, quale strumento per l'attuazione di tale politica, l'adozione di direttive, considerate come prescrizioni minime secondo le quali ogni Stato è libero di concedere una tutela maggiore, applicabili progressivamente, tenendo conto, cioè, delle condizioni e delle normative esistenti in ciascun Stato membro. Le materie regolate da tali direttive sono le stesse previste dal vecchio art. 137 TCE e vengono ripartite tra materie in cui è prevista l'applicazione della procedura legislativa ordinaria<sup>97</sup> e materie in cui è prevista l'applicazione della procedura speciale<sup>98</sup>.

---

<sup>95</sup> L'art. 9 TFUE recita: "Nella definizione e nell'attuazione delle sue politiche e azioni, l'Unione tiene conto delle esigenze connesse con la promozione di un elevato livello di occupazione, la garanzia di un'adeguata protezione sociale, la lotta contro l'esclusione sociale e un elevato livello di istruzione, formazione e tutela della salute umana." Tale norma, inserita nel Titolo II del TFUE intitolato "Disposizioni di applicazione generale", opera come "clausola sociale orizzontale" in quanto nel descrivere le azioni e le politiche dell'UE, imprime loro una forte connotazione sociale.

<sup>96</sup> V. CANCELLA, *Servizi di welfare e protezione dei diritti sociali nella prospettiva d'integrazione europea*, Milano, 2009, pagg. 83 ss.

<sup>97</sup> I provvedimenti che riguardano le materie: miglioramento ambiente di lavoro; protezione sicurezza e salute dei lavoratori; informazione e consultazione; integrazione persone escluse dal mercato del lavoro; parità donne e uomini, sono adottati con una procedura legislativa ordinaria. Il Consiglio delibera a maggioranza qualificata (è previsto un potere di codecisione del Parlamento Europeo) previa consultazione del Comitato economico e sociale e del Comitato delle regioni. V. ad esempio direttive n. 2003/88, n. 2008/94, n. 2009/38.

<sup>98</sup> Nelle materie concernenti: la protezione dei lavoratori in caso di risoluzione del contratto di lavoro, la sicurezza e protezione sociale, la rappresentanza e difesa collettiva degli interessi dei lavoratori e datori e le condizioni d'impiego di cittadini di Paesi terzi; è prevista l'applicazione della procedura legislativa speciale, ove il Consiglio delibera all'unanimità previa consultazione del Parlamento europeo.

Per quanto riguarda il ruolo delle parti sociali l'art. 152 TFUE dispone che l'Unione, "riconosce e promuove il ruolo delle parti sociali al suo livello, tenendo conto delle diversità dei sistemi nazionali e facilita il dialogo tra le parti, nel rispetto della loro autonomia". La stessa norma, inoltre, menziona il vertice sociale trilaterale per la crescita e l'occupazione, sede di concertazione tra Consiglio, Commissione e parti sociali già istituita, formalizzando una prassi di incontri avviata verso la fine degli anni Novanta, con la decisione del Consiglio n. 2003/174 del 6 marzo 2003<sup>99</sup>.

L'art. 157 assicura la parità di retribuzione tra donne e uomini.

Per quanto riguarda l'occupazione, il Titolo IX della Parte terza del TFUE prevede una strategia coordinata a favore dell'occupazione, già prevista dal Trattato di Amsterdam, ove l'elemento cardine di tale strategia è il metodo di coordinamento delle politiche degli Stati membri tramite orientamenti adottati dall'Unione in materia di occupazione<sup>100</sup>.

## **12. Il ruolo della Corte di Giustizia.**

La giurisprudenza "comunitaria" ha da sempre avuto un atteggiamento altalenante, andando generalmente a preferire, nelle decisioni da lei assunte, le libertà economiche a scapito della dimensione sociale.

Dopo una prima fase di sostanziale indifferenza al tema, negli anni '60, con le sentenze *Stauder*<sup>101</sup> e *Internationale Handelsgesellschaft*<sup>102</sup>, la Corte di Giustizia

---

<sup>99</sup> V. SANTINI, *op.cit.*, pagg. 244 ss.

<sup>100</sup> *Ex art.* 148 TFUE.

<sup>101</sup> Sentenza del 12 novembre 1969, causa C-29/69, in Racc. 420, punto 7.

<sup>102</sup> Sentenza del 17 dicembre 1970, causa C-11/70, in Racc. 1125, punti 1-2.

riconosce che la “tutela dei diritti fondamentali costituisce parte integrante dei principi giuridici generali di cui la Corte di Giustizia garantisce l’osservanza” e che “la salvaguardia di questi diritti, pur essendo informata alle tradizioni costituzionali comuni agli Stati membri, deve essere garantita entro l’ambito della struttura e delle finalità della Comunità”. Cioè nonostante, a seguito di questa giurisprudenza della Corte di Giustizia, si riconosce come pienamente conseguita l’incorporazione dei diritti sociali nell’ambito europeo, quest’ultimi comunque risulteranno essere sempre strumentali agli obiettivi economici previsti dai Trattati<sup>103</sup>.

Questo significa che mentre i diritti fondamentali civili e politici, strettamente connessi al piano economico, ricevono una protezione diretta da parte della Corte di Giustizia, quelli sociali vengono interpretati più come clausole generali di indirizzo della politica comunitaria e, pertanto, la loro tutela viene assoggettata alle esigenze della creazione del mercato interno. La protezione dei diritti sociali da parte della Corte di Giustizia risulta, infatti, strettamente connessa alla realizzazione del mercato comune. Non è un caso, quindi, che la giurisprudenza comunitaria abbia generalmente riconosciuto come meritevoli di tutela, tutti e soli, quei diritti legati alla sfera economica, i quali, in sostanza, fungono da corollario alla libertà di circolazione stabilita dai Trattati<sup>104</sup>.

Se dunque è vero che la Corte di Giustizia ha da sempre prediletto le libertà economiche, bisogna ora chiedersi quale impatto abbia avuto nei confronti degli ordinamenti nazionali tale tipo di giurisprudenza.

Molto spesso gli Stati hanno attribuito la colpa del *deficit* sociale interno ai vincoli comunitari, che per assicurare la tutela delle libertà economiche hanno realizzato

---

<sup>103</sup> V. SANTINI, *op.cit.*, pagg. 244 ss.

<sup>104</sup> *Ibidem*.

uno sbilanciamento nei confronti dei diritti sociali tutelati negli Stati stessi<sup>105</sup>. La stessa Corte di Giustizia nei casi *Viking*<sup>106</sup>, *Laval*<sup>107</sup> e *Ruffert*<sup>108</sup> si è fatta portavoce di tale sbilanciamento<sup>109</sup>. In tutte e tre i casi, infatti, la Corte di giustizia segue un medesimo *iter* decisorio: prima afferma l'applicabilità delle norme comunitarie<sup>110</sup> nei confronti della contrattazione collettiva, vista la natura quasi normativa di quest'ultima e la sua idoneità nel determinare delle applicazioni difformi del diritto comunitario, e poi si preoccupa di comporre il contrasto tra libertà economiche e autonomia collettiva. Contrasto che viene risolto arrivando alla conclusione che l'azione collettiva risulta illegittima, nella parte in cui va a limitare le libertà economiche. Essa, pur essendo idonea a realizzare ulteriori finalità riconosciute dal diritto comunitario, in questo caso la tutela dei lavoratori, non sembra rispettare il test di necessità, secondo cui la misura contestata deve essere la meno invasiva nei confronti del bene giuridico concorrente, né il test di proporzionalità in senso stretto, secondo cui il sacrificio imposto ad un diritto fondamentale da una misura confliggente deve essere ragionevolmente equilibrato al grado di soddisfazione di questa ultima<sup>111</sup>.

---

<sup>105</sup> Critica che viene mossa anche attualmente, viste le misure di *austerity* imposte agli Stati dagli organismi europei e sovranazionali. Vedi *infra*, cap. IV.

<sup>106</sup> Sentenza 11 dicembre 2007, *International Transport Workers' Federation e Finnish Seamen's Union* (detta "*Viking line*"), causa C-438/05, in Racc. I-10779, punti 43-47, 57-58, 66, 72-74, 90.

<sup>107</sup> Sentenza 18 dicembre 2007, *Laval und Partneri Ltd*, causa C-341/05, in Racc. I-11767, punti 99-107, 111, 116-118, 120.

<sup>108</sup> Sentenza 3 aprile 2008, *Ruffert*, causa C-346/06, in Racc. I-1989, punti 36-43.

<sup>109</sup> Per un'analisi dell'*iter* argomentativo seguito dagli Avvocati generali nei casi *Viking* e *Laval* si rinvia a LO FARO, *Diritti sociali e libertà economiche del mercato interno: considerazioni minime in margine ai casi Laval e Viking*, in *Lavoro e diritto*, 2008, pagg. 63 ss.

<sup>110</sup> In particolare la libertà di stabilimento (art. 43 TCE) per il caso *Viking* e il caso *Laval*, libertà di prestazione di servizi (art. 49 TCE) per il caso *Laval* e *Ruffert* e la direttiva n. 96/71/CE, sul distacco dei lavoratori nell'ambito di una prestazione transnazionale di servizi per il caso *Laval* e *Ruffert*.

<sup>111</sup> Cfr. ROCCELLA, TREU, *op. cit.*, pagg. 259 ss.

## CAPITOLO II

### IL RUOLO DELLA CARTA DEI DIRITTI FONDAMENTALI NELLA TUTELA SOCIALE DEL LAVORATORE

#### 1. La Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea e il riconoscimento dei diritti sociali.

La più evidente azione in ambito di riconoscimento dei diritti sociali nell'*acquis* comunitario è stata, senz'altro, l'inclusione della Carta dei diritti fondamentali nel diritto primario dell'Unione<sup>112</sup>. Per la prima volta, infatti, la Carta riformula la qualificazione dei diritti sociali nella direzione della indivisibilità e dell'universalità dei diritti: è questa la prima sostanziale innovazione che la Carta apporta ai diritti sociali. Si supera così la lettura dicotomica dei diritti che ha costituito per lungo tempo una delle ragioni principali dello stato di minorità dei diritti sociali rispetto ai diritti classici di libertà, cioè quelli politici e civili, conformemente al mandato ricevuto dal Consiglio di Colonia del giugno 1999, andando a stabilire un collegamento tra le libertà fondamentali e i diritti sociali<sup>113</sup>.

I diritti sociali dei lavoratori, consacrati dal secondo paragrafo del preambolo della Carta, si ritrovano principalmente al Titolo IV dedicato alla "Solidarietà"<sup>114</sup>;

---

<sup>112</sup>V. SANTINI, *op. cit.*, pagg. 245.

<sup>113</sup>V. PAGANO, *La rilevanza giuridica della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione*, in *Rivista di diritto internazionale*, 2001, pagg. 1009 ss.

<sup>114</sup> Il fatto che gli articoli della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea che si occupano della tutela sociale dei lavoratori siano stati inseriti nel capo intitolato "Solidarietà", non è un caso. Il principio di solidarietà, insieme a quello di non discriminazione, ha ispirato l'azione della Corte di giustizia, la quale più che interessarsi alla tutela dei singoli diritti sociali che, per il principio di sussidiarietà, rientravano tra le competenze dei singoli Stati membri, si è preoccupata di assicurare una globale tutela delle garanzie sociali dei cittadini migranti all'interno dell'Unione. Infatti, la sua giurisprudenza a partire dagli anni Novanta, fondandosi, anche, sul nuovo istituto della

fanno eccezione la libertà di riunione e associazione e libertà professionale, nonché il diritto al lavoro che sono, invece, consacrate nel titolo “Libertà”<sup>115</sup>, il principio di non discriminazione e quello di parità tra donne e uomini entrambi contenuti nel titolo “Uguaglianza”.

La Carta enuncia diritti già riconosciuti in direttive e sentenze della Corte di Giustizia, ma ne introduce anche dei nuovi, come, appunto, il diritto alla negoziazione collettiva, il diritto di sciopero e la libertà di associazione sindacale, espressamente esclusi dall'ambito di armonizzazione del Trattato di Lisbona<sup>116</sup>.

Tuttavia, la tutela dei diritti riconosciuti dalla Carta trova un limite nel riparto di competenze tra Unione e Stati membri che viene effettuato dalle così dette “clausole orizzontali” che analizzeremo nel prossimo paragrafo.

Sul punto va anche ricordato che l’art. 1, n. 2 del Protocollo n. 30 sull’applicazione della Carta alla Polonia e al Regno Unito<sup>117</sup> precisa che “nulla

---

cittadinanza europea, ha innovato sensibilmente la stessa applicazione delle norme di diritto secondario, finendo per estendere gradualmente alla libertà di circolazione dei lavoratori, di stabilimento e di prestazioni di servizi, il divieto di apporre limiti, anche, di carattere non prettamente discriminatorio. In particolar modo, i limiti fissati dalle direttive in materia di libera circolazione hanno subito un notevole ridimensionamento, che ha trovato accoglimento nella successiva emanazione della direttiva 2004/38/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 29 aprile 2004, in *GU L* 158 del 30.04.2004, che ricalca sostanzialmente la giurisprudenza della stessa Corte di Giustizia. In merito alla tutela dei diritti fondamentali, tra cui le garanzie sociali, accordata dalla Corte sulla base del principio di solidarietà, v. BIFULCO, CARTABIA e CELOTTO, *op. cit.*, pagg. 12 ss.

La Corte superava così l’iniziale indirizzo espresso nella sentenza del 4 febbraio 1959, *Storck*, causa C-1/58, in Racc. 43, punti 4-5, ove veniva negata la possibilità di interpretare il diritto comunitario in conformità con le disposizioni nazionali in tema di diritti fondamentali, proprio a partire dalla sentenza del caso *Stauder c. Stadt Ulm*, cit., punto 7. In tale sentenza la Corte afferma che la tutela dei diritti fondamentali costituisce parte integrante dei principi generali del diritto comunitario e che quindi la salvaguardia di quei diritti debba essere assicurata dalla Corte di Giustizia stessa nel quadro degli obiettivi e della struttura della Comunità europea. Tale indirizzo della Corte però, nonostante è stato ampiamente sostenuto da essa in particolare per la tutela dei principi fondamentali di parità di trattamento e di non discriminazione, risulta avere la peggio nei casi in cui i diritti fondamentali, in particolare, quelli di matrice sociale collidono con le libertà economiche.

<sup>115</sup> Rispettivamente gli artt. 12 e 15 CDF.

<sup>116</sup> Vedi art. 153, par. 5, TFUE: “Le disposizioni del presente articolo non si applicano alle retribuzioni, al diritto di associazione, al diritto di sciopero né al diritto di serrata”.

<sup>117</sup> Protocollo destinato ad applicarsi anche alla Repubblica Ceca in forza di quanto convenuto dal Consiglio europeo di Bruxelles del 29- 30 ottobre 2009.

del Titolo IV della Carta crea diritti azionabili di fronte a un organo giurisdizionale applicabili alla Polonia o al Regno Unito, salvo nella misura in cui la Polonia e il Regno Unito abbiano previsto tali diritti nel rispetto del diritto interno<sup>118</sup>.

### 1.1 Le clausole “orizzontali” della Carta: l’ambito di applicazione.

Con l’espressione clausole “orizzontali” della Carta dei diritti fondamentali si allude alle norme del settimo ed ultimo capo della Carta, originariamente intitolato “Disposizioni generali”. Si tratta di norme che disciplinano l’interpretazione e l’applicazione della Carta, occupandosi del coordinamento tra ordinamenti, fonti e corti diverse.

---

<sup>118</sup> Il Protocollo n. 30 della Carta, infatti, rafforza la posizione di secondarietà di tutte le disposizioni del Titolo sulla «Solidarietà» e non soltanto di quelle richiamate nelle spiegazioni dell’art. 52, par. 5. V. AMADEO, *Il Protocollo n. 30 sull’applicazione della Carta a Polonia e Regno Unito e la tutela “asimmetrica” dei diritti fondamentali: molti problemi, qualche soluzione*, in *Il Diritto dell’Unione europea*, 3/2009, pagg. 720 ss. A Lussemburgo si è lamentata la non particolare chiarezza del Protocollo n. 30 (v. le Conclusioni del 15 dicembre 2011, causa C- 489-10, *Bonda*). Ciò che peraltro non ha impedito agli Avvocati generali (relativamente a fattispecie i cui diritti in discussione nei procedimenti principali non erano riconducibili al Capo IV della Carta) di sostenere che lungi dall’esprimere un’esenzione del Regno Unito e della Polonia dalla Carta, un tale disposto abbia esclusivamente un fine chiarificatore che deve servire come ausilio interpretativo al pari dell’art. 51, par. 2 (secondo quanto affermato dalle Conclusioni del 22 settembre 2011, *M.E. e a.*, cause C- 493/10 e C- 411/10, in cui tra l’altro alla questione se il protocollo n. 30 dovesse essere valutato come un *opt-out* del Regno Unito e della Polonia dalla Carta, si era data risposta parimenti negativa), nello stesso senso di lì a breve si sarebbe pronunciata la Grande Sezione della Corte di Giustizia, puntualizzando che il protocollo n. 30, non rimette in questione l’applicabilità della Carta al Regno Unito e alla Polonia ma esplicita l’art. 51 relativo all’ambito di applicazione di quest’ultima, non avendo pertanto ad oggetto di esonerare questi due Stati membri dall’obbligo di rispettare le disposizioni della Carta, né di impedire ad un giudice di uno di questi Stati membri di vigilare sull’osservanza di tali disposizioni (sentenza 21 dicembre 2011, *M.E. e a.*, cause C-493/10 e C-411/10, non ancora in Raccolta). V. TRUCCO, *Carta dei diritti fondamentali e costituzionalizzazione dell’Unione europea. Un’analisi delle strategie argomentative e delle tecniche decisorie della Corte di Lussemburgo*, Torino, 2013, pagg. 108.

La Polonia ha allegato la Dichiarazione (n.62) all’Atto finale del Trattato di Lisbona dove afferma di rispettare pienamente i diritti sociali e del lavoro stabiliti dal diritto dell’Unione europea e, in particolare, quelli ribaditi dal Titolo IV “Solidarietà” della Carta dei diritti fondamentali.



L'art. 51 intitolato "Ambito di applicazione" recita:

*"1. Le disposizioni della presente Carta si applicano alle istituzioni, organi [e organismi] dell'Unione nel rispetto del principio di sussidiarietà, come pure agli Stati membri esclusivamente nell'attuazione del diritto dell'Unione. Pertanto, i suddetti soggetti rispettano i diritti, osservano i principi e ne promuovono l'applicazione secondo le rispettive competenze [e nel rispetto dei limiti delle competenze conferite all'Unione nei trattati].*

*2. La presente Carta non [estende l'ambito di applicazione del diritto dell'Unione al di là delle competenze dell'Unione, né] introduce competenze nuove o compiti nuovi per l'Unione, né modifica le competenze e i compiti definiti nei trattati"<sup>119</sup>.*

Innanzitutto vi è la questione dell'individuazione dei casi in cui la Carta si applica anche agli Stati membri, con conseguente sorgere della competenza della Corte di giustizia a verificarne il rispetto: in via diretta, a seguito di ricorso per infrazione, o in via indiretta grazie al meccanismo del rinvio pregiudiziale a fini interpretativi.

In proposito, si è rilevato come la formulazione dell'art. 51, che prevede che la Carta si applichi agli Stati "esclusivamente nell'attuazione del diritto dell'Unione", sia da interpretare alla luce del testo delle Spiegazioni, in base alle quali, "per quanto riguarda gli Stati membri, la giurisprudenza della Corte sancisce senza ambiguità che l'obbligo di rispettare i diritti fondamentali definiti nell'ambito dell'Unione vale per gli Stati membri soltanto quando agiscono nel

---

<sup>119</sup> Quanto alle interpolazioni della seconda Convenzione, che troviamo nella parentesi quadra, ne è evidente l'intento politico, vista la necessità di tranquillizzare alcuni Stati dell'Unione (ad esempio la Gran Bretagna) preoccupati delle virtualità espansive della Carta, mentre esse non hanno una significativa portata innovativa sul piano giuridico, essendo il controllo del rispetto dei relativi vincoli rimesso alla Corte di giustizia (V. PANUNZIO, *I diritti fondamentali e le Corti in Europa*, Napoli, 2005, pagg. 54). Lo stesso vale anche per la precisazione inserita nel par. 2, per cui la Carta non estenderebbe "l'ambito di applicazione del diritto dell'Unione al di là delle competenze dell'Unione". A questo proposito si vedano le osservazioni di CARTABIA, *Art. 51*, in (a cura di BIFULCO, CARTABIA, CELOTTO), *op.cit.*, pag. 349. L'Autrice rileva come in base all'ancoraggio dell'*ambito di applicazione* (coincidente con quello di *attuazione ex par. 1*) del diritto dell'Unione alle competenze esercitabili, perderebbe importanza il fatto che il singolo atto sia imputabile ad una istituzione europea o ad un organo nazionale e in più ad ogni ampliamento delle competenze materiali corrisponderebbe una dilatazione dell'ambito di applicazione dei diritti fondamentali.

quadro del diritto comunitario (sentenza *Wachauf*, sentenza *ERT*)<sup>120</sup>. Il riferimento alla giurisprudenza della Corte<sup>120</sup> e l'utilizzo della formula esplicativa semanticamente più ampia<sup>121</sup> sembrano valorizzare le potenzialità di sviluppo della Carta, ponendo le basi per un'ulteriore evoluzione della casistica giurisprudenziale.

Importante soffermare l'attenzione anche sul passaggio contenuto nel par. 1 dell'articolo in questione, in cui si afferma che “i suddetti soggetti (Unione e Stati) [...] promuovono l'applicazione dei diritti e principi secondo le rispettive competenze”, passaggio che sembra entrare in contraddizione con la precisazione del par. 2, in cui si afferma che la Carta non introduce nuovi compiti, come se la promozione di principi e diritti non fosse un compito, sulla base del quale, tra l'altro, è stata istituita anche l'Agenzia dei diritti fondamentali in Europa<sup>122</sup>.

## 1.2 Efficacia diretta “verticale” e “orizzontale”.

In merito all'efficacia della Carta, se sembra scontata e riconosciuta l'efficacia verticale, cioè nei rapporti tra soggetti privati e Unione oppure Stati membri, per

---

<sup>120</sup> Dalla giurisprudenza della Corte di giustizia si deduce che gli Stati membri devono rispettare i diritti fondamentali tutelati dal diritto europeo non soltanto quando eseguono appunto il diritto europeo (vedi sentenza del 13 giugno 1989, *Wachauf*, causa C- 55/88, in Racc. 2609), ma anche quando pretendono di derogare (vedi sentenza del 18 giugno 1991, *ERT*, causa C-260/89, in Racc. I-2925) o fare eccezione (vedi sentenza del 26 giugno 1997, *Familiapress*, causa C-368/95, in Racc. I-3689) ad esso, secondo giustificazioni dallo stesso diritto permesse. V. ALONSO GARCIA, *Le clausole orizzontali della Carta dei diritti fondamentali dell'unione europea*, in *Rivista italiana di diritto pubblico comunitario*, 2002, pag. 4.

<sup>121</sup> In proposito PANUNZIO, *op. cit.*, pag. 85, secondo cui “le parole *nel quadro* sembrano riecheggiare le formule estensive impiegate dalla Corte nella giurisprudenza, del tipo *nell'ambito o nel campo di applicazione*”.

<sup>122</sup> Agenzia istituita con Regolamento CE n. 168/2007 del 15 febbraio 2007 ed operativa dal marzo 2007, il cui compito è monitorare l'effettiva tutela dei diritti fondamentali in Europa, avendo come principale parametro di riferimento la CDF.

quanto riguarda l'efficacia orizzontale, cioè nei rapporti intersoggettivi, sono stati avanzati alcuni dubbi. Infatti se in relazione all'art. 51 si prevede da un lato che, la Carta si applichi appunto all'Unione e agli Stati, e non anche ai cittadini, dall'altro si nota che la formulazione dell'art. 51 si può ricollegare e circoscrivere alla funzione svolta da tale disposizione, e quindi un riferimento ai cittadino, tenendo conto di tale funzione, sarebbe inutile.

In secondo luogo, si può notare che molti articoli della Carta contengono norme che perderebbero in tutto la loro ragion d'essere ove se ne negasse l'applicabilità ai rapporti tra privati.

Si può infine segnalare come il problema si colleghi, anche se non direttamente, alla distinzione tra diritti e principi di cui all'art. 52, par. 5, della Carta.

I diritti fondamentali in materia sociale sono espressi prevalentemente in forma di principi<sup>123</sup> e, secondo l'art. 52, par. 5, quest'ultimi, possono essere attuati da atti legislativi ed esecutivi da parte delle istituzioni e oggetto di sindacato da parte del giudice solo con riferimento alla legittimità dell'atto comunitario a cui si riferisco.

La questione dell'efficacia orizzontale dei diritti fondamentali in materia sociale è sorta in numerose controversie, tra cui le più significative il caso *Dominguez*<sup>124</sup> e il caso *Association de médiation sociale c. CGT*<sup>125</sup>, delle quali è stata investita la

---

<sup>123</sup> Per capire il perché di questa scelta si può affermare che molti dei diritti sociali raccolti nella Carta non ricadono nell'ambito di competenza dell'Unione, pertanto sarebbe impossibile dotare di forza vincolante, diritti che non possono essere implementati dall'*acquis communautaire*.

<sup>124</sup> Sentenza del 24 gennaio 2012, *Dominguez*, causa C-282/10, non ancora pubblicata in Raccolta.

<sup>125</sup> Sentenza *Association de médiation sociale c. CGT*, cit. V. anche *infra* cap. III, par. 3. Sia nel caso *Dominguez* che in quello *Association de médiation sociale c. CGT*, la Corte è stata adita con una domanda di pronuncia pregiudiziale proposta dalla *Court de cassation* francese in merito alla disapplicazione di una norma interna contraria ad una direttiva comunitaria e ai possibili effetti orizzontali della direttiva in una controversia tra privati, direttiva che andava a concretizzare due diritti fondamentali in materia sociale, nel caso *Dominguez* il diritto alle ferie retribuite ex art. 31, par. 2, della Carta, e nel caso *Association de médiation* il diritto all'informazione e consultazione ex art. 27. V. LAZZERINI, *Gli effetti diretti orizzontali dei diritti fondamentali in materia sociale: la sentenza Dominguez della Corte di giustizia e la strada del silenzio*, in *Rivista di diritto internazionale*, 2012, pagg. 455 ss.

Corte di Giustizia e dove tale questione è stata affrontata, nelle memorie delle parti o nelle conclusioni dell'Avvocato generale.

La Corte in merito a tale questione o non si è pronunciata, come nel caso *Dominguez* (visto che non rientrava tra questioni della domanda pregiudiziale presentate dalla *Cour de cassation*) oppure ha sbrigativamente deliberato la mancata efficacia orizzontale dei diritti in questione, come nel caso *Association de médiation c. CGT*<sup>126</sup>.

Gli effetti diretti orizzontali, sono stati riconosciuti dalla Corte solo ad alcune categorie di norme della Carta e cioè al principio del divieto di discriminazione *ex art. 21*<sup>127</sup> e a quello di parità di trattamento tra donne e uomini *ex art. 23*<sup>128</sup>.

## 2. Distinzione fra principi e diritti.

Sembra pacifico, che la Carta accolga al suo interno una pluralità di strumenti giuridici in grado di apprestare tutela alle posizioni fondamentali dell'individuo: *diritti* da un lato, e *principi* dall'altro.

Il Preambolo della Carta si esprime al riguardo in modo inequivocabile: “[...] l'Unione riconosce i *diritti*, le *libertà* e i *principi* enunciati in appresso”<sup>129</sup>, ed anche il Trattato si pronuncia in senso conforme: “L'Unione riconosce i *diritti*, le *libertà* e i *principi*

---

<sup>126</sup> V. *infra*, cap. III, par. 3.

<sup>127</sup> Sentenza del 22 novembre 2005, causa C- 144/04, *Mangold*, in Racc. I-9981.

<sup>128</sup> Sentenza del 17 luglio 2008, causa C- 94/07, *Raccanelli*, in Racc. I-5939.

<sup>129</sup> Preambolo CDF, par. 7. Nonostante il riferimento che la norma fa alle *libertà*, nel seguente paragrafo si tratterà esclusivamente la distinzione tra principi e diritti, essendo questa distinzione fondamentale anche ai fini della trattazione di ulteriori paragrafi di questo lavoro. Per *libertà* comunque si intende una situazione giuridica soggettiva attiva che consta generalmente di facoltà, ma a volte anche di poteri. V. MAJELLO, *Rapporti e fatti giuridici*, in (a cura di BESSONE) *Istituzioni Di diritto privato*, Torino, 2008, pag. 67.

sanciti nella Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea del 7 dicembre 2000, adattata il 12 dicembre 2007 a Strasburgo, che ha lo stesso valore giuridico dei trattati”<sup>130</sup>.

Vi è stato chi, in dottrina, ha dedicato approfondite riflessioni a questo “binomio concettuale” contestando la “*rigida separazione dell’area semantica dei due lemmi*”<sup>131</sup>.

Non priva di problematicità, a prescindere dai suoi esiti concreti e dalle conseguenze normative che vi si vogliano eventualmente ricollegare, appare infatti l’idea stessa di contrapporre in via esclusiva, nel senso, cioè, di ricondurre ad uno e uno solo dei due termini, diritti o principi, qualunque situazione normativa. Come emerge tra l’altro, da una giurisprudenza (costituzionale e ordinaria) oramai cinquantennale, sulla prima parte della nostra Costituzione e sui suoi principi fondamentali, la realtà delle posizioni giuridiche, e più in generale delle “situazioni normative” di “vantaggio”, nel diritto pubblico, ma anche in quello privato, non risulta facilmente riconducibile, in termini binari, a due sole categorie. Essa presenta una molteplicità di aspetti e sfumature che se, può permettere forse una tendenziale graduazione delle posizioni giuridiche lungo un’ideale scala di prescrittività, o di giustiziabilità, esclude invece probabilmente un simile, artificioso, bipolarismo delle situazioni normative<sup>132</sup>.

Non si possono però ignorare le prescrizioni rintracciabili negli strumenti primari, quali i Trattati e la Carta, che appunto *distinguono* il regime che devono seguire i diritti da quello che devono seguire i principi. Nel titolo VII, dedicato alle “*disposizioni generali che disciplinano l’interpretazione e l’applicazione della Carta*”, un intero articolo, l’art. 52, è consacrato alla “*Portata e interpretazione dei diritti [...] e dei principi*”. Innanzitutto il Titolo si apre con l’art. 51 che, andando ad individuare i

---

<sup>130</sup> Art. 6 TUE.

<sup>131</sup> V. SCIARABBA, *Tra fonti e corti. Diritti e principi fondamentali in Europa. Profili costituzionali e comparti degli sviluppi sovranazionali*, Padova, 2008, pag. XVII.

<sup>132</sup> *Ibidem*, pagg. XVIII ss.

soggetti destinatari delle norme della Carta (istituzioni, organi e organismi dell'Unione e gli Stati membri), sancisce testualmente che quest'ultimi *“rispettano i diritti, osservano i principi e ne promuovono l'applicazione [...]”*.

Come può osservarsi, i principi, secondo la Carta sono riconosciuti e devono essere *osservati* dalle istituzioni europee. Anche i “diritti” sono riconosciuti, ma devono essere invece *rispettati*, dalle istituzioni dell'Unione come dai cittadini. I diritti, dovranno seguire il significato che il lemma “rispetto” riserva per loro, vale a dire: essere “tenuti in considerazione”, “considerati validi e vevoli”, e “tenuti in relazione” dai soggetti destinatari del precetto istituito dall'art. 51, co. 1.

Differentemente, gli oggetti dell'“osservanza”, i principi, secondo la ricostruzione etimologica proposta, dovranno formare oggetto di “conformazione”, “sequela” e “contiguità”, “mantenimento”, “soddisfazione”. L'appropriatezza della partizione lessicale ora illustrata si mostra in tutta la sua logicità, se si pone mente al fatto che, secondo la lettera della Carta:

*“le disposizioni della presente Carta che contengono dei principi possono essere attuate da atti legislativi e esecutivi adottati da istituzioni, organi e organismi dell'Unione e da atti di Stati membri allorché essi danno attuazione al diritto dell'Unione. Esse possono essere invocate dinanzi a un giudice solo ai fini dell'interpretazione e del controllo di legalità di detti atti”*<sup>133</sup>.

Quindi, rispetto alle norme contenenti principi, risulta agevolmente associabile l'azione della “appartenenza”, “conformazione”, della “sequela”, della “contiguità” del “mantenimento”: tali sono infatti, in definitiva, le caratteristiche che rispetto ad esse, le norme secondarie adottate dagli organi dell'Unione devono rivestire nell'attuazione del diritto primario dalle prime introdotto. In più sulla base del tenore letterale appena apprezzato, si può rilevare che i principi sono rivolti alle istituzioni, agli organi e agli organismi dell'Unione e agli Stati membri e sembrerebbero *prima facie* non avere

---

<sup>133</sup> Come ricorda l'art. 52, co. 5 CDF.

natura regolativa-precettiva e d'immediata applicabilità nei confronti dei privati. Le disposizioni di principio non appaiono, dalla lettera della Carta, neppure immediatamente azionabili o giustiziabili nei rapporti interprivati o orizzontali, poiché ove così fosse stato, la Carta, sempre a livello letterale, lo avrebbe permesso<sup>134</sup>.

Ma la Carta si spinge oltre, prescrivendo che “*le disposizioni della [...] Carta che contengono principi possono essere invocate dinanzi a un giudice [...] solo ai fini dell'interpretazione e del controllo di legalità degli atti*”, prevedendo peraltro un rango degli stessi tale da integrare solo il parametro di legittimità “comunitaria”.

In definitiva, dunque, dall'esprimersi del testo emerge che i principi possono (*rectius*: devono) essere tenuti in considerazione, osservati per garantire una fedele normazione che ne sia attuativa, tanto da assurgere a parametro della legittimità degli atti esecutivi degli stessi, sebbene mai possano essere invocati davanti a un giudice come fondamento di una pretesa di tutela di una posizione sostanziale<sup>135</sup>.

Quanto appena detto in merito ai principi della Carta, sembra corrispondere a quella categoria di principi, che Ferrajoli va a definire come *principi direttivi*, in quanto non sono *regole*, non essendone configurabile una specifica violazione, e non consistono nella prescrizione o nella proibizione di condotte determinate<sup>136</sup>, bensì nella formulazione di valori o obiettivi perseguibili da

---

<sup>134</sup> Secondo il brocardo latino “*ubi lex voluit dixit ubi noluit tacuit*”.

<sup>135</sup> Di notevole rilievo è l'analisi del “principio” che fa DWORKIN, *I diritti presi sul serio*, Bologna, 1982: i “principi” operano in modo diverso dal “tutto o niente”. Se un certo principio fa parte di un certo sistema giuridico, è necessario che lo si *prenda in considerazione* come criterio dell'agire o del decidere, ma non sappiamo ancora quale sarà l'azione o la decisione che ne deriverà, anche se possiamo prevedere con quale linea argomentativa le si giustificherà. La differenza logica che ci interessa dal punto di vista pratico è questa. Affinché il principio possa operare effettivamente si richiede la sua “concretizzazione”, cioè la sua riduzione a una formula che ne contenga una fattispecie riferibile a un accadimento storico e la conseguenza che ne deve derivare. Per quanto concerne l'interpretazione – nel senso in cui questo termine è impiegato dai giuristi- le formule che esprimono i principi giuridici contengono ben poco da interpretare. Esse sono spesso espressioni che richiamano tradizioni storiche o contesti filosofici di significato che, più che essere interpretate attraverso l'analisi del linguaggio contenuto in un testo, come è per le regole, devono essere intese nel loro *ethos*. Tante volte è stato ormai notato che il diritto per principi ne comporta inevitabilmente una “eticizzazione”. Perciò, si può dire in breve che, mentre alle regole si ubbidisce, ai principi si “aderisce”.

<sup>136</sup> V. FERRAJOLI, *Dei diritti e delle garanzie*, Bologna, 2013, pag. 79.

politiche pubbliche, cioè da insiemi eterogeni e indeterminati di possibili attività. Infatti, nonostante alcuni principi sanciti dalla Carta sembrano contenere delle prescrizioni piuttosto determinate nel contenuto<sup>137</sup> essi non possono, comunque, essere inseriti nell'altra categoria di principi, individuata da Ferrajoli, soprannominata dei *principi regolativi*, vista l'impossibilità di configurarli come regole in sede di applicazione alle loro violazioni. Gli unici due principi che sembrano ricevere una tutela in sede giurisdizionale, e che quindi potrebbero essere ricompresi in questa seconda categoria di principi prevista da Ferrajoli, sono il principio di non discriminazione e quello di parità di trattamento fra donne e uomini<sup>138</sup>.

Correlativamente, è possibile rilevare altrettanta fedeltà semantica alla realtà logico-deontologica e sistematico-ordinamentale nell'espressione "*rispettare...i diritti*": "[...] 2. I diritti riconosciuti dalla presente Carta per i quali i trattati prevedono disposizioni si *esercitano* alle condizioni e nei limiti dagli stessi definiti"<sup>139</sup>.

Ed ancora: "Ogni persona i cui *diritti* e le cui libertà garantiti dal diritto dell'Unione siano stati violati ha diritto a un ricorso effettivo dinanzi a un giudice [...]"<sup>140</sup>. Lo *status* dei diritti è dunque quello della diretta *esercitabilità* e della *giustiziabilità*<sup>141</sup>. I "diritti" sono azionabili e giustiziabili, tanto che devono essere rispettati nelle *relazioni* che essi instaurano: possono, dinanzi agli organi giurisdizionali nazionali o comunitari, formare oggetto di pretesa, di tutela, in caso i loro titolari li vedano violati da altri, di titolarità, di contestazione o di esecuzione degli obblighi che da questi correlativamente derivassero in capo agli altri consociati. I "diritti" di cui parla la Carta emergono dunque in tutta la loro natura deontologicamente "relazionale", quali strumenti di tutela di posizioni fondamentali che sussistono in capo ai titolari, nella misura in cui gli stessi titolari li potranno

---

<sup>137</sup> V. per esempio *infra* (cap. II, par. 5) l'art. 31, par. 2: "Ogni lavoratore ha diritto ad una limitazione della durata massima del lavoro e a periodi di riposo giornalieri e settimanali e a ferie annuali."

<sup>138</sup> In merito v. *infra*, cap. II, parr. 4-5.

<sup>139</sup> Art. 52, co. 2, CDF.

<sup>140</sup> Art. 47, CDF.

<sup>141</sup> V. ZAGRABELSKY, *Il diritto mite*, Bologna, 1992, *passim*.



vedere tutelati di fronte ai destinatari<sup>142</sup> (violatori, turbatori, usurpatori), collocandosi in quella logica intimamente relazionale ma anche deontica del “tutto o niente” che Dworkin predica per le *rules*<sup>143</sup>. Ed ecco che ad essi può attagliarsi l’azione che l’art. 51, co. 1, predica, del “rispetto” e che dalla sommaria indagine etimologica abbiamo individuato del significato di: “riguardo, considerazione, riverenza, rapporto, relazione”, comportamento evidentemente richiesto ed imposto agli estranei, non titolari del diritto soggettivo, nei rapporti giuridici con il legittimo titolare.

Orbene, in tempi bui dove le inflazionate scelte e *mode* terminologiche del legislatore si mostrano spesso inappropriate, incoerenti e superficiali<sup>144</sup>, pare proprio che l’opzione lessicale accolta dalla Carta espressiva del duplice regime assegnato ai nostri tipi di fonte possa accontentarci e risultare ontologicamente e deontologicamente pregnante.

---

<sup>142</sup>V. HOFELD, *Concetti giuridici fondamentali*, Torino 1969, *passim*. Primariamente concepisce i diritti come relazioni triadiche tra il titolare del diritto, un destinatario e un oggetto del diritto e sembra anticipare formalisticamente la schematizzazione che sarà propria delle modalità deontiche fondamentali, in pratica collocando le posizioni soggettive nel più ampio “modello del comando” tipico delle prescrizioni normative. Quindi il termine diritto acquisisce più significati, a seconda del rapporto triadico che si viene a configurare. Hofeld ne distingue quattro, e, per ciascuno ricorre ad un termine che ne indichi la differente accezione. “Diritto” è dunque un termine determinante che fondamentalmente può significare i seguenti quattro tipi di posizioni fondamentali:

a) posizione di *pretesa* o diritto in senso stretto (*right*); b) posizione di *privilegio* (*privilege*); c) posizione di titolarità di un *potere*, *competenza* o *potestà* (*power*); d) posizione di *immunità* (*immunity*).

<sup>143</sup> Dworkin com’è noto, nell’insieme delle *norme*, distingue *regole* e *principi* in base alla loro diversa capacità operativa e per così dire “funzionale” alla soluzione del caso concreto da disciplinare: le *regole* forniscono la soluzione apprestando modalità deontiche e di relazione atte a ordinare da vicino e in modo “automatico” la fattispecie pratica, sono dunque soggette all’alternativa della piena applicazione/piena disapplicazione al caso concreto. I *principi*, invece, forniscono direttive di ottimizzazione di disciplina- segnalando ragioni e orizzonti di tutela, e quindi non si prestano ad un’applicazione altrettanto lineare: di essi diventa piuttosto necessario considerare il “peso” che hanno in relazione al caso da risolvere, in un’ottica di bilanciamento con altre *rationes decidendi*, per modulare, in quella che poi sarà la soluzione giuridico-normativa applicata al caso di specie, il grado di avvicinamento o di più o meno intensa *adesione* al principio stesso. Accanto alla distinzione tra norme e principi, Dworkin introduce anche quella fra *principi*, intesi in senso stretto, e *indirizzi politici* (*policies* – principi in senso ampio). Se i primi infatti, sono argomenti che giustificano una decisione in ossequio a qualche diritto individuale o di gruppo, gli *indirizzi politici* sono argomenti che giustificano una decisione politica mostrando che essa pone innanzi o protegge qualche scopo collettivo della comunità nel suo complesso. Dworkin conclude quindi che le decisioni giudiziarie in materia civile caratteristicamente sono e dovrebbero essere generate dai principi e non dagli indirizzi politici. V. DWORKIN, *op. cit.*, *passim*.

<sup>144</sup> V. HOFELD, *op. cit.*

### 3. Principio di non discriminazione.

Insieme alla solidarietà, il principio di non discriminazione è stato considerato come uno dei metaprinicipi utilizzati dalla Corte di Giustizia per assicurare tutela a talune posizioni soggettive di natura sociale<sup>145</sup>. Il principio di non discriminazione è infatti un principio trasversale: esso è stato applicato a tutti gli ambiti del diritto dell'Unione, in particolar modo, è stato il mezzo attraverso il quale la giurisprudenza e la normativa europea hanno, di fatto, sostenuto la creazione della cittadinanza europea, tramite il riconoscimento e la tutela dei diritti fondamentali e quindi dei diritti sociali che da essa discendono.

La Corte infatti, sulla base del principio di non discriminazione, già riconosciuto all'art. 6, TCEE<sup>146</sup>, andava ad assicurare un minimo di garanzie sociali che non erano previste nell'assetto normativo della Comunità europea. La libertà di circolazione prima e, l'introduzione della cittadinanza europea, poi, hanno legittimato un sempre maggiore interesse per la situazione dei singoli<sup>147</sup>.

L'assunto da cui si è preso le mosse è stata la necessità di garantire, a questa categoria di soggetti, un minimo di garanzie sociali non soltanto, nel proprio Stato di origine ma, soprattutto, nello Stato ospitante, al fine di evitare discriminazioni fondate sulla nazionalità<sup>148</sup>.

---

<sup>145</sup> In merito alle fonti del diritto anti discriminatorio all'interno dell'Unione vedi FAVILLI, *Materiali per lo studio del diritto antidiscriminatorio*, Firenze, 2008.

<sup>146</sup> Vietava le discriminazioni legate alla nazionalità (attuale art. 18 TFUE).

<sup>147</sup> V. LANG, CODINANZI, NASCINBENE, *Freedom of Movement of Workers*, in *Citizenship of the Union and Freedom of Movement of Persons*, Leiden, 2008, pagg. 65 ss.

<sup>148</sup> V. BIFULCO, CARTABIA, CELOTTO, *op. cit.*, pagg. 12 ss.

Particolare attenzione merita, dunque, la disciplina delle prestazioni sociali *cross-border*, che a partire dagli anni Ottanta, ha visto crescere il proprio riconoscimento da parte della Corte di Giustizia<sup>149</sup>.

Successivamente, le cause di non discriminazione sono state ampliate ad opera del Trattato di Amsterdam, che ha inserito l'art. 13 TCE<sup>150</sup>, ai sensi del quale il Consiglio, nel rispetto della procedura prevista, ha facoltà di adottare i provvedimenti opportuni per combattere le discriminazioni fondate sul sesso, la razza o l'origine etnica, la religione o le convinzioni personali, gli handicap, l'età o le tendenze sessuali<sup>151</sup>.

---

<sup>149</sup>V. la sentenza del 30 aprile 1986, *Commissione della Comunità europea c. Repubblica francese*, causa C-96/85, in Racc. 1475, punti 16-17. In essa la Corte stabiliva che norme nazionali volte ad ostacolare l'accesso alla professione a danno di persone stabilite in un diverso Stato membro rispetto a quello di origine possono determinare discriminazioni e di conseguenza, venire meno agli obblighi imposti dagli artt. 48, 52 e 59 TCE che garantiscono la libertà di circolazione dei lavoratori, il diritto di stabilimento e la libera prestazione di servizi nella Comunità. La garanzia sociale che la Corte riconosce, in questo caso, è il libero accesso alla professione come corollario della libera circolazione, operando sulla base del principio di non discriminazione. Di nuovo v. la sentenza del 7 maggio 1991, *Vlassopoulou*, causa C-340/89, in Racc. I-2357, punto 15-16. Essa riguarda il riconoscimento di diplomi e certificati di titoli professionali, ove le conoscenze e le qualifiche attestate dal diploma conseguito dal soggetto nello Stato membro di origine corrispondano a quelle richieste nelle normative dello Stato ospitante. Tale valutazione deve essere effettuata secondo un procedimento che sia conforme ai requisiti posti dal diritto comunitario a proposito della tutela effettiva dei diritti fondamentali al fine di agevolare l'esercizio effettivo del diritto di stabilimento e la libera prestazione di servizi. (In merito vedi da ultimo la dir. 2013/55, del 20 novembre 2013, recante modifica della dir. 2005/36/CE relativa al riconoscimento delle qualifiche professionali e del regolamento (UE) n. 1024/2012 relativo alla cooperazione amministrativa attraverso il sistema di informazione del mercato interno («regolamento IMI»), in *GU L* 354/132, del 28.12.2013).

<sup>150</sup> Attuale art. 19 TFUE.

<sup>151</sup> Tale principio risulta, inoltre, da altre disposizioni del TFUE, che ne specificano il contenuto e la portata applicativa; si considerino, in tal senso, l'art. 45 (*ex art.* 39 TCE) sulla libera circolazione dei lavoratori subordinati, l'art. 49 (*ex art.* 43 TCE) sulla libertà di stabilimento, l'art. 56 (*ex art.* 49 TCE) sulla libera prestazione di servizi, gli artt. 87 (*ex art.* 30 TCE) e 110 (*ex art.* 90 TCE) per le merci, l'art. 40 (*ex art.* 34 TCE), relativo alla discriminazione fra produttori o consumatori nella Comunità, e gli artt. 101 (*ex art.* 81 TCE) e 106 (*ex art.* 86 TCE) per la concorrenza.

Tale principio rappresenta elemento fondamentale della normativa internazionale relativa ai diritti umani. In particolare, il principio di non discriminazione si ritrova all'art. 7 della Dichiarazione universale dei diritti dell'uomo del 1948, all'art. 26 come nel Patto internazionale sui diritti civili e politici, e risulta puntualmente riaffermato in tutti gli strumenti universali e regionali di tutela. In ambito europeo, esso è consacrato anche nell'art. 14 della Convenzione Europea dei Diritti dell'Uomo.

In attuazione di questa prescrizione sono state emanate le c.d. direttive di seconda generazione, ossia la direttiva 2000/43/CE<sup>152</sup>, che sancisce il principio della parità di trattamento delle persone indipendentemente dalla razza e dall'origine etnica, introducendo un sistema di tutela che va al di là del rapporto di lavoro e la direttiva 2000/78/CE<sup>153</sup>, che stabilisce un quadro di riferimento generale, non circoscritto alle discriminazioni razziali, per la parità di trattamento nella specifica materia dell'occupazione e delle condizioni di lavoro<sup>154</sup>.

Nel tentativo di definire il concetto di discriminazione alla luce della normativa europea in merito, può rilevarsi che emerge una nozione diretta di discriminazione, cui se ne affianca una indiretta<sup>155</sup>.

Sussiste, in particolare, discriminazione diretta quando, a causa dei motivi tutelati (razza o origine etnica con riguardo alla direttiva 2000/43/CE ovvero, per la direttiva 2000/78/CE, religione o convinzioni personali, handicap, età o tendenze sessuali), una persona è trattata meno favorevolmente di quanto sia stata o sarebbe trattata un'altra in una situazione analoga. Si è, invece, di fronte ad un caso di discriminazione indiretta quando una disposizione, un criterio o una prassi apparentemente neutro mette in una posizione di particolare svantaggio le persone di una determinata origine etnica o che professano una determinata religione o ideologia, le persone portatrici di un particolare handicap, le persone di una particolare età o di una particolare tendenza sessuale, a meno che tale disposizione, criterio o prassi sia oggettivamente giustificato da una finalità

---

<sup>152</sup> Dir. 2000/43/CE del Consiglio dell'Unione Europea, del 29 giugno 2000, in *GU* L 180/22, del 19.07.2000, Art. 1.

<sup>153</sup> Dir. 2000/78/CE del Consiglio dell'Unione Europea, del 27 novembre 2000, in *GU* L 303/16 del 2.12.2000, Art. 1.

<sup>154</sup> Il divieto di discriminazione proclamato dalla seguente direttiva si applica a tutte le persone, sia del settore pubblico che privato, per quanto attiene all'accesso e alle condizioni di lavoro, alla formazione e all'orientamento professionale e all'attività sindacale. V. *ibidem*, art. 3.

<sup>155</sup> V. MANTELETO, *Note minime sull'attuazione delle direttive comunitarie 2000/43/Ce e 2000/78/Ce in materia di parità di trattamento*, in *Contratto e impresa Europa*, 2003, pagg. 709 ss..

legittima ed i mezzi impiegati per il suo conseguimento appaiano proporzionati e necessari. Oltre alle due forme di discriminazione suddette, già definite anche dalla Corte di Lussemburgo, costituiscono discriminazione anche le molestie “*se hanno lo scopo di violare la dignità di una persona e di creare un clima intimidatorio, ostile, degradante, umiliante od offensivo*” (art. 2, co. 3)<sup>156</sup>.

Ulteriore impulso alla tutela del principio di non discriminazione è derivato dall'approvazione nel 2000 della Carta dei diritti fondamentali. Dopo aver previsto all'art. 20 il principio di uguaglianza formale, la Carta si sofferma specificamente sul principio di non discriminazione all'art. 21 che così recita:

*“1. È vietata qualsiasi forma di discriminazione fondata, in particolare, sul sesso, la razza, il colore della pelle o l'origine etnica o sociale, le caratteristiche genetiche, la lingua, la religione o le convinzioni personali, le opinioni politiche o di qualsiasi altra natura, l'appartenenza ad una minoranza nazionale, il patrimonio, la nascita, gli handicap, l'età o le tendenze sessuali.*

*2. Nell'ambito d'applicazione del trattato che istituisce la Comunità europea e del trattato sull'Unione europea è vietata qualsiasi discriminazione fondata sulla cittadinanza, fatte salve le disposizioni particolari contenute nei trattati stessi.”*

Come è stato puntualmente precisato dalle spiegazioni alla Carta contenute nel *Presidium*<sup>157</sup>, il primo paragrafo dell'art. 21 *non conferisce alcuna facoltà di emanare norme contro la discriminazione nei settori d'intervento degli Stati membri o nei rapporti fra privati né sancisce alcun divieto assoluto di*

---

<sup>156</sup> Sul piano della difesa dei diritti, le direttive attribuiscono agli Stati membri il compito di provvedere ad introdurre procedure giurisdizionali e/o amministrative, comprese, ove lo ritengano opportuno, le procedure di conciliazione, al fine di garantire il rispetto degli obblighi previsti, andando a fornire uno strumento di tutela a tutte le persone che si ritengano lese, in seguito alla mancata applicazione nei loro confronti del principio di non discriminazione. Con specifico riferimento all'onere della prova, il legislatore comunitario ha affidato agli Stati membri il compito di adottare le misure necessarie, conformemente ai loro sistemi giudiziari nazionali, affinché, nel caso di accertata discriminazione diretta o indiretta, incomba alla parte convenuta provare che non vi è stata violazione del principio di non discriminazione.

<sup>157</sup> V. *Spiegazioni relative alla Carta dei Diritti fondamentali*, doc. 2007/C 303/02, pubblicato in *GU* del 14 dicembre 2007, pag. 8.

*discriminazione in settori così ampi.* Quindi, la garanzia di non discriminazione riguarderebbe unicamente l'operato delle istituzioni e degli organi dell'Unione europea nei rispettivi ambiti di competenza e, di conseguenza, l'azione degli Stati membri nel momento in cui attuano il diritto dell'Unione. Nelle spiegazioni, peraltro, è stato sottolineato come la disposizione in esame si ispiri all'art. 19 TFUE e si applichi in conformità ad esso. Ai sensi di tale articolo, il Consiglio, seguendo una particolare procedura, può adottare quei provvedimenti che sono utili per combattere le discriminazioni fondate sul sesso, la razza, la religione, la disabilità, l'età e l'orientamento sessuale.

La CDF, quindi, non amplierebbe le competenze del Consiglio acquisite sulla base dell'art. 19 TFUE ma, presentando comunque una lista di fattori più ampia<sup>158</sup>, potrebbe ispirare le istituzioni europee ad estendere la lotta alle discriminazioni.

A livello di contenuto, l'art. 21 della Carta, riafferma quindi diritti già pienamente tutelati a livello europeo. In tal senso si esprime la spiegazione relativa all'art. 21 elaborata dal *Presidium* della Convenzione che aveva redatto la Carta, la quale richiama la CEDU chiarendo che, nella misura in cui l'art. 21 coincide con l'art. 14 della CEDU, "si applica in conformità ad esso". Ne deriva, quindi, una tutela equivalente per quei settori di competenza che si sovrappongono nei due sistemi europei. Tuttavia, la Carta dei diritti fondamentali nel ribadire il medesimo principio, cita molti più fattori di discriminazione rispetto a quelli contenuti nella CEDU.

---

<sup>158</sup> Tale disposizione aggiunge alle sei cause di discriminazione già previste dall'art. 19, TFUE altri sette fattori: l'origine sociale, le caratteristiche genetiche, la lingua, le opinioni politiche o di qualsiasi altra natura, l'appartenenza ad una minoranza nazionale, il patrimonio e la nascita; questi fattori di discriminazione assurgono, per tale via, a principi delle politiche comunitarie e della loro attuazione negli ordinamenti nazionali.

### 3.1 Sviluppi giurisprudenziali.

Sulla base di questa normativa europea si sono sviluppate una serie di pronunce della Corte di giustizia:

- Un caso significativo è il caso *Maruko*<sup>159</sup>, in tema di rapporto tra principio di non discriminazione ed orientamento sessuale. Il sig. Maruko, in seguito al decesso del proprio partner con il quale vantava un'unione registrata, presenta istanza per il beneficio della pensione di reversibilità all'ente previdenziale di categoria, tale istanza viene rifiutato per il motivo che lo statuto dell'ente prevede che tale beneficio venga elargito solo ai coniugi superstiti. Tale prestazione ai superstiti, prevista da un regime pensionistico di categoria, rientra nella nozione di retribuzione, con conseguente applicabilità alla fattispecie della dir. 2000/78/CE sulla parità di trattamento in materia di occupazione e di condizioni di lavoro. La Corte di giustizia, vista anche l'equipollenza garantita dalla legislazione tedesca, tra unioni registrate e matrimonio per quanto riguarda il diritto di ottenere la pensione di reversibilità ai superstiti<sup>160</sup>, ha dichiarato che subordinare all'istituto del matrimonio un beneficio economico offerto dal datore di lavoro significa discriminare direttamente le persone omosessuali.
- Un altro *leading case* è la sentenza *Feryn*<sup>161</sup>. Qui la Corte si occupa di un caso di discriminazione razziale. Si tratta di un datore di lavoro che dopo aver collocato un'offerta di lavoro destinata a richiamare l'attenzione, dichiarava in pubblico che, sostanzialmente, la sua impresa desiderava reclutare operai, ma

---

<sup>159</sup>Sentenza Grande Sezione della Corte di giustizia del 1° aprile 2008, causa C-267/06, in Racc. I-1757.

<sup>160</sup> Art. 46, par. 4, del Libro IV del codice di previdenza sociale tedesco.

<sup>161</sup> Sentenza del 10 luglio 2008, Causa C-54/07, in Racc. I-5187.

non poteva assumere “alloctoni”, a motivo delle reticenze della clientela a farli accedere alla propria abitazione privata durante i lavori.

La Corte sostiene l’assoluta contrarietà al diritto dell’Unione di tale modalità di assunzione. I giudici della Corte di Lussemburgo, concentrando l’attenzione sulla *ratio* della dir. 2000/43 e, in particolare, sull’obiettivo di “*promuovere le condizioni per una partecipazione più attiva sul mercato del lavoro*” delle minoranze etniche<sup>162</sup>, affermano che l’assenza di un denunciante identificabile (ovvero di un candidato scartato che contesti giudizialmente la natura discriminatoria della sua esclusione) non può indurre a concludere per l’assenza di qualsivoglia discriminazione diretta<sup>163</sup>.

- È, inoltre, interessante soffermarsi sul rapporto tra principio di non discriminazione ed età, che ha formato oggetto del caso *Mangold c. Helm*<sup>164</sup>. La Corte ha respinto le motivazioni del governo tedesco riguardo all’esclusione dei lavoratori anziani dalla tutela generale prevista contro l’abuso del ricorso al contratto a termine, in particolare, affermando che:

*“una siffatta normativa, nella misura in cui considera l’età del lavoratore di cui trattasi come unico criterio di applicazione di un contratto di lavoro a tempo determinato, senza che sia stato dimostrato che la fissazione di un limite di età [...] sia obiettivamente necessaria per la realizzazione dell’obiettivo dell’inserimento professionale dei lavoratori anziani in*

---

<sup>162</sup>Ottavo considerando della dir. 2000/43/CE.

<sup>163</sup>Nella soluzione adottata dalla Corte di Giustizia colpisce il fatto che, alla base dell’interpretazione teleologicamente orientata della dir. 2000/43, non sia stata posta l’effettività del principio della parità di trattamento in materia di lavoro, ricalcando la tradizionale e coerente impostazione della giurisprudenza comunitaria in materia. Infatti, in tal caso, l’attenzione è stata posta su una finalità politico – giuridica capace di mettere in relazione l’ideale del pieno rispetto della persona umana e delle differenti caratteristiche di cui è portatrice, quindi un ideale solidaristico, con la convenienza economica di un mercato del lavoro del quale anche le minoranze etniche possono essere componente attiva e produttiva, come auspicano gli orientamenti approvati nell’ambito della Strategia europea per l’occupazione (SEO). V. IZZI, *Il divieto di discriminazioni razziali preso sul serio*, in *Rivista giuridica del lavoro*, 2008, pagg. 767 ss.

<sup>164</sup> Sentenza *Mangold c. Helm*, cit.



*disoccupazione, deve considerarsi eccedente quanto è appropriato e necessario per raggiungere la finalità perseguita”<sup>165</sup>.*

È rilevante notare come, in tal caso, la Corte sia giunta al riconoscimento di un principio generale di non discriminazione in grado di spiegare effetti diretti tra privati, che trova la sua fonte non nella dir. 2000/78, all’epoca non ancora recepita dallo Stato tedesco, bensì in “vari strumenti internazionali e nelle tradizioni costituzionali comuni agli Stati membri”, la cui principale manifestazione consiste nella parità di trattamento<sup>166</sup>.

#### **4. Il principio di parità di trattamento fra donne e uomini.**

La tutela del lavoratore comunitario ha da sempre trovato fondamento nel principio di non discriminazione in base alla nazionalità e nel, connesso, principio di parità di trattamento. Infatti, tutte le direttive e regolamenti<sup>167</sup> adottati in

---

<sup>165</sup> *Ibidem*, punto 65.

<sup>166</sup> V. DANIELE, *Diritto dell’Unione Europea. Sistema istituzionale. Ordinamento. Tutela Giurisdizionale. Competenze*, Milano, 2010, pagg. 161 ss.

<sup>167</sup> Per una panoramica sugli atti adottati dalle istituzioni in quest’ambito si vedano, ad esempio: Decisione quadro 2008/913/GAI del Consiglio, del 28 novembre 2008, sulla lotta contro talune forme ed espressioni di razzismo e xenofobia mediante il diritto penale, in *GU L* 328 del 6.12.2008; Regolamento (CE) n. 1922/2006 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 20 dicembre 2006, che istituisce un Istituto europeo per l’uguaglianza di genere, in *GU L* 403 del 30.12.2006; direttiva 2004/113/CE del Consiglio, del 13 dicembre 2004, che attua il principio della parità di trattamento tra uomini e donne per quanto riguarda l’accesso a beni e servizi e la loro fornitura, in *GU L* 373 del 21.12.2004; direttiva 2002/73/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 23 settembre 2002, che modifica la direttiva 76/207/CEE del Consiglio relativa all’attuazione del principio della parità di trattamento tra gli uomini e le donne per quanto riguarda l’accesso al lavoro, alla formazione e alla promozione professionali e le condizioni di lavoro, in *GU L* 269 del 5.10.2002; direttiva 2000/78/CE del Consiglio, del 27 novembre 2000, che stabilisce un quadro generale per la parità di trattamento in materia di occupazione e di condizioni di lavoro, in *GU L* 303 del 2.12.2000; direttiva 2000/43/CE del Consiglio, del 29 giugno 2000, che attua il principio della parità di trattamento fra le persone indipendentemente dalla razza e dall’origine etnica, in *GU L* 180 del 19.7.2000; direttiva 98/52/CE del Consiglio del 13 luglio 1998 relativa all’estensione della direttiva 97/80/CE riguardante l’onere della prova nei casi di discriminazione basata sul sesso al Regno Unito di Gran Bretagna e Irlanda del Nord, in *GU L* 205

quest'ambito, hanno avuto lo scopo di garantire al lavoratore migrante le medesime condizioni di accesso e di svolgimento del lavoro dei cittadini nazionali. La possibilità di muoversi sul territorio dell'Unione e di lavorare in uno qualsiasi degli Stati membri è da sempre una delle finalità principali del diritto dell'Unione. L'armonizzazione in questo settore è, dunque, particolarmente elevata: da un'iniziale tutela offerta al solo lavoratore subordinato, si è giunti, attualmente, al riconoscimento della sostanziale equiparabilità di tutti i lavoratori (subordinati o autonomi) che si spostano sul territorio comunitario in qualsiasi Stato membro ove essi risiedano permanentemente o temporaneamente<sup>168</sup>.

Quasi tutte le direttive emanate in questi settori si fondano, proprio, sul principio di parità di trattamento, quale principio ispiratore di tutte le normative che tendono alla creazione di quello che potrebbe definirsi, un “mercato unico delle prestazioni sociali”.

Merita una considerazione a parte, un aspetto peculiare del principio di parità di trattamento, cioè quello inerente alla parità tra donne e uomini.

La parità di trattamento tra donne e uomini è un principio che, fin dall'inizio, ha trovato posto nelle fonti primarie europee, dal Trattato istitutivo della comunità europea al Trattato di Lisbona<sup>169</sup>, con la finalità però, di assicurare una parità di retribuzione tra i due generi<sup>170</sup>.

Rilevante, in merito, fu anche il ruolo della Corte di giustizia che ha favorito un'interpretazione estensiva in primo luogo della stessa definizione di retribuzione e il ruolo del Consiglio, che ha emanato direttive al fine di favorire il

---

del 22.7.1998; Dichiarazione del Consiglio e dei rappresentanti dei governi degli stati membri, riuniti in sede di Consiglio del 16 dicembre 1997 relativa al rispetto delle diversità e alla lotta contro il razzismo e la xenofobia, in *GU* n. C 001 del 03.01.1998.

<sup>168</sup> V. COLOMBO SVEVO, *Le politiche sociali dell'Unione europea*, Milano, 2005, pagg. 131 ss.

<sup>169</sup> La parità di retribuzione tra uomini e donne era sancita nell'art. 119 TCEE, con le modifiche apportate dal Trattato di Amsterdam, fu inserita nell'art. 141 TCE, ed infine con il Trattato di Lisbona nell'art. 157 TFUE.

<sup>170</sup> V. SANTINI, *op. cit.*, pag. 254 ss.

ravvicinamento delle legislazioni degli Stati membri relative all'applicazione del principio di parità di trattamento retributivo tra donne e uomini<sup>171</sup>.

In questo quadro si inserisce l'art. 23 CDF, intitolato "Parità di trattamento tra donne e uomini", che sancisce:

*“La parità tra uomini e donne deve essere assicurata in tutti i campi, compreso in materia di occupazione, di lavoro e di retribuzione.*

*Il principio della parità non osta al mantenimento o all'adozione di misure che prevedano vantaggi specifici a favore del sesso sottorappresentato.”*

Nel primo paragrafo, la norma in questione, si concentra sulla parità di trattamento tra donne e uomini nell'ambito lavorativo affrontando, oltre alla tematica della retribuzione, quella della parità in materia di occupazione e di lavoro, non apportando però in tal senso delle vere e proprie innovazioni, continuando sulla scia dell'art. 141 TCE come modificato dal Trattato di Amsterdam. L'art. 141 TCE, il cui contenuto è stato poi ripreso dall'art. 157 TFUE, rende agevole l'adozione di misure che assicurino l'applicazione del principio delle pari opportunità e della parità di trattamento tra uomini e donne in materia di occupazione e impiego, misure per la cui adozione attualmente è prevista la procedura legislativa ordinaria<sup>172</sup>.

Proprio sulla base dell'art. 141, n. 3, TCE è stata avviata un'opera di aggiornamento del quadro normativo in merito alla parità tra donne e uomini, che con gli anni si è andato a delineare, culminata nell'adozione da parte del Parlamento europeo e del Consiglio della direttiva n. 2006/54<sup>173</sup>. Quest'ultima riunisce in un unico testo le disposizioni, anche di natura procedurale, intese ad attuare il principio della parità di trattamento tra uomini e donne per quanto riguarda l'accesso al lavoro, alla formazione e alla promozione professionale, le

---

<sup>171</sup> V. *infra*, cap. I, par. 4.

<sup>172</sup> V. art. 157, co. 3, TFUE e anche art. 153 TFUE.

<sup>173</sup> Dir. del 5 luglio 2006, in *GU L* 204 del 26.7.2006.

condizioni di lavoro (compresa la retribuzione) e i regimi professionali di sicurezza sociale<sup>174</sup>.

Il concetto di “azioni positive” ossia misure che prevedono vantaggi specifici al fine di facilitare l’esercizio di un’attività professionale da parte del sesso sottorappresentato ovvero di evitare e compensare svantaggi nelle carriere professionali, previsto dall’art. 23, par. 2 della Carta, è stato ripreso sia dal diritto primario (art. 157, n. 4 TFUE), sia dal diritto secondario (art. 3, dir. 2006/54), con l’obiettivo di assicurare l’effettiva e completa parità tra uomini e donne nella vita lavorativa. Anche a questo proposito la Corte di giustizia ha adottato un approccio restrittivo, negando la legittimità di una normativa interna che, a parità di qualificazioni tra candidati di sesso diverso considerati idonei per una promozione, accordi automaticamente una preferenza ai candidati di sesso femminile nei settori nei quali le donne sono insufficientemente rappresentate<sup>175</sup>. La Corte, però, ha chiarito in diversa sede, che una tale situazione non sussiste laddove la normativa in esame sia corredata da una clausola di riserva che garantisca ai candidati di sesso maschile aventi una qualificazione pari a quella dei candidati di sesso femminile un esame obiettivo delle candidature, che consideri tutti i criteri relativi alla persona e non tenga conto della preferenza accordata ai candidati donna quando uno o più criteri facciano protendere per il

---

<sup>174</sup> La parità di trattamento così sancita trova delle eccezioni, che devono essere interpretate restrittivamente e nel rispetto del principio di proporzionalità. Gli Stati membri possono stabilire che non rappresenti una discriminazione all’accesso al lavoro una differenza basata su una caratteristica specifica di un sesso, qualora tale caratteristica costituisca requisito essenziale per lo svolgimento dell’attività lavorativa (dir. n. 2006/54, art. 14, n. 2). La Corte di giustizia ha riconosciuto questa deroga in innumerevoli casi: l’esclusione degli uomini dalla professione di levatrice e dalla relativa formazione (sentenza dell’8 novembre 1983, *Commissione c. Regno Unito di Gran Bretagna e Irlanda del Nord*, causa C-165/82, in Racc. 3431); l’esclusione delle donne dai compiti generali di polizia in una situazione di gravi disordini interni (sentenza del 15 maggio 1986, *Johnston*, causa C-222/84, in Racc. 1651).

<sup>175</sup> V. sentenza *Kalanke*, cit., punto 24.

candidato di sesso maschile, sempre che gli stessi criteri non abbiano carattere discriminatorio<sup>176</sup>.

## 5. Il Capo “Solidarietà”.

Passiamo ora agli articoli del Capo IV della Carta, intitolato “Solidarietà”.

Quest’ultimo si apre con l’art. 27 “Diritto dei lavoratori all’informazione e alla consultazione nell’ambito dell’impresa” che analizzeremo nel prossimo capitolo.

L’art. 28 intitolato “Diritto di negoziazione e di azioni collettive ” recita:

*“I lavoratori e i datori di lavoro, o le rispettive organizzazioni, hanno conformemente al diritto comunitario e alle legislazioni e prassi nazionali, il diritto di negoziare e di concludere contratti collettivi, ai livelli appropriati, e di ricorrere, in caso di conflitti di interessi ad azioni collettive per la difesa dei loro interessi, compreso lo sciopero”<sup>177</sup>.*

L’art. 28 per il suo contenuto indeterminato, non fa sorgere nessuna situazione giuridica tutelabile, infatti non indica i metodi di concertazione tra le parti sociali, né opera alcun riferimento a misure pubbliche che, con particolare riguardo delle relazioni contrattuali, tengano conto della “necessità di mantenere competitività nell’economia dell’Unione”, come invece sancito dall’art. 151, co. 2, TFUE<sup>178</sup>.

---

<sup>176</sup> V. sentenza *Marschall*, cit., punto 35; sentenza del 28 marzo 2000, *Badeck*, causa C- 158/97, in Racc. I-1875, punti 64- 66; sentenza del 6 luglio 2000, *Abrahamsson*, causa C- 407/98, in Racc. I-5539, punti 53, 55-56, 58-59, 64-65.

<sup>177</sup> L’articolo si basa sull’art. 6 della Carta sociale europea nonché sulla Carta comunitaria dei diritti sociali fondamentali dei lavoratori (punti da 12 a 14). Il diritto di azione collettiva è stata riconosciuto dalla Corte europea dei diritti dell’uomo come uno degli elementi del diritto sindacale sancito dall’art. 11, CEDU. V. PANENBIANCO, *Repertorio della Carta dei diritti fondamentali dell’Unione Europea Annotato con i lavori preparatori e la giurisprudenza delle alte Corti Europee e della Corte Costituzionale italiana*, Milano, 2001, pag. 307.

<sup>178</sup> V. BIFULCO, CARTABIA e CELOTTO, *op. cit.*, pagg. 217 ss.

Anche questo articolo, quindi, va ricompreso nella categoria dei principi.

Di tale articolo si sottolinea la forte dimensione collettiva. Forte, infatti, è la connessione tra tale articolo e la libertà di associazione sancita, tra l'altro, dall'art. 12 della medesima Carta<sup>179</sup> e considerata anch'essa tra il novero dei diritti sociali dei lavoratori, nonostante la sua inclusione nel Capo delle "Libertà".

La Corte di giustizia in merito al rapporto tra diritti sindacali, libertà sindacale, diritto di sciopero e contrattazione, e altre libertà fondamentali, ha avuto occasione di fornire importanti indicazioni. La Corte infatti ha affermato che la tutela di un diritto fondamentale, quale la libertà di espressione e di riunione, si configura come giustificazione legittima di una restrizione della libertà di circolazione delle merci, sulla base di una valutazione alla stregua del principio di proporzionalità<sup>180</sup>.

Un'altra importante sentenza della Corte (nel caso *Albany*<sup>181</sup>) ha affrontato il rapporto fra contrattazione collettiva e libertà di concorrenza. In *Albany* la Corte si è occupata di un contratto collettivo olandese istitutivo di un fondo pensione integrativa, esteso per decreto e quindi provvisto di efficacia *erga omnes*. La Corte, infatti pur assumendo che il fondo pensione in esame avesse natura di impresa e quindi fosse soggetto alla normativa comunitaria in tema di concorrenza, ha ritenuto che il relativo accordo istitutivo non rientrasse nel divieto della concorrenza e ciò per il motivo che attiene la natura e l'oggetto dell'istituto.

---

<sup>179</sup> L'art. 12 CDF intitolato "Libertà di riunione e associazione" recita :

"1. Ogni individuo ha diritto alla libertà di riunione pacifica e alla libertà di associazione a tutti i livelli, segnatamente in campo politico, sindacale e civico, il che implica il diritto di ogni individuo di fondare sindacati insieme con altri e di aderirvi per la difesa dei propri interessi.

2. I partiti politici a livello dell'Unione contribuiscono a esprimere la volontà politica dei cittadini dell'Unione."

<sup>180</sup> Nella specie si trattava di una riunione su questioni ambientali che aveva comportato il blocco totale dell'autostrada del Brennero. Sentenza del 12 giugno 2003, *Schmidberger c. Repubblica d'Austria*, causa C- 112/00, in Racc. 5659, punti 74 ss.

<sup>181</sup> Sentenza del 21 settembre 1999, *Albany International BV c. Stichting bedrijfsopspensiofondstextilienindustrie*, causa C- 67/96, in Racc. 5751, punti 90 ss.

La Corte ha ammesso, invero, che qualsiasi accordo collettivo, anche se non munito di efficacia generale, ha effetti restrittivi della concorrenza.

L'art. 29 "Diritto di accesso ai servizi di collocamento" recita:

*"Ogni individuo ha diritto di accedere a un servizio di collocamento"*<sup>182</sup>.

Questa norma è stata definita come la prima, rispetto alle prime due contenute nel Capo IV, rientrando a pieno titolo nel tema della "solidarietà"<sup>183</sup> cui è intestato il capo in questione. La formulazione della norma, infatti, evidenzia come la gratuità delle prestazioni implichi che i costi di organizzazione e gestione del servizio di collocamento siano assunti da soggetti diversi da coloro che vi accedano.

Il diritto che viene sancito dalla norma è un diritto strumentale ad altri diritti. Fra questi possiamo individuare: il diritto al lavoro, il diritto alla protezione dall'esclusione sociale e il diritto alla formazione professionale.

Il diritto al lavoro, inteso come diritto di ciascun individuo a guadagnarsi i mezzi di sostentamento vitale attraverso lo svolgimento di un lavoro liberamente scelto o accettato, trova affermazione sia nell'art.1 della Carta sociale europea sia nell'art. 15 CDF<sup>184</sup>.

Considerato come un diritto ad una prestazione, anche quanto sancito dall'art. 29 sembra rientrare nella categoria dei principi. Infatti, la prestazione in questione,

---

<sup>182</sup> Questo articolo si basa sull'art. 1, par. 3, della Carta sociale europea e sul punto 13 della Carta comunitaria dei diritti sociali fondamentali dei lavoratori.

<sup>183</sup> Solidarietà che viene definita come la condivisione di necessità o oneri gravanti su singoli individui o gruppi anche da parte di soggetti non gravati, materialmente o giuridicamente, da tali pesi. La solidarietà implica una dimensione pluripersonale. V. in proposito BIFULCO, CARTABIA e CELOTTO, *op. cit.*, pagg. 219 ss.

<sup>184</sup> Intestato "Libertà professionale e diritto di lavorare", anche l'art. 15 è considerato uno dei diritti che caratterizzano il complesso normativo sulla tutela sociale dei lavoratori previsto dalla Carta e recita: "1. Ogni individuo ha il diritto di lavorare e di esercitare una professione liberamente scelta o accettata. 2. Ogni cittadino dell'Unione ha la libertà di cercare un lavoro, di lavorare, di stabilirsi o di prestare servizi in qualunque Stato membro. 3. I cittadini dei paesi terzi che sono autorizzati a lavorare nel territorio degli Stati membri hanno diritto a condizioni di lavoro equivalenti a quelle di cui godono i cittadini dell'Unione."

oggetto di quello che la norma chiama, “diritto di accesso ai servizi di collocamento”, deve essere assicurata “in modo adeguato dalle pubbliche autorità, favorendo l’azione di soggetti idonei”, andando ad evidenziare quindi una forte indeterminatezza contenutistica.

L’art. 30 intitolato “Tutela in caso di licenziamento ingiustificato”

recita:

*“Ogni lavoratore ha il diritto alla tutela contro il licenziamento ingiustificato, conformemente al diritto comunitario e alle legislazioni e prassi nazionali”<sup>185</sup>.*

L’articolo in questione va a costituire un obbligo di astensione, nei confronti del datore di lavoro, nell’esercitare il licenziamento ingiustificato al fine di garantire il diritto alla stabilità dei lavoratori.

Quando si afferma che il "lavoratore" è protetto contro ogni licenziamento "ingiustificato", si intende, per esso, ogni atto di recesso privo di una ragione oggettivamente fondata e verificabile. L’indeterminatezza del contenuto della norma questa volta riguarda il concetto di “tutela” e la definizione di “lavoratore”, per le quali si rinvia alle legislazioni nazionali o al regime stabilito dal diritto derivato.

---

<sup>185</sup>Questo articolo si ispira all’art. 24 della Carta sociale riveduta (richiamata espressamente prima dall’art 136, par. 1, TCE e poi dall’art 151, par. 1, TFUE) che però, a differenza del citato art. 30, va ad individuare varie ipotesi di licenziamento illegittimo: “il diritto dei lavoratori di non essere licenziati senza un valido motivo legato alle loro attitudini o alla loro condotta o basato sulle necessità di funzionamento dell’impresa, dello stabilimento o del servizio” e stabilisce una forma di tutela minima “il diritto dei lavoratori licenziati senza un valido motivo, ad un congruo indennizzo o altra adeguata riparazione [...] A tal fine, le parti si impegnano a garantire che un lavoratore, il quale ritenga di essere stato oggetto di una misura di licenziamento senza un valido motivo, possa avere un diritto di ricorso contro questa misura davanti ad un organo imparziale.” Cfr. anche la direttiva 77/187/CEE del Consiglio del 14 febbraio 1977, in *GU* L 61 del 5.03.1977, sulla tutela dei diritti dei lavoratori in caso di trasferimenti di imprese (modificata da ultimo dalla dir. 98/50 /CE e dalla dir. 2001/23/CE); la dir. 80/987/CEE del Consiglio del 20 ottobre 1980, in *GU* L 283 del 28.10.1980, sulla tutela dei lavoratori in caso di insolvenza (modificata dalla dir. 2002/74/CE).



L'art. 31 "Condizioni di lavoro giuste ed eque" prevede quanto segue:

- 1. Ogni lavoratore ha diritto a condizioni di lavoro sane, sicure e dignitose.*
- 2. Ogni lavoratore ha diritto ad una limitazione della durata massima del lavoro e a periodi di riposo giornalieri e settimanali e a ferie annuali retribuite*<sup>186</sup>.

Un'analisi simultanea dell'art. 30 e dell'art. 31 mostra che i due articoli perseguono il medesimo fine: assicurare ai lavoratori una situazione di minore soggezione nei confronti del rispettivo datore di lavoro, andando a garantire ai lavoratori alcune condizioni per condurre una vita libera e dignitosa all'interno e all'esterno dei luoghi di lavoro. Medesimi sono sia il soggetto attivo, il lavoratore, sia il soggetto passivo, il datore di lavoro.

Le due presenti norme si dirigono infatti ai rapporti tra i singoli, con una differenza, però, a livello contenutistico, l'indeterminatezza della prima non si ritrova nella seconda.

L'art. 31, diviso in due paragrafi, va a riconoscere, nel primo, il diritto dei lavoratori a che tutti i datori di lavoro adottino tutte le misure che sono necessarie per tutelare la loro integrità fisica e personalità morale. Attraverso un'interpretazione estensiva, si potrebbe anche individuare in questo paragrafo anche il riconoscimento al diritto ad una giusta retribuzione<sup>187</sup>.

---

<sup>186</sup> Questo articolo si basa sulla direttiva 89/391/CEE del Consiglio del 12 giugno 1989, in *GU L* 183 del 29.06.1989 (modificata dalla dir. 2007/30/CE), concernente l'attuazione di misure volte a promuovere il miglioramento della sicurezza e della salute dei lavoratori durante il lavoro. S'ispira anche all'art. 3 della Carta sociale e al punto 19 della Carta comunitaria dei diritti sociali fondamentali dei lavoratori, nonché per quanto riguarda il diritto alla dignità sul lavoro, all'art. 26 della Carta sociale riveduta. L'espressione "condizioni di lavoro" deve essere intesa nel senso dell'art. 156 TFUE (ex 140 TCE).

Il paragrafo 2 si basa sulla direttiva 93/104/CE del Consiglio del 23 novembre 1993, in *GU L* 307 del 13.12.1993 (modificata dalla dir. 2000/34/CE) concernente alcuni aspetti dell'orario di lavoro, nonché sull'art. 2 della Carta sociale europea e sul punto 8 della Carta comunitaria dei diritti sociali fondamentali dei lavoratori.

<sup>187</sup> Come afferma GIORGIS nel paragrafo dedicato all'art. 31, in (a cura di BIFULCO, CELOTTO, CARTABIA) *op. cit.*, pag. 228 : "Apparirebbe piuttosto contraddittorio, da un lato affermare, il diritto di ogni individuo di condurre una vita libera e dignitosa e dall'altro, escludere

Nel secondo paragrafo si rinviene una focalizzazione su quello che è considerato un aspetto delle condizioni di lavoro, cioè la durata della giornata lavorativa.

Pur non riconoscendo ai singoli un vero e proprio diritto soggettivo, questa maggiore determinatezza contenutistica è dovuta al fatto che la garanzia a condizioni di lavoro giuste ed eque per i lavoratori è un obiettivo che già è stato saldamente affermato sia negli ordinamenti interni degli Stati membri, a livello di normativa costituzionale e di legge ordinaria, sia nell'ordinamento dell'Unione<sup>188</sup>.

L'art. 32 "Divieto di lavoro minorile e protezione dei giovani sul luogo di lavoro" recita :

*"1. Il lavoro minorile è vietato. L'età minima per l'ammissione al lavoro non può essere inferiore all'età in cui termina la scuola dell'obbligo, fatte salve le norme più favorevoli ai giovani ed eccettuate deroghe limitate.*

*2. I giovani ammessi al lavoro devono beneficiare di condizioni di lavoro appropriate alla loro età ed essere protetti contro lo sfruttamento economico o contro ogni lavoro che possa minarne la sicurezza, la salute, lo sviluppo fisico, mentale, morale o sociale o che possa mettere a rischio la loro istruzione"*<sup>189</sup>.

L'articolo in questione persegue due finalità: evitare che lo svolgimento di un'attività lavorativa ponga a repentaglio l'educazione, la salute, lo sviluppo fisico, mentale, spirituale, morale e sociale dei giovani, ed evitare lo sfruttamento

---

che ai lavoratori spetti proprio quel diritto alla retribuzione che rappresenta sia da un punto di vista storico che contenutistico, uno dei più significativi presupposti per garantire a loro un simile tipo di esistenza".

<sup>188</sup> V. per esempio Costituzione del Portogallo art. 53, Costituzione spagnola art. 40, co. 2, Costituzione irlandese art. 45, par. 4, co. 2. Per quanto concerne le fonti comunitarie vedi tra le fonti primarie gli artt. 151 e 153 del TFUE (già art. 136 e 137 del TCE).

<sup>189</sup> Questo articolo si basa sulla direttiva 94/33/CE del Consiglio del 22 giugno 1994, in *GU L 216* del 20.08.1994 (modificata dalla direttiva 2007/30/CE) sulla protezione dei giovani sul lavoro, nonché sull'art. 7 della Carta sociale europea e sui punti da 20 a 23 della Carta comunitaria dei diritti sociali fondamentali dei lavoratori.

Analogamente si veda la Convenzione OIL n. 138, del 26 giugno 1973 che dispone che l'età minima per l'ammissione a lavori che sono idonei a mettere a rischio la salute, la sicurezza o l'integrità morale dei giovani non debba essere inferiore a 18 anni. La Convenzione OIL n. 182, del 18 giugno 1999, riguardante il divieto delle peggiori forme di lavoro minorile e le azioni immediate in vista della loro eliminazione.

dei giovani lavoratori, garantendo loro a parità di lavoro, uguale retribuzione e uguali benefici economici degli altri lavoratori.

L'articolo in questione è stato considerato come una norma che ha una rilevanza anche nei singoli rapporti lavorativi, visto il riferimento ai datori di lavoro fatto al par. 1, come destinatari del divieto, e al par. 2, come soggetti passivi dei diritti riconosciuti ai lavoratori, oltre ovviamente agli organi comunitari e agli Stati membri.

L'art. 33 "Vita familiare e vita professionale" prevede testualmente:

*"1. È garantita la protezione della famiglia sul piano giuridico, economico e sociale.*

*2. Al fine di poter conciliare vita familiare e vita professionale, ogni individuo ha il diritto di essere tutelato contro il licenziamento per un motivo legato alla maternità e il diritto a un congedo di maternità retribuito e a un congedo parentale dopo la nascita o l'adozione di un figlio"<sup>190</sup>.*

I riconoscimenti delle pretese socialmente rilevanti, effettuati in questo articolo, riguardano la dimensione lavorativa solamente per il par. 2. In tale paragrafo viene effettuato un riconoscimento al lavoratore, che ha legami familiari, di pretese plurime: l'obbligo di astensione del datore di lavoro dal procedere a licenziamenti per motivi di matrimonio o di gravidanza etc.; obbligo del datore di lavoro di condotta positiva (ad esempio la predisposizione di condizioni di lavoro compatibili con lo stato di gravidanza); diritto del lavoratore a ricevere il

---

<sup>190</sup> Il par. 1 di tale articolo s'ispira all'art. 16, della Carta sociale europea. Il par. 2 è ispirato alla direttiva 92/85/CEE del Consiglio, del 19 ottobre 1992, in *GU* 348 del 28.11.1992, concernente misure volte a promuovere il miglioramento della salute e della sicurezza sul lavoro delle lavoratrici gestanti, puerpere o in periodo di allattamento e la direttiva 96/34/CE del Consiglio, del 3 giugno 1996, in *GU* L 145 del 19.06.1996 (modificata dalla dir. 97/75/CEE) concernente l'accordo quadro sul congedo parentale concluso dall' UNICE, dal CEEP e dalla CES (abrogata poi dalla direttiva 2010/18/UE dell'8 marzo 2010). È basato, altresì, sull'art. 8 (protezione della maternità) della Carta sociale europea e sull'art. 7 (diritto dei lavoratori aventi responsabilità familiari alla parità di opportunità e di trattamento) della Carta sociale riveduta.

sostentamento da parte del datore di lavoro in determinate circostanze (vedi assenza retribuita per ragioni di maternità).

Questo impianto sembra essere calibrato anche sull'obiettivo di raggiungere un'effettiva e completa parità tra i sessi, anche quanto alle connessioni tra vita familiare e vita professionale, evidenziando quindi un nesso tra questo articolo e l'art. 23 della Carta, che assicura la parità tra le donne e gli uomini anche in materia di lavoro<sup>191</sup>.

L'art. 34 "Sicurezza sociale e assistenza sociale" prevede:

*"1. L'Unione riconosce e rispetta il diritto di accesso alle prestazioni di sicurezza sociale e ai servizi sociali che assicurano protezione in casi quali la maternità, la malattia, gli infortuni sul lavoro, la dipendenza o la vecchiaia, oltre che in caso di perdita del posto di lavoro, secondo le modalità stabilite dal diritto comunitario e le legislazioni e prassi nazionali.*

*2. Ogni individuo che risieda o si sposti legalmente all'interno dell'Unione ha diritto alle prestazioni di sicurezza sociale e ai benefici sociali conformemente al diritto comunitario e alle legislazioni e prassi nazionali.*

*3. Al fine di lottare contro l'esclusione sociale e la povertà, l'Unione riconosce e rispetta il diritto all'assistenza sociale e all'assistenza abitativa volte a garantire un'esistenza dignitosa a tutti coloro che non dispongano di risorse sufficienti, secondo le modalità stabilite dal diritto comunitario e le legislazioni e prassi nazionali"*<sup>192</sup>.

---

<sup>191</sup>V. *supra*, cap. II, par. 4.

<sup>192</sup> Il principio enunciato nel par. 1, si basa sugli art. 153-156 TFUE (ex art. 137 e 140 TCE), nonché sull'art. 12 della Carta sociale europea e sul punto 10 della Carta comunitaria dei diritti sociali fondamentali dei lavoratori. Esso deve essere rispettato dall'Unione quando questa si avvale dei poteri ad essa conferiti dai suddetti articoli del Trattato.

Il par. 2 è basato sull'art. 13, par. 4, della Carta sociale europea, nonché sul punto 2 della Carta comunitaria dei diritti sociali fondamentali dei lavoratori e rispecchia le norme derivanti dal regolamento (CEE) 1408/71 del 14 giugno 1971, relativo all'applicazione dei regimi di sicurezza sociale ai lavoratori dipendenti e ai loro familiari che si spostano all'interno della Comunità, in *GU* L 149 del 5.07.1971 (è stato da ultimo modificato dal reg. 592/2008 del 11 giugno 2008, nonostante il regolamento in commento doveva essere abrogato a decorrere dalla data di applicazione del reg. 883/2004 del Parlamento e del Consiglio; la sostituzione non è però ancora operativa) e dal regolamento (CEE) 1612/68 del Consiglio, del 15 ottobre 1968, relativo alla libera circolazione dei lavoratori all'interno della Comunità, in *GU* n. L 257 del 19.10.1968, (modificato nella seconda parte dal reg. 2434/92/CE del Consiglio del 27 luglio 1992).

Il primo paragrafo di tale articolo è quello che più si concentra sulla dimensione lavoristica della tutela sociale. La norma individua delle pretese positive i cui titolari sono coloro che rivestono, o hanno rivestito, il ruolo di lavoratore, mentre i soggetti passivi si dividono in: soggetto immediato, che è lo Stato, cioè il legislatore o l'amministrazione; e il soggetto passivo mediato (o sostanziale), ovvero l'insieme dei datori di lavoro o dei lavoratori medesimi (nel caso in cui venga adottato lo schema mutualistico assicurativo proprio delle prestazioni previdenziali) oppure gli individui sui quali gravano i doveri costituzionali di solidarietà economica.

Per quanto riguarda il contenuto della norma, essa riconosce ai lavoratori un diritto alla previdenza sociale. Tuttavia, nonostante le prestazioni oggetto del diritto siano definite come "prestazioni di sicurezza sociale", dalla indicazione delle diverse ipotesi di bisogno, dall'esplicito rinvio alle legislazioni e alle prassi nazionali per quanto riguarda le modalità di attuazione, sembrerebbe emergere l'intenzione di lasciare i legislatori nazionali e le istituzioni comunitarie liberi di organizzare il sistema di protezione sociale<sup>193</sup>.

Dalla norma, inoltre, non emerge neanche l'indicazione del contenuto delle singole prestazioni, quello che sembra prevedere la norma è un limite verso il basso, tale per cui nessuno Stato membro dovrebbe poter ridurre il livello di protezione al di sotto di un minimo essenziale capace di garantire comunque ad ogni individuo le condizioni materiali per condurre un'esistenza dignitosa.

Per questo anche questa norma, nonostante la maggiore determinatezza del contenuto, risulta essere una norma di principi.

---

Il par. 3 ispirato agli artt. 30 e 31 della Carta sociale riveduta, nonché al punto della Carta comunitaria dei diritti sociali fondamentali dei lavoratori. Esso deve essere rispettato dall'Unione nel quadro delle politiche fondate sull'art. 153, par. 2, TFUE, in particolare nel suo ultimo comma (*ex art. 137, par. 2 TCE*).

<sup>193</sup> V. BIFULCO, CARTABIA, CELOTTO, *op. cit.*, pagg. 240 ss.

### CAPITOLO III

#### LA SENTENZA NEL CASO

#### *ASSOCIATION DE MEDIATION SOCIALE C. UNION LOCALE DES SYNDICATS CGT.*

##### 1. Premessa.

In questo capitolo si analizza la sentenza della Corte di giustizia, del 15 gennaio 2014, sul caso *Association de médiation sociale c. Union locale des syndicats CGT*<sup>194</sup>, la quale ha per oggetto una domanda di pronuncia pregiudiziale della *Cour de cassation* francese sulla compatibilità tra una norma di diritto interno e la direttiva quadro 2002/14/CE, che dà attuazione all'art. 27 CDF.

Dopo un'analisi preliminare, ai fini della comprensione del caso, dell'art. 27 della Carta e della direttiva 2002/14/CE, passeremo all'esame del suddetto caso, il quale risulta essere particolarmente significativo ai fini della nostra trattazione innanzitutto per l'analisi svolta dall'Avvocato generale Pedro Cruz Villalon, il quale coglie l'occasione per esaminare in generale e nel dettaglio la questione, appena accennata nella Carta e nelle sue spiegazioni, relativa alla distinzione, con conseguente trattamento differenziato (enunciata all'art. 51, par. 1, e articolata all'art. 52, par. 5 della Carta), tra «diritti» e «principi»<sup>195</sup>. L'analisi su tale distinzione, che sarà usata dall'Avvocato a fondamento delle sue conclusioni, verrà del tutto ignorata dalla Corte di giustizia, la quale, nella motivazione della

---

<sup>194</sup>Sentenza del 15 gennaio 2014, causa C-176/12, non ancora pubblicata in Raccolta.

<sup>195</sup>Distinzione che viene esaminata *supra*, cap. II, par. 2.

decisione contenuta nella sentenza, per quanto riguarda l'analisi dell'art. 27, sembra occuparsi solo del problema della sua efficacia diretta e degli effetti orizzontali<sup>196</sup>.

Inoltre, ciò che si vuole sottolineare di tale sentenza, e che risulta di fondamentale importanza ai fini di questa trattazione, è l'orientamento della Corte, che vede l'art. 27, e più in generale gli articoli del capo IV della Carta, come di per sé insufficienti a conferire ai singoli un diritto invocabile in sede giudiziaria<sup>197</sup>. La Corte disattende, per l'ennesima volta, le aspettative di chi vede nella Carta, in quanto elemento cardine del modello sociale europeo, uno strumento valido di tutela di tutti quei principi e diritti fondamentali in essa sanciti<sup>198</sup>. La Corte, infatti, non sembra aver ammorbidito questo suo indirizzo neanche in un momento come quello attuale, caratterizzato dalla crisi finanziaria, in cui si rileva uno stallo, se non una regressione, del modello sociale europeo, visto il forte investimento delle istituzioni europee in misure economico-finanziarie e dove la giurisdizione della Corte potrebbe essere l'unico strumento attraverso il quale affermare una politica sociale. Proprio dai recenti rinvii pregiudiziali alla Corte<sup>199</sup>, si sta iniziando a manifestare da un lato l'insostenibilità dell'assetto attuale da parte degli Stati e dall'altro i profili di criticità sul ruolo della Corte a far fronte alla crisi, non solo finanziaria ma anche sociale, la quale Corte appunto continua a manifestare la sua predilezione per le politiche economiche a scapito di quelle sociali<sup>200</sup>.

---

<sup>196</sup>V. LAZZERINI, *Causa C-176/12 Association de médiation sociale: la Corte di giustizia rompe (...in parte) il silenzio sugli effetti orizzontali della Carta*, in <http://www.diritticomparati.it/>.

<sup>197</sup> V. sentenza del 15 gennaio 2014, *Association de médiation sociale c. Union locale des syndicats CGT*, Causa C-176/12, non ancora pubblicata in Raccolta, punto 48.

<sup>198</sup> V. *infra*, cap. IV, par. 5.

<sup>199</sup> V. *supra*, cap. IV.

<sup>200</sup> Delle aperture in senso opposto da parte della Corte, infatti, si sono verificate solo nei casi di applicazione del principio di non discriminazione e di parità di trattamento fra donne e uomini ( in merito *supra* cap. II, parr. 3- 4) e verso i diritti del Capo IV di tipo previdenziale-assistenziale e di contrasto all'esclusione sociale. In merito v. sentenza del 24 aprile 2012, *Kamberaj c. Istituto per edilizia sociale della provincia autonoma di Bolzano*, causa C-571710, non ancora pubblicata in

## 2. L'art. 27 della Carta: il dei lavoratori all'informazione e alla consultazione.

L'Art. 27 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea intitolato *Diritto dei lavoratori all'informazione e alla consultazione nell'ambito dell'impresa*, recita testualmente:

*“Ai lavoratori o ai loro rappresentanti devono essere garantite, ai livelli appropriati l'informazione e la consultazione in tempo utile nei casi e alle condizioni previsti dal diritto comunitario e dalle legislazioni e prassi nazionali”*<sup>201</sup>.

Questa norma, riallacciandosi alla Carta di Strasburgo sui diritti sociali fondamentali del 9 dicembre 1989, alla nuova versione della Carta sociale europea, pure approvata a Strasburgo il 6 maggio 1996 e all'*acquis communautaire*<sup>202</sup>, costituzionalizza<sup>203</sup> a livello europeo i diritti all'informazione e alla consultazione<sup>204</sup>.

---

Raccolta. In tale sentenza si richiama l'art. 34 della Carta relativo al diritto alle prestazioni di sicurezza sociale e ai benefici sociali, il quale viene usato come parametro di legittimità delle norme nazionali.

<sup>201</sup> Questo articolo figura nella Carta sociale europea riveduta (art. 21), nella Carta comunitaria dei diritti sociali fondamentali dei lavoratori (punti 17 e 18). L'*acquis* comunitario in questo campo, è consistente: artt. 154 e 155 TFUE (ex artt. 138- 139 TCE), dir. 98/59/CE del Consiglio del 20 luglio 1998, sui licenziamenti collettivi, in *Gazzetta ufficiale* L 225 del 12.08.1998; la dir. 77/187/CEE del Consiglio del 14 febbraio 1977, sui trasferimenti di imprese, in *GU* L 61 del 5.03.1977 (modificata dalla dir. 2001/23/CE); la dir. 94/45/CE del Consiglio del 22 settembre 1994, sull'istituzione dei comitati aziendali europei, in *GU* L 254 del 30.09.1994 (modificata dalla dir. 2009/38/CE). In proposito PANEBIANCO, *op. cit.*, pag. 307.

L'articolo in questione rientrerebbe nella categoria dei «principi», infatti nonostante vengono «garantite» «l'informazione e la consultazione» a una categoria di titolari, quella dei lavoratori e dei loro rappresentanti. Tuttavia, non vengono specificati il tipo di informazione e le modalità della consultazione, né si precisa a quali livelli o attraverso quali rappresentanti esse debbano avere luogo. Il contenuto è così indeterminato da poter essere inteso solo come un mandato politico, affinché i pubblici poteri prendano in considerazione le misure necessarie per garantire un diritto.

<sup>202</sup> Due esempi emblematici da comprendere nel *corpus* della normativa europea sui diritti di informazione e consultazione sono: la dir. n. 94/45, *supra* cit., riguardante l'istituzione dei comitati aziendali europei e la procedura di informazione e consultazione dei lavoratori nelle imprese e nei



Norma di apertura del Capo IV della Carta<sup>205</sup>, intitolato “Solidarietà”, ricollegato all’art. 137 TCE (attualmente art. 153 TFUE<sup>206</sup>), l’art. 27 è stato considerato come la “matrice europea” della nuova stagione partecipativa<sup>207</sup>. Viene riconosciuta la garanzia all’informazione e alla consultazione fornite in tempo utile nei casi e alle condizioni previste dal diritto comunitario e dalle legislazioni e prassi nazionali. Dunque i Paesi che vantano un sistema basato sul conflitto dovrebbero prendere la direzione della partecipazione<sup>208</sup>.

Problemi esegetici della norma in questione, di grande impatto sulla normativa nazionale, si hanno in ordine ai limiti temporali, entro cui vanno forniti i diritti d’informazione e consultazione, e ai soggetti titolari di tali diritti.

Per quanto riguarda la prima problematica, la norma europea prevede il principio del “ tempo utile ”, modalità tale da assicurare l’efficacia della iniziativa sindacale.

Quanto ai soggetti, difficilmente l’art. 27 CDF può essere interpretato nel senso di escludere la titolarità ai soggetti collettivi. Il fatto che la tutela debba essere

---

gruppi di imprese; e la dir. 2001/86 del Consiglio dell’ 8 ottobre 2001, relativo allo Società europea, in *GU* n. L 294 del 10.11.2001.

<sup>203</sup> Visto e considerato anche il rango “costituzionale”, che gli articoli della Carta fondamentale hanno assunto grazie, all’equiparazione della Carta al Trattato sul funzionamento dell’Unione europea (art. 6, co. 1, TUE).

<sup>204</sup> Cfr. GROSSI, CHELI, FALZEA, in *Enciclopedia del diritto. Annali, Volume quinto*, Milano, 2012, pagg. 919 ss.

<sup>205</sup> V. *supra*, cap. II, par. 4.

<sup>206</sup> Norma che prevede una procedura legislativa ordinaria, per cui il Consiglio delibera a maggioranza qualificata in codecisione con il Parlamento, sempre previa consultazione del Comitato economico e sociale e del Comitato delle regioni, in diverse materie tra cui l’informazione e la consultazione dei lavoratori.

<sup>207</sup> Cfr. GROSSI, CHELI, FALZEA, *op. cit.*, pagg. 919 ss.

<sup>208</sup> Per “partecipazione” si intende la modalità di coinvolgimento dei lavoratori nell’impresa tramite procedure di informazione e consultazione, alle quali si contrappongono le procedure di contrattazione collettiva che vengono considerate nell’accezione di “conflitto”. Anche se, con il passare degli anni a livello europeo, la contrattazione collettiva smette di avere un carattere di complementarità per inserirsi in un’ottica sostitutiva e integrativa della legislazione comunitaria. La proceduralizzazione dell’iniziativa europea sul terreno sociale ridisegna il ruolo della contrattazione collettiva. V. LURANDON, *La direttiva n. 2002/14/CE e il D. Lgs. 6 febbraio 2007, n. 25: ordinamenti a confronto*, in (a cura di LURANDON) *Informazione, consultazione dei lavoratori*, Milano, 2008, pagg. 3 ss.

fornita a “livelli appropriati” e non solo su “materie riguardanti l’impresa” (come prevedeva una versione precedente della norma), fa protendere per una titolarità di tali diritti in capo ai rappresentanti dei lavoratori<sup>209</sup>.

Rimane impregiudicata, invece, la questione relativa al riconoscimento della titolarità in capo agli organismi rappresentativi aziendali, ad organi dell’impresa con rappresentanza dei lavoratori o anche ai sindacati esterni. Il motivo per cui la problematica non appare di facile soluzione sta nel fatto che, pur volendo scegliere un’interpretazione di favore per la valorizzazione del ruolo dei sindacati esterni, non sembra trascurabile il riferimento alle legislazioni e prassi nazionali, che variano nella definizione dei soggetti collettivi.

### **3. La direttiva 2002/14/CE e il “quadro generale” sui diritti di informazione e consultazione dei lavoratori.**

Le previsioni dell’art. 27 della Carta dei diritti fondamentali trovano quasi immediato riscontro nella direttiva 2002/14/CE<sup>210</sup> istitutiva di un quadro generale che stabilisce prescrizioni minime relative all’informazione e alla consultazione dei lavoratori nell’impresa<sup>211</sup>. Prescrizioni minime<sup>212</sup> che, oltre a fissare principi,

---

<sup>209</sup> Cfr. GROSSI, CHELI, FALZEA, *op. cit.*, pagg. 921 ss.

<sup>210</sup> Direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio, del 11 marzo 2002, in *GU* n. L 080 del 23.03.2002. Emanata sulla base dell’art. 137 TCE.

<sup>211</sup> *Ibidem*. Art. 1, co. 1.

<sup>212</sup> La direttiva, nell’enunciare tali prescrizioni, fa salvi, naturalmente, i sistemi nazionali che prevedono disposizioni più favorevoli per i lavoratori rispetto a quelle minime previste dalla direttiva (17° e 18° considerando della direttiva stessa).

regole e modalità comuni agli Stati membri, in tema di informazione e consultazione, rispondono alla “Strategia dell’ occupazione della Comunità”<sup>213</sup>.

Per rendere concreta questa strategia, il legislatore comunitario ha ritenuto pertanto necessario, tramite questa direttiva, “intensificare il dialogo sociale nell’ambito dell’impresa per favorire l’anticipazione dei rischi, sviluppare la flessibilità dell’organizzazione del lavoro e agevolare l’accesso dei lavoratori alla formazione nell’ambito dell’impresa in un quadro di sicurezza, promuovere la sensibilizzazione dei lavoratori sulle necessità di adattamento, aumentare la disponibilità dei lavoratori ad impegnarsi in misure e azioni dirette a rafforzare la loro occupabilità, promuovere il coinvolgimento dei lavoratori nella conduzione dell’impresa e nella determinazione del suo futuro, nonché rafforzare la competitività dell’impresa”<sup>214</sup>. La direttiva in nota consolida, in tal modo, nel diritto dell’Unione europea, la formula del “coinvolgimento dei lavoratori”, inaugurata con la già citata direttiva n. 2001/86/CE.

Tra i provvedimenti europei che promuovono la partecipazione, la direttiva 2002/14/CE ha una forte specificità, tanto da inquadrarla in un’ottica di discontinuità rispetto alla produzione legislativa precedente<sup>215</sup>. In particolare:

a) La direttiva 2002/14/CE si presenta come normativa generale, si perde quella connotazione patologica dell’oggetto del diritto all’informazione e

---

<sup>213</sup> Com’è noto, questa strategia è imperniata sui concetti di ‘anticipazione’, ‘prevenzione’ e ‘occupabilità’, che gli Stati membri devono integrare nelle politiche pubbliche quali elementi fondamentali capaci di incidere positivamente sull’occupazione, anche a livello delle imprese, attraverso l’intensificazione del dialogo sociale, per facilitare un cambiamento coerente con il mantenimento dell’obiettivo prioritario dell’occupazione. V. *supra*, cap. I, par. 12.

<sup>214</sup> Cfr. 7° considerando della dir. 2002/14/CE.

<sup>215</sup> V. di LUNARDON, *Informazione, consultazione e partecipazione*, in (a cura di CARINCI) *Diritto del lavoro dell’Unione Europea*, Torino, 2010, pagg. 780 ss.

consultazione che aveva caratterizzato le direttive di prima generazione<sup>216</sup> e le prime direttive di seconda generazione<sup>217</sup>;

b) Essa vanta un ambito di applicazione interno, non transazionale. È finalizzata a far penetrare negli ordinamenti degli Stati membri un modello di relazioni industriali che si impone rispetto ai modelli nazionali, per questo essa è impostata in termini minimalistici<sup>218</sup>. La forte armonizzazione<sup>219</sup> richiesta, viene così ad essere compensata da un sistema di tutela minima, tale da poter lasciare uno spazio di manovra ai singoli Stati.

c) Maggiore attenzione è prestata dal legislatore “comunitario” alla garanzia dell' esercizio dei diritti di informazione e di consultazione, e quindi al loro impianto procedurale, piuttosto che ai contenuti. Con la creazione di un insieme di obblighi di natura procedurale, il legislatore si preoccupa di articolare i singoli

---

<sup>216</sup> Direttive nn. 75/129 e 77/187 che impongono, agli imprenditori che abbiano interesse a porre in essere attività modificative delle imprese (es. ristrutturazioni) obblighi di informazione e consultazione, poi evolutisi in obblighi di negoziazione.

<sup>217</sup> Diritto all'informazione e consultazione, che nei provvedimenti in questione, risultava finalizzato alla gestione di particolari vicende aziendali. Vedi: dir. n. 94/45, del 22 settembre 1994, relativa alla costituzione dei Comitati aziendali europei (Cae) nelle multinazionali, in *GU L* 254 del 30.9.1994; la dir. 98/59/CE del Consiglio, del 20 luglio 1998, concernente il ravvicinamento delle legislazioni degli Stati membri in materia di licenziamenti collettivi, in *GU L* 225 del 12.8.1998; la dir. 2001/23/CE del Consiglio, del 12 marzo 2001, concernente il ravvicinamento delle legislazioni degli Stati membri relative al mantenimento dei diritti dei lavoratori in caso di trasferimenti di imprese, di stabilimenti o di parti di imprese o di stabilimenti, in *GU L* 82 del 22.3.2001; il regolamento (CE) n. 2157/2001 del Consiglio, dell'8 ottobre 2001, relativo allo statuto della società europea (SE), in *GU L* 294 del 10.11.2001; la direttiva 2001/86/CE del Consiglio dell'8 ottobre 2001, che completa lo statuto della società europea per quanto riguarda il coinvolgimento dei lavoratori, in *GU L* 294 del 10.11.2001.

<sup>218</sup> Al riguardo vedi 19°, 20° e 21° considerando della direttiva 2002/14/CE, i quali stabiliscono: “evitare vincoli amministrativi, finanziari e giuridici tali da contrastare lo sviluppo di medio-piccole imprese”, *ergo* limitare il campo di applicazione della seguente direttiva ad imprese medio-grandi; “limitare ulteriormente il campo di applicazione della direttiva” per gli Stati membri in cui non esiste un sistema istituzionale di informazione/consultazione; “limitare al minimo possibile gli oneri per le imprese”.

<sup>219</sup> La scelta di adottare una normativa di armonizzazione per principi, che salvaguardasse le prassi nazionali vigenti, ha dato luogo ad una necessaria valorizzazione dell'autonomia collettiva, in alternativa all'intervento legislativo diretto, nella fase applicativa. Difatti il legislatore “comunitario” autorizza gli Stati membri a rimettere alle parti sociali “a livello adeguato, anche a livello di impresa o di stabilimento, il compito di definire liberamente e in qualsiasi momento [...] le modalità di informazione e consultazione dei lavoratori” (art. 5).

momenti del “coinvolgimento”, fino ad incidere sulle modalità di configurazione della “collaborazione”.

Il nucleo del provvedimento, vista la sua portata procedurale, si ravvisa nella descrizione delle procedure di informazione e consultazione effettuata all’art. 4.

Emergono, innanzitutto, tre settori connessi con l’attività d’impresa oggetto “minimo” dell’informazione e della consultazione: a) le evoluzioni di natura economica finanziaria e strategica; b) la struttura e l’evoluzione prevedibile dell’occupazione, nonché le misure conseguenti; c) le decisioni che possono comportare modifiche sostanziali nell’organizzazione del lavoro e nei rapporti contrattuali<sup>220</sup>.

Dall’analisi delle procedure di informazione e di consultazione assumono rilevanza e si intrecciano due concetti centrali, reputati tali anche dalla prospettiva dell’art. 27 CDF <sup>221</sup>: il ruolo dei rappresentanti dei lavoratori e il concetto di “tempo utile”, inteso come tempistica in cui si deve realizzare l’informazione/consultazione<sup>222</sup>.

L’art. 4, punto 3, stabilisce che l’informazione "avviene ad un dato momento, secondo modalità e con un contenuto appropriati, suscettibili in particolare di permettere ai rappresentanti dei lavoratori di procedere ad un esame adeguato e di preparare, se del caso, la consultazione". Circa il momento in cui debba avvenire l’informazione, la direttiva, contraddicendo quanto affermato nel 9°

---

<sup>220</sup> L’art. 4, punto 2, stabilisce che l’informazione e la consultazione riguardano: l’evoluzione recente e quella probabile delle attività dell’impresa o dello stabilimento e della situazione economica; l’informazione e la consultazione sulla situazione, la struttura e l’evoluzione probabile dell’occupazione nell’ambito dell’impresa o dello stabilimento, nonché sulle eventuali misure anticipatrici previste, segnatamente in caso di minaccia per l’occupazione; l’informazione e la consultazione sulle decisioni suscettibili di comportare cambiamenti di rilievo in materia di organizzazione del lavoro, nonché di contratti di lavoro, comprese quelle di cui alle disposizioni comunitarie relative ai licenziamenti collettivi (dir. 98/59/Ce) ed ai trasferimenti d’impresa (dir. 2001/23/CE).

<sup>221</sup> V. *supra*, cap. III, par. I.

<sup>222</sup> V. DI PASCALE, *La responsabilità dell’impresa nel diritto dell’Unione Europea*, Milano, 2011, pag. 239 ss.

considerando<sup>223</sup>, non dice espressamente che l'informazione debba avvenire "in tempo utile", ovvero con riferimento a un dato evento o in previsione di un dato rischio, rinviando probabilmente per questo alle normative nazionali<sup>224</sup>.

In base all'art. 4, par. 4, la consultazione deve avvenire in modo tale da permettere ai rappresentanti dei lavoratori di avere un incontro con il datore di lavoro e di ottenere una risposta motivata al loro eventuale parere; al fine di ricercare un accordo sulle decisioni che dipendono dal potere di direzione del datore di lavoro. In merito alla tempistica con la quale deve avvenire la consultazione, il legislatore comunitario fa riferimento ad un vago "momento appropriato"<sup>225</sup>.

Il ruolo centrale dei rappresentati dei lavoratori si deduce anche dalla definizione di informazione e di consultazione che fornisce la direttiva<sup>226</sup>.

A tal fine essa promuove la costituzione di rappresentanze dei lavoratori abilitate a tali attività (e non solo), auspicando un regime legale, generale e permanente<sup>227</sup>.

---

<sup>223</sup> Nei *consideranda*, ma non nel testo della dir. 2002/14, viene sottolineata l'importanza dell'informazione e della consultazione preventiva dei rappresentanti dei lavoratori, i quali devono essere informati e consultati nel momento in cui si avverte l'inizio di un processo di cambiamento derivante da fattori esterni all'impresa o di un processo di ristrutturazione avviato per esigenze interne. In base a tali premesse, l'informazione e la consultazione in tempo utile (come vuole l' art. 27, CDF, ma ancor prima una consolidata giurisprudenza della Corte di Giustizia) costituiscono una condizione preliminare del successo dei processi di ristrutturazione e di adattamento delle imprese alle nuove condizioni indotte dalla globalizzazione dell'economia, (Cfr. il 9° considerando della Direttiva in questione).

<sup>224</sup> Le modalità di informazione e di consultazione sono definite e applicate, in conformità della legislazione nazionale e delle prassi in materia di rapporti di lavoro vigenti nei singoli Stati membri, in modo da garantire l'efficacia dell'iniziativa (così l'art. 1, par. 2; cfr. anche il 23° considerando).

<sup>225</sup> In questa prospettiva la direttiva prevede che "in occasione della definizione o dell'applicazione delle modalità di informazione e di consultazione, il datore di lavoro e i rappresentanti dei lavoratori operano in uno spirito di cooperazione nel rispetto dei loro diritti ed obblighi reciproci, tenendo conto nel contempo degli interessi dell'impresa o dello stabilimento e di quelli dei lavoratori". Art. 1 punto 3, dir. cit..

<sup>226</sup> Per "informazione" si intende "la trasmissione di dati da parte del datore di lavoro ai rappresentanti dei lavoratori per consentir loro di prendere conoscenza della questione trattata e esaminarla" (art. 2, lett. f). Per "consultazione" si intende invece "lo scambio di opinioni e l'instaurazione di un dialogo tra i rappresentanti dei lavoratori e il datore di lavoro (art. 2, lett. g). V. VALENTE, *La direttiva n. 2002/14/CE sull'informazione e la consultazione dei lavoratori all'esame della Corte di Giustizia*, in *Rivista italiana di diritto del lavoro*, 2010, pagg. 732 ss.

#### 4. Il caso *Association de médiation sociale c. Union locale des syndicats CGT*.

L'elevazione dell'informazione e della consultazione dei lavoratori nell'ambito dell'impresa, al rango di diritto fondamentale dell'Unione europea (art. 27 CDF) ed il consolidarsi di un modello procedurale consacrato attraverso la direttiva che istituisce un quadro generale relativo all'informazione e alla consultazione di lavoratori (dir. 2002/14/CE), ha creato i presupposti per l'emergere di una serie di questioni attinenti a tali diritti, che la Corte, ha dovuto affrontare su sollecitazione dei giudici nazionali nel quadro dei rinvii pregiudiziali<sup>228</sup>.

Tra le cause che hanno visto la Corte impegnata a risolvere le questioni emerse dall'applicazione dei diritti di informazione e consultazione dei lavoratori, da ultimo ci si deve soffermare sulla causa *Association de médiation sociale c. Union locale des syndicats CGT*<sup>229</sup>, causa avviata su domanda di pronuncia pregiudiziale proposta dalla *Cour de cassation* francese e conclusasi con sentenza del 15 gennaio 2014.

---

<sup>227</sup>Tale regime previsto dall'art. 10, è valido per gli stabilimenti che impiegano almeno venti "addetti", e per le imprese che impiegano almeno cinquanta addetti salvo norme nazionali più favorevoli. Con la precisazione però che, negli Stati in cui "alla data di entrata in vigore della direttiva non esista un regime legale, generale o permanente di informazione e consultazione dei lavoratori né un regime legale, generale o permanente di rappresentanza dei lavoratori sul luogo di lavoro che consenta ai lavoratori di essere rappresentati a tale scopo, i legislatori nazionali possono limitare l'applicazione delle disposizioni alle imprese che impiegano almeno 150 addetti o agli stabilimenti che impiegano almeno 100 addetti fino al marzo 2007".

<sup>228</sup> Tra la giurisprudenza in materia si segnala ad esempio la sentenza dell'11 febbraio 2010, causa C-405-08, *Ingeniørforeningen i Danmark c. Dansk Arbejdsgiverforening*, in Racc. 301, punti 63-64. Incentrata sulla questione che la dir. 2002/14/CE debba essere interpretata nel senso che non osti ad una sua trasposizione, mediante contratto, affinché una categoria di lavoratori ricada sotto il contratto collettivo in causa, benché i lavoratori appartenenti a tale categoria non siano membri dell'organizzazione sindacale firmataria del detto contratto e il loro settore di attività non sia rappresentato da tale organizzazione, nei limiti in cui il contratto collettivo sia idoneo a garantire ai lavoratori rientranti nel suo ambito di applicazione una tutela effettiva dei diritti loro conferiti da questa stessa direttiva. V. anche la sentenza del 18 gennaio 2007, *Confédération générale du travail e a.*, causa C-385/05, in Racc. I-611, v. *infra*.

<sup>229</sup> Sentenza *Association de médiation sociale c. Union locale des syndicats CGT*, cit.

La presente causa trae origine dai dubbi della *Cour de cassation* quanto alla compatibilità di una disposizione di legge nazionale con il diritto dei lavoratori all'informazione e alla consultazione, come concretizzato dalla direttiva 2002/14/CE, la quale, come si è visto, dà attuazione dettagliata al diritto ora sancito dall'art. 27 CDF.

La situazione di fatto che ha dato vita alla causa è stata la seguente<sup>230</sup>.

Per svolgere le sue attività l'Association de Médiation Sociale (AMS), associazione privata senza scopo di lucro, dispone di otto dipendenti con contratto di lavoro a tempo indeterminato, tra cui il sig. Laboubi. Per effetto dell'esclusione della categoria dei «contratti di accompagnamento nell'impiego», prevista dall'art. L. 1111-3<sup>231</sup> del codice del lavoro francese, l'AMS tiene conto soltanto dei suoi otto dipendenti con contratto di lavoro a tempo indeterminato ai fini del computo dell'organico (nonostante la medesima disponga di circa un centinaio di lavoratori con «contratti di accompagnamento nell'impiego») tale impresa quindi non raggiunge il minimo di cinquanta lavoratori in organico, a partire dal quale si applicano le pertinenti disposizioni della direttiva 2002/14/CE<sup>232</sup>. Tale calcolo si

---

<sup>230</sup> *Ibidem*, punti 13-22.

<sup>231</sup> L'art. L. 1111-3 *code du travail* francese prevede la seguente eccezione al regime generale di computo dell'organico dell'impresa: «Sono esclusi dal computo dell'organico dell'impresa: 1) gli apprendisti; 2) i titolari di un contratto iniziativa-impiego, per il periodo della convenzione ai sensi dell'articolo L. 5134-66; 3) [abrogato]; 4) i titolari di un contratto di accompagnamento nell'impiego, per la durata della convenzione [di cui all'articolo L. 5134-19-1]; 5) [abrogato]; 6) i titolari di un contratto di formazione professionale fino al termine previsto dal contratto, quando quest'ultimo è a tempo determinato, oppure fino al termine del periodo di formazione professionale, quando il contratto è a tempo indeterminato; Tuttavia, i lavoratori elencati sono presi in considerazione ai fini dell'applicazione delle disposizioni di legge relative alla valutazione economica dei rischi e delle malattie professionali».

<sup>232</sup> L'ambito di applicazione della direttiva 2002/14 è definito dal suo art. 3 nei seguenti termini: «Campo di applicazione. 1. La presente direttiva si applica, a seconda della scelta fatta dagli Stati membri: a) alle imprese che impiegano in uno Stato membro almeno 50 addetti o b) agli stabilimenti che impiegano in uno Stato membro almeno 20 addetti. Gli Stati membri determinano le modalità di calcolo delle soglie di lavoratori impiegati. 2. Nel rispetto dei principi e degli obiettivi di cui alla presente direttiva, gli Stati membri possono prevedere disposizioni specifiche applicabili alle imprese o agli stabilimenti che perseguono direttamente e principalmente fini politici, di organizzazione professionale, confessionali, benefici, educativi, scientifici o artistici, nonché fini d'informazione o espressione di opinioni, a condizione che, alla data di entrata in vigore della presente direttiva, tali disposizioni particolari esistano già nel diritto nazionale [...]».



ripercuote, per quanto qui rilevante, sul regime di rappresentanza dei lavoratori nell'ambito dell'impresa.

Nonostante ciò, l'Union Locale des Syndicats CGT, Quartiers Nord, comunicava al direttore dell'AMS che aveva istituito una sezione sindacale della CGT nell'ambito dell'associazione e che il sig. Laboubi era stato nominato rappresentante di tale sezione. L'AMS rispondeva al sindacato sostenendo che l'associazione, dal momento che non raggiungeva il minimo di cinquanta lavoratori in organico, non era tenuta ad adottare misure dirette ad assicurare la rappresentanza dei lavoratori.

Nel giugno 2010 l'AMS adiva il *Tribunal d'instance de Marseille* chiedendo l'annullamento della nomina del sig. Laboubi a rappresentante della sezione sindacale della CGT. Il Tribunale stabilì che l'art. L. 1111-3 del codice del lavoro era in contrasto con la direttiva 2002/14, procedeva a disapplicare la disposizione di legge nazionale e respingeva pertanto la domanda dell'AMS. La *Cour de cassation*, adita con l'impugnazione contro la sentenza di merito, ha deciso di effettuare un rinvio pregiudiziale alla Corte ai sensi dell'art. 267 TFUE.

La domanda di pronuncia pregiudiziale pervenuta alla Corte è stata formulata nei seguenti termini: la *Cour de cassation* pone due quesiti, il secondo dei quali subordinato alla risposta affermativa del primo, si tratta, in definitiva, di stabilire se un diritto fondamentale, sancito dalla Carta, l'art. 27 CDF, e concretizzato dalla dir. 2002/14/CE, costituisca un legittimo criterio di valutazione nelle particolari circostanze di una controversia tra privati. Nel caso in cui, la Corte, reputasse tale criterio applicabile, il giudice del rinvio solleva un quesito relativo alla compatibilità con il diritto dell'Unione dell'art. L. 1111-3, punto 4, del codice del lavoro francese.

#### **4.1 Conclusioni dell'Avvocato generale Pedro Cruz Villalon.**

L'Avvocato generale Pedro Cruz Villalon nelle sue Conclusioni generali ha stabilito che l'art. 27 CDF, concretizzato in modo essenziale ed immediato dall'art. 3, par. 1, dir. 2002/14/CE, può essere invocato nell'ambito di una controversia tra privati, con eventuale conseguente disapplicazione della normativa nazionale e che sempre il medesimo articolo, deve, considerata l'impossibilità di effettuare un'interpretazione conforme del diritto nazionale, essere interpretato nel senso che esso osta ad una normativa nazionale che escluda una determinata categoria di lavoratori, nello specifico i titolari dei «contratti di accompagnamento nell'impiego», dal computo del numero di lavoratori impiegati ai fini della suddetta disposizione, di modo che il giudice nazionale può, in forza dell'art. 52, par. 5, della Carta, disapplicare le norme nazionali incompatibili con le menzionate disposizioni del diritto dell'Unione.

A queste conclusioni, l'Avvocato generale è arrivato, risolvendo una serie di questioni, soffermandosi in particolare su una problematica, non affrontata espressamente dalla Carta, relativa all'efficacia dei diritti fondamentali nell'ambito dei rapporti tra privati (efficacia «orizzontale») e alla loro eventuale portata<sup>233</sup>, nel caso dello specifico diritto in esame. Inoltre, in questo contesto, l'Avvocato generale sfrutta l'occasione, per esaminare la questione relativa alla distinzione, con conseguente trattamento differenziato, enunciata all'art. 51, par. 1, e articolata all'art. 52, par. 5, della Carta, tra «diritti» e «principi»<sup>234</sup>.

La prima questione, viene risolta positivamente affermando l'efficacia orizzontale dei diritti fondamentali<sup>235</sup> e per quanto riguarda il diritto ora in esame, cioè il

---

<sup>233</sup> Vedi *supra*, cap. II, par. 1.2.

<sup>234</sup> Vedi *supra*, cap. II, par. 2.

<sup>235</sup> L'analisi che effettua l'Avvocato generale per risolvere tale questione parte dall'assunto che l'art. 51, par. 1, della Carta affronti limiti entro i quali i diritti fondamentali proclamati dalla Carta

diritto dei lavoratori all'informazione e alla consultazione nell'ambito dell'impresa, previsto dall'art. 27 della Carta, sarebbe azzardato negare la rilevanza nei rapporti giuridici privati<sup>236</sup>.

Per quanto riguarda invece l'analisi svolta dall'Avvocato in merito alla distinzione tra diritti e principi, egli stabilisce che l'art. 27 CDF, risulta essere un principio<sup>237</sup> che ai sensi dell'art. 52, par. 5, andrà ad essere attuato da atti legislativi o esecutivi adottati dall'Unione o dagli Stati membri. La seconda frase del par. 5, art. 52, contiene gli elementi destinati ad assicurare che i «principi» possano essere fatti valere dinanzi ai giudici, anche se, come precisato dalla disposizione, gli effetti sono circoscritti all'ambito «dell'interpretazione e del controllo di legalità di detti atti».

Secondo l'Avvocato generale gli atti suscettibili a tale controllo non saranno tutti quegli atti di attuazione che risultano essere “concretizzazione essenziale e immediata” del «principio», quindi l'art. 3, par. 1, della dir. 2002/14, mentre potrà

---

sono vincolanti, da un lato, per le istituzioni dell'Unione e, dall'altro, per gli Stati membri. Quindi nulla può indurre a pensare che per mezzo della formulazione della succitata disposizione si intendesse affrontare la questione, notevolmente complessa, dell'efficacia dei diritti fondamentali nei rapporti tra privati.

In più libertà come la libertà fondamentale di circolazione (V. tra molte altre, le sentenze: del 12 dicembre 1974, *Walrave e Koch*, causa C-36/74, in Racc. 1405, punto 17; del 14 luglio 1976, *Donà*, causa C-13/76, in Racc. 1333, punto 17; del 15 dicembre 1995, *Bosman*, causa C-415/93, in Racc. I-4921, punto 82; dell'11 aprile 2000, *Deliège*, causa C-51/96 e C-191/97, in Racc. I-2549, punto 47; del 6 giugno 2000, *Angonese*, causa C-281/98, in Racc. I-4139, punto 31; del 19 febbraio 2002, *Wouters e a.*, causa C-309/99, in Racc. I-1577, punto 120, e sentenza *International Transport Workers' Federation e Finnish Seamen's Union* (detta «*Viking Line*»), cit., punto 33) o determinati principi, quale il divieto di discriminazione in base al sesso (V. sentenza *Defrenne*, cit.), hanno una rilevanza nei rapporti giuridici fra privati che è antica e consolidata, e la tesi secondo cui i diritti fondamentali della Carta diversi dalle libertà fondamentali o dal principio uguaglianza potrebbero essere soggetti a un regime distinto e, per così dire, meno favorevole nel complesso della Carta appare molto problematica. V. conclusioni Avvocato generale Pedro Cruz Villalon, Causa C-176/12, punti 30-34.

<sup>236</sup> L'articolo rubricato «Diritto dei lavoratori all'informazione e alla consultazione nell'ambito dell'impresa», impone di riconoscere che «l'impresa» è coinvolta in qualche modo nel rendere effettivo tale diritto. È vero che spetta anzitutto ai pubblici poteri (l'Unione e gli Stati) «garantire» ai lavoratori l'esercizio di tale diritto, attraverso l'adozione e la realizzazione pratica delle pertinenti disposizioni. Tuttavia, sono proprio le imprese medesime, e a tal fine è indifferente che esse siano pubbliche o private, i soggetti che, nel rispetto delle disposizioni emanate dai pubblici poteri, devono parimenti garantire giorno per giorno ai lavoratori un livello adeguato di informazione e consultazione.

<sup>237</sup> V. *supra* cap. III, par. 2.

essere l'art. L. 1111-3, punto 4, del codice del lavoro francese, norma che stabilisce il sistema di calcolo dell'organico dell'impresa ai fini della rappresentanza dei lavoratori. Tale rappresentanza opera come canale di trasmissione del diritto dei lavoratori all'informazione e alla consultazione e costituisce quindi un elemento importante della teorizzazione e dell'applicazione pratica del «principio» dell'art. 27 CDF. La norma che esclude una determinata categoria di lavoratori dal sistema di calcolo dell'organico è una disposizione che presenta chiaramente del potenziale per ledere il contenuto del «principio», compreso, ovviamente, il contenuto definito negli atti di concretizzazione essenziale ed immediata del principio medesimo.

Con quest'ultimo chiarimento l'Avvocato generale risponde positivamente anche ad una seconda questione inerente alla possibile applicazione di tale direttiva, intesa come atto di concretizzazione di un principio, in una controversia tra privati<sup>238</sup> e dichiarerà da ultimo l'impossibilità di effettuare un'interpretazione del diritto interno conforme alla normativa comunitaria<sup>239</sup>.

---

<sup>238</sup> L'avvocato generale fa leva sul fatto che le direttive che concretizzano in modo essenziale ed immediato il contenuto di un «principio» non sono numerose e la giurisprudenza della Corte ha ammesso, peraltro in modo molto preciso, un controllo oggettivo della legittimità di atti nazionali alla luce di direttive in controversie *inter privatos*. La giurisprudenza della Corte, si inserisce in un percorso già intrapreso con numerose sentenze (vedi sentenze: del 30 aprile 1996, *CIA Security Internacional*, causa C-194/94, in Racc. I-2201; *Mangold*, cit.; del 19 gennaio 2010, *Küçükdeveci*, causa C-555/07, in Racc. I-365). In merito v. conclusioni Avvocato generale Pedro Cruz Villalon, cit., punti 74-80.

<sup>239</sup> V. conclusioni Avvocato generale Pedro Cruz Villalon, cit., punto 97.

## 4.2 La sentenza della Corte di Giustizia del 15 gennaio 2014.

La Corte di Giustizia è arrivata ad emettere la sentenza, risolvendo, tramite un'analisi graduale e logicamente strutturata, diverse questioni, disattendendo completamente le conclusioni che l'avvocato generale Pedro Cruz Villalon aveva presentato in merito a tale causa.

La Corte di giustizia, innanzitutto, ha stabilito che l'art. 3, par. 1, della direttiva 2002/14/CE deve essere interpretato nel senso che esso osta ad una norma nazionale, come l'art. L. 1111-3 del *code du travail*, la quale esclude i lavoratori titolari di contratti agevolati, dal calcolo degli effettivi dell'impresa nel contesto della determinazione delle soglie legali di istituzione degli organismi di rappresentanza del personale<sup>240</sup>. Successivamente è andata ad esaminare se la

---

<sup>240</sup>La Corte arriva a tale conclusione interpretativa del par. 1, art. 3, dir. 2002/14/CE sulla base di una approfondita analisi. Innanzitutto la Corte stabilisce che, poiché la direttiva in questione ha definito, all'art. 2, lett. d), la cerchia di persone da prendere in considerazione nel calcolo degli effettivi di un'impresa, gli Stati membri non possono escludere da tale calcolo una determinata categoria di persone che inizialmente rientravano nella cerchia suddetta. In merito v. anche sentenza *Confédération générale du travail e a.*, cit., punto 34 (in prosieguo: sentenza "CGT"). Indubbiamente, secondo una consolidata giurisprudenza, l'incentivazione dell'occupazione costituisce un obiettivo legittimo di politica sociale, e gli Stati membri, nello scegliere i provvedimenti atti a realizzare gli obiettivi della loro politica sociale, dispongono di un ampio margine di discrezionalità (v. sentenza *CGT*, cit., punto 28 e la giurisprudenza ivi citata). Nel procedimento principale della causa in analisi, la Repubblica francese, vista la natura particolare dei contratti esclusi, tra i quali rientrano i «contratti di accompagnamento nell'impiego», giustifica la restrizione alla portata dell'art. 27 CDF, concretizzato dalla direttiva 2002/14/CE, con l'attuazione di una politica di incremento dell'occupazione, trattandosi di contratti diretti all'inserimento lavorativo. La Repubblica francese invoca l'art. 52, par. 1, CDF, ai sensi del quale l'esercizio dei diritti e delle libertà può essere oggetto di limitazioni, ma solo conformemente al principio di proporzionalità.

La CGT, dal canto suo, incentra i propri argomenti sulla decisione della Corte nella sentenza «CGT». In tale decisione la Corte si pronuncia per la prima volta sulla direttiva 2002/14, proprio in una causa proveniente dalla Repubblica francese nella quale veniva messa in discussione l'esclusione di una categoria di lavoratori dall'organico dell'impresa fino al momento in cui i medesimi non avessero compiuto una determinata età. A parere della CGT, il fatto che la Corte abbia dichiarato che detta esclusione era in contrasto con la direttiva 2002/14/CE confermerebbe che nella presente causa, in cui si verifica nuovamente un'esclusione di una categoria di lavoratori, siamo di fronte a una violazione della medesima direttiva. La Commissione condivide gli argomenti della CGT e propone parimenti alla Corte di interpretare la direttiva suddetta nel senso che essa osta a una normativa nazionale come quella contestata nel caso di specie. La Corte, nella sentenza "CGT", ha seguito la raccomandazione dell'avvocato generale Mengozzi e ha negato che un rinvio dell'inclusione nel computo in base all'età fosse qualcosa di diverso rispetto ad

direttiva 2002/14/CE, e segnatamente il suo art. 3, par. 1, soddisfi le condizioni per produrre un effetto diretto e, in caso affermativo, se i convenuti nel procedimento principale possano avvalersene nei confronti dell'AMS<sup>241</sup>.

Andando innanzi tutto ad esaminare la questione relativa al possibile effetto diretto della norma, la Corte dichiara che, alla luce della giurisprudenza relativa all'art. 3, par. 1, dir. 2002/14/CE<sup>242</sup>, tale disposizione soddisfa le condizioni necessarie per produrre un effetto diretto.

A tale conclusione, la Corte arriva dopo un'analisi anche di un'ulteriore giurisprudenza, che ha stabilito che, in tutti i casi in cui le disposizioni di una direttiva appaiono, dal punto di vista del loro contenuto, incondizionate e sufficientemente precise, i singoli sono legittimati a farle valere dinanzi ai giudici nazionali nei confronti dello Stato, sia quando quest'ultimo abbia ommesso di trasporre tempestivamente la direttiva nell'ordinamento nazionale, sia quando esso l'abbia recepita in modo non corretto<sup>243</sup>.

---

un'esclusione dallo stesso. La normativa francese non escludeva un'intera categoria di lavoratori, ma solo coloro che, all'interno di tale categoria, non avessero ancora compiuto una determinata età. Tuttavia, e pronunciandosi prima dell'entrata in vigore della Carta, la Corte ha considerato che tale rinvio equivaleva a un'esclusione, in quanto contribuiva a «vanificare» i diritti garantiti dalla direttiva 2002/14 e pertanto neutralizzava «l'efficacia della direttiva» (v. sentenza *CGT*, cit., punto 38).

La Corte nella causa in analisi, avvalorando gli argomenti proposti dal CGT stabilisce che questo margine di discrezionalità di cui gli Stati membri dispongono in materia di politica sociale non può risolversi nello svuotare di ogni sostanza l'attuazione di un principio fondamentale del diritto dell'Unione o di una norma di tale diritto. Infine la Corte conferma la sua tesi interpretativa dell'art. 3, par. 1, avvalorata anche dall'analisi dell'art. 11 della stessa direttiva, il quale stabilisce che gli Stati membri devono adottare tutte le disposizioni necessarie per essere in grado di garantire i risultati imposti dalla direttiva medesima. Un'interpretazione diversa dell'art. 3, par. 1, implicherebbe la facoltà per gli Stati membri di sottrarsi a tale obbligo di risultato chiaro e preciso imposto dal diritto dell'Unione.

<sup>241</sup> V. sentenza *Association de médiation sociale c. Union locale des syndicats CGT*, cit., punti 29-30.

<sup>242</sup> V. sentenza *CGT*, cit., punto 40.

<sup>243</sup> V. sentenze: del 19 gennaio 1982, *Becker c. Finanzamt Munster-Innenstadt*, causa C-8/81, in Racc. 1982-53, punti 47-48-49; del 22 settembre 1983, *Auer c. Ministère Public et Ordre des Vétérinaires de France*, causa C-271/82, in Racc. 2727, punto 16; del 15 dicembre 1983, *Rienks*, causa C-5/83, in Racc. 4233, punto 8; del 22 giugno 1989, *Fratelli Costanzo*, causa C-103/88, in Racc. 1839, punti 29-30; del 5 ottobre 2004, *Pfeiffer e a.*, cause da C-397/01 a C-403/01, Racc. pag. I-8835, punto 103.

In merito all'applicabilità dell'art. 3, par. 1, della dir. 2002/14/CE in una controversia tra privati, le soluzioni apportate dall'Avvocato generale sono del tutto disattese dalla Corte.

La Corte decide di risolvere la questione tramite un'analisi comparativa: da un lato rinviene una consolidata giurisprudenza che stabilisce che una disposizione chiara, precisa ed incondizionata di una direttiva volta a conferire diritti o a imporre obblighi ai singoli non può essere applicata in quanto tale nell'ambito di una controversia intercorrente esclusivamente tra privati<sup>244</sup>; dall'altro la Corte statuisce che un giudice nazionale, cui venga sottoposta una controversia intercorrente esclusivamente tra privati, deve, quando applica le norme del diritto interno adottate ai fini della trasposizione degli obblighi previsti da una direttiva, interpretare l'insieme delle norme del diritto nazionale alla luce del testo e della finalità di tale direttiva<sup>245</sup>, seppur nel limite di evitare un'interpretazione *contra legem* del diritto nazionale<sup>246</sup>.

Per determinare a quali delle due suddette situazioni sia simile il caso oggetto del procedimento principale, la Corte effettua una nuova analisi comparativa inerente l'applicabilità dei diritti fondamentali in controversie tra privati<sup>247</sup>.

La Corte considera, da un lato, che secondo una costante giurisprudenza i diritti fondamentali garantiti nell'ordinamento giuridico dell'Unione sono destinati ad essere applicati in tutte le situazioni disciplinate dal diritto dell'Unione<sup>248</sup>. Quindi,

---

<sup>244</sup> V. sentenze: del 26 febbraio 1986, *Marshall*, causa C 152/84, in *Racc.* 723, punto 52; del 14 luglio 1994, *Faccini Dori c. Recreb S.r.l.*, causa C- 91/92, in *Racc.* I-3325, punti 23-25; *Pfeiffer e a.*, cit., punto 109; *Küçükdeveci*, cit., punto 46.

<sup>245</sup> V. sentenze: del 16 novembre 1990, *Marleasing*, causa C- 106/89, in *Racc.* I-4135, punto 7; del 4 luglio 2006, *Adeneler e a.*, causa C-212/04, *Racc.* pag. I-6057, punto 111; *Pfeiffer e a.*, cit., punto 119; *Dominguez*, cit., punto 27.

<sup>246</sup> V. sentenze: del 15 aprile 2008, *Impact*, causa C-268/06, *Racc.* pag. I-2483, punto 100; *Dominguez*, cit., punto 25.

<sup>247</sup> Vedi sentenza *Association de médiation sociale c. Union locale des syndicats CG*, cit., punti 42-48.

<sup>248</sup> V. sentenza del 26 febbraio 2013, *Åkerberg Fransson*, causa C-617/10, non ancora pubblicata nella Raccolta, punto 19.

poiché la normativa nazionale oggetto del procedimento principale costituisce l'attuazione della direttiva 2002/14/CE, l'art. 27 della Carta è destinato a trovare applicazione nel procedimento principale; dall'altro però rileva che dal tenore letterale dell'art. 27 CDF, risulta che quest'ultimo, per produrre pienamente i suoi effetti, deve essere precisato mediante disposizioni del diritto dell'Unione o del diritto nazionale. Il divieto imposto agli Stati, previsto all'art. 3, par. 1, della direttiva suddetta, di escludere dal calcolo degli effettivi di un'impresa una categoria di lavoratori rientranti inizialmente nella cerchia delle persone da prendere in considerazione ai fini di tale calcolo, non può essere desunto, quale norma giuridica direttamente applicabile, né dal tenore letterale dell'art. 27 della Carta né dai chiarimenti relativi a tale articolo.

Pertanto, l'art. 27 non può, in quanto tale, essere invocato in una controversia<sup>249</sup>, come quella oggetto del procedimento principale, al fine di concludere che la norma nazionale non conforme alla direttiva 2002/14/CE debba essere disapplicata<sup>250</sup>.

---

<sup>249</sup> Occorre notare a tale proposito come le circostanze del procedimento principale si differenzino da quelle all'origine della sopra citata sentenza *Küçükdeveci*, nella misura in cui il principio di non discriminazione in base all'età, in esame in quella causa, sancito dall'art. 21, par. 1, della Carta, è di per sé sufficiente per conferire ai singoli un diritto soggettivo invocabile in quanto tale.

<sup>250</sup> La Corte va a riconoscere solo un risarcimento del danno alla parte lesa. Vedi sentenza del 19 novembre 1991, *Francovich e a.*, cause riunite C-6/90 e C-9/90, in Racc. I-5357, punti 41-42.



## CAPITOLO IV

### L'IMPATTO DELLA CRISI ECONOMICA SUL MODELLO SOCIALE EUROPEO

#### 1. L'origine della crisi nel contesto europeo.

La politica sociale europea che aveva cominciato a fare presa nell'*acquis communautaire*, soprattutto con l'adesione alla Carta dei diritti fondamentali, nonostante un costante scetticismo della Corte di giustizia sull'applicabilità dei diritti sociali, soprattutto nei casi in cui questi andassero a scapito delle libertà economiche, ha subito un arresto repentino, con la crisi finanziaria ed economica che sta interessando attualmente l'Europa.

Le ripercussioni negative che la crisi sta avendo nelle politiche sociali europee, in realtà, non sono nient'altro che il frutto di una serie interventi, dei quali, oltre la dubbia democraticità, si evidenzia un'assente preoccupazione per le sorti della dimensione sociale.

Si sta assistendo ad una situazione di conflitto che vede gli interventi europei a contrasto della crisi, in nome dei vincoli economico-finanziari previsti nei programmi sottoscritti dagli Stati, contro le pretese di auto definizione delle politiche interne che gli Stati membri più colpiti dalla crisi, ed i loro cittadini, avanzano alla stregua dei basilari principi, riconosciuti dallo stesso art. 2 TUE, su

cui poggiano democrazia e stato di diritto. A questo stato si è giunti inseguendo il mutevole andamento della crisi, con l'effetto di rendere impossibile la gestione efficace delle conseguenze disintegrative sul tessuto dell'Unione<sup>251</sup>.

La crisi attuale viene considerata come il frutto della crisi del rapporto tra diritto e politica nella costruzione dell'integrazione economica europea. L'integrazione europea è stata infatti originariamente concepita come un progetto politico la cui realizzazione veniva essenzialmente rimessa a processi economici mediati dal diritto, facendo delle libertà economiche fondamentali e del sistema di concorrenza non distorta, edificato dal Trattato di Roma, il baricentro normativo della neonata Comunità economica europea.

L'Unione economica monetaria (UEM), introdotta con il Trattato di Maastricht del 1992, avrebbe dovuto perfezionare e portare a compimento questo progetto, ma è noto come le basi dell'intero edificio cominciarono ad erodersi subito dopo la sua costruzione. L'unione monetaria infatti era un progetto assegnato ai codici normativi dell'integrazione attraverso il diritto, non veniva affidato ad un'unione politica, ma ad un sistema di norme giuridiche sovranazionali, preordinate a compensare il vuoto di solidarietà politica tra gli Stati membri. Il diritto sovranazionale andava a sostituirsi interamente al processo politico di integrazione<sup>252</sup>. La politica monetaria veniva in tal modo federalizzata e al contempo depoliticizzata.

---

<sup>251</sup> V. JOERGES, GIUBBONI, *Diritto e politica nella crisi europea*, in *Rivista critica del diritto privato*, 2013, pag. 343.

<sup>252</sup> *Ibidem*, pagg. 345 ss.

Politica monetaria che veniva vincolata da regole costituzionali, basate come tali su criteri giustiziabili, dando all'UEM una configurazione che avrebbe dovuto immunizzarla dalle possibili derive keynesiane nella gestione macroeconomica. Politiche macroeconomiche di questo tipo avrebbero dovuto necessariamente dare la priorità alla predeterminazione politica degli obiettivi, alla stregua di una valutazione discrezionale e contingente della situazione economica evidentemente incompatibile con l'idea che l'Unione avrebbe dovuto agire sulla base di criteri normativi certi e predeterminati. Il difetto di progettazione istituzionale dell'Unione monetaria sta quindi nell'eccessiva normatizzazione della politica monetaria, che ha come conseguenza uno scollamento tra quest'ultima, totalmente europeizzata, e la politica economica<sup>253</sup>, ancora di competenza degli Stati membri e solo coordinata a livello di Unione<sup>254</sup>. È indubbio che una tale asimmetria è poco funzionale per un efficiente funzionamento, sia sul versante monetario che finanziario. Ecco perché, già nel 1997, si era resa necessaria la stipulazione di un Patto di stabilità e crescita sottoscritto dai Paesi membri, inerente al controllo delle rispettive politiche di bilancio pubbliche, al fine di mantenere fermi i requisiti di adesione all'Unione Economica e Monetaria dell'Unione Europea (Eurozona), cioè rafforzare il percorso d'integrazione monetaria. Il

---

<sup>253</sup> V. BERTOLINI, *Il futuro della governante finanziaria europea alla luce della sentenza Pringle*, in *Rivista giuridica di diritto del lavoro*, 2013, pag. 189.

<sup>254</sup> Questa differente regolamentazione della politica monetaria e della politica economica nell'ambito dell'Unione è stata affermata anche nel Trattato di Lisbona. L'art. 5, par. 1, TFUE, specifica la necessità degli Stati membri di coordinare le rispettive politiche economiche nell'ambito dell'Unione. L'art. 119, TUE va a specificare che: “[...] l'azione degli Stati membri e dell'Unione, comprende, alle condizioni previste dai Trattati, l'adozione di una politica economica che è fondata sul coordinamento delle politiche economiche degli Stati membri sul mercato interno e sulla definizione degli obiettivi comuni, condotta conformemente al principio di un'economia di mercato aperta e in libera concorrenza. Parallelamente quest'azione comprende una moneta unica, l'euro, nonché la definizione e la conduzione di una politica monetaria e di una politica di cambio uniche che abbiano l'obiettivo di mantenere la stabilità dei prezzi e di sostenere le politiche economiche conformemente al principio di un'economia di mercato aperta e in libera concorrenza”.

mantenimento della stabilità dei prezzi, che è l'obiettivo madre dell'Unione in termini di politica monetaria, non può essere realizzato senza la garanzia di mantenimento di solide politiche di bilancio all'interno de gli Stati membri.

Ancora oggi, con il Trattato di Lisbona, le competenze dell'Unione in ambito economico continuano ad essere piuttosto esigue: oltre al Capo I, del Titolo VIII, TFUE intitolato "Politica economica"<sup>255</sup>, abbiamo un interessante art. 136 TFUE, inserito nel capo dedicato alla "Politica monetaria", che prevede misure del Consiglio al fine di rafforzare il coordinamento e la sorveglianza della disciplina di bilancio nonché elaborare orientamenti di politica economica nei confronti degli Stati dell'Eurozona, vigilando affinché siano compatibili con quelli adottati per l'insieme dell'Unione, e garantirne la sorveglianza<sup>256</sup>.

La crisi finanziaria globale<sup>257</sup> che si è abbattuta sui debiti sovrani andando ad incidere sulla solidità di bilancio dei singoli Stati, in particolare di tutti quegli Stati il cui rapporto debito/Pil già era elevato, ha accentuato la fragilità della UEM.

La risposta alla crisi ha cercato vanamente di compensare gli originari difetti di costruzione dell'UEM, basata su una marginalizzazione della politica economica, con l'introduzione di meccanismi regolativi di *austerity*, sia interni che esterni

---

<sup>255</sup> Artt. da 120 a 126 TFUE.

<sup>256</sup> L'art. 136 prevede un sistema di misure differenziato. Prevede misure di coordinamento rafforzato e orientamenti di politica economica per gli Stati dell'Eurozona, mentre semplici misure di coordinamento e indirizzi di massima per gli altri Stati.

<sup>257</sup> La crisi, viene definita come la crisi della finanza globale, intesa come un insieme di banche commerciali internazionali, di fondi di varia denominazione e specie, responsabili della gestione di volumi di liquidità raccolti da gruppi di imprese sovranazionali, nonché di banche di credito ordinario, operanti su scala globale. Cfr. PINELLI, *Le misure di contrasto alla crisi dell'eurozona e il loro impatto sul modello sociale europeo*, in *Rivista giuridica di diritto del lavoro*, 2013, pag. 231.

all'Unione, aventi l'obiettivo di salvaguardare l'Unione monetaria tramite il risanamento delle politiche di bilancio degli Stati in difficoltà. Tali meccanismi, però, contribuiscono a rendere sempre più precaria la già debole legittimazione democratica, mettendo oramai in discussione i postulati costituzionali dello Stato di diritto, democratico e sociale, sulla quale si è storicamente radicata la costruzione dell'Unione<sup>258</sup>.

## **2. Riforme nella *governance* europea.**

Dall'inizio 2010 si è cominciato a reagire alla crisi con una serie di tecniche regolative incidenti sulla politica economica degli Stati, delle quali è dubbia la compatibilità con i Trattati, mal conciliandosi in particolare con il divieto di salvataggio previsto dall'art. 125, par. 2, TFUE<sup>259</sup>. Per questo l'Unione ha pensato di modificare l'art. 136 TFUE, andando ad aggiungere un paragrafo<sup>260</sup>, il quale

---

<sup>258</sup> V. art. 2 TUE: "L'Unione si fonda sui valori del rispetto della dignità umana, della libertà, della democrazia, dell'uguaglianza, dello Stato di diritto e del rispetto dei diritti umani, compresi i diritti delle persone appartenenti a minoranze. Questi valori sono comuni agli Stati membri in una società caratterizzata dal pluralismo, dalla non discriminazione, dalla tolleranza, dalla giustizia, dalla solidarietà e dalla parità tra donne e uomini."

<sup>259</sup> V. art. 125, par. 2 : "Gli Stati membri non sono responsabili né subentrano agli impegni dell'amministrazione statale, degli enti regionali, locali o degli altri enti pubblici, di altri organismi di diritto pubblico o di imprese pubbliche di un altro Stato membro, fatte salve le garanzie finanziarie reciproche per la realizzazione in comune di un progetto specifico."

<sup>260</sup> Modifica avvenuta tramite una revisione semplificata, ex art. 48 TFUE, adottata dal Consiglio europeo il 25 marzo 2011, con effetto dal 1° gennaio 2013.

avrebbe dovuto dare sicura base giuridica agli interventi di aiuto e sostegno finanziario agli Stati in difficoltà<sup>261</sup>.

Sono stati effettuati due tipi di interventi: uno dentro il perimetro del diritto dell'Unione, attraverso l'adozione di cinque regolamenti e di una direttiva (*Six Pack*)<sup>262</sup>, che hanno modificato il Patto di stabilità e crescita emanato nel 1997 e il regolamento istitutivo dell'*European financial stability facility* (EFSF). L'altra tipologia di interventi invece consiste in accordi di diritto internazionale, istitutivi di due ulteriori fondi a sostegno degli Stati membri in crisi, il Meccanismo europeo di stabilizzazione finanziaria (MESF) e il Meccanismo europeo di stabilità (MES), il Patto Euro Plus e il Trattato sulla stabilità, sul coordinamento e sulla *governance* nell'UEM (TSCG), più noto come *Fiscal Compact*.

La nuova *governance* europea della crisi è fondata su meccanismi ibridi basati sulla combinazione di *hard law* "comunitaria" e procedure e decisioni intergovernative e di strumentazione para-contrattuale d'incerta collocazione tra diritto pubblico e diritto privato, creati con l'obiettivo di agire in ambiti esulanti dalla sfera delle competenze formali dell'Unione, quali la politica economica

---

<sup>261</sup> L'art. 136 TFUE, par. 3, recita: "Gli Stati membri la cui moneta è l'euro possono istituire un meccanismo di stabilità da attivare ove indispensabile per salvaguardare la stabilità della zona euro nel suo insieme. La concessione di qualsiasi assistenza finanziaria necessaria nell'ambito del meccanismo sarà soggetta a rigorosa condizionalità."

<sup>262</sup> Reg. (CE) 16.11.2011 n. 1173/2011, relativo all'effettiva esecuzione della sorveglianza di bilancio nella zona euro; Reg. (CE) 16.11.2011 n. 1174/2011 sulle misure esecutive per la correzione degli squilibri macroeconomici eccessivi nella zona euro; Reg. (CE) del 16 novembre 2011 n. 1175/2011 che modifica il regolamento (CE) n. 1466/97 del Consiglio per il rafforzamento della sorveglianza delle posizioni di bilancio nonché della sorveglianza e del coordinamento delle politiche economiche; Reg. (CE) 16 novembre 2011 n. 1176/2011 sulla prevenzione e la correzione degli squilibri macroeconomici; Reg. (CE) dell'8 novembre 2011 n. 1177/2011 che modifica il regolamento (CE) n. 1467/97 per l'accelerazione e il chiarimento delle modalità di attuazione della procedura per i disavanzi eccessivi; dir. dell'8 novembre 2011 n. 2011/85/UE relativa ai requisiti per i quadri di bilancio degli Stati membri. I sei provvedimenti sono stati pubblicati sulla *GU* 23.11.2011, n. L 306.

degli Stati membri, che si introducono in profondità anche nella sfera delle politiche sociali e fiscali di natura redistributiva tipicamente allocate alla autonomia degli Stati membri<sup>263</sup>.

Un primo ordine di conseguenze che si può rilevare riguarda il finanziamento dei servizi pubblici e delle politiche per l'occupazione e crescita degli Stati, nella misura in cui le regole sul pareggio di bilancio indicate dal *Fiscal Compact* non prevedono alcuna distinzione tra spese d'investimento e spese correnti, al fine di dettare una disciplina di favore per le prime. I rischi del *default* democratico risiedono esattamente in questa deriva verso la de-politicizzazione delle questioni di giustizia sociale e redistributiva, sempre più affidate al managerialismo tecnocratico della nuova *governance* ed isolate da una reale capacità di incidenza dei processi democratici operanti all'interno degli Stati membri.

Si viene ad introdurre un nuovo concetto definito “filosofia delle regole<sup>264</sup>” che si ritrova nel paragrafo aggiunto all'art. 136 TFUE, nella nuova disciplina del Patto di stabilità e crescita prevista dal *Six Pack* e nel *Fiscal Compact*, dove oltre al primato delle regole, che in questo caso equivale ad introdurre il pareggio di bilancio, secondo un'interpretazione specifica<sup>265</sup>, nonché l'obbligo della parte contraente interessata, in caso di “deviazioni significative dall'obiettivo”, di attivare automaticamente un meccanismo di correzione<sup>266</sup>, si prevedono procedure di sorveglianza rafforzata sul rispetto delle regole e si istituisce un

---

<sup>263</sup> V. GIUBBIONI, JOERGES, *op.cit.*, pag. 353.

<sup>264</sup> V. PINELLI, *op. cit.*, pag. 237.

<sup>265</sup> Art. 3, par. 2, lett. b, TSCG: “saldo strutturale della PA [...] pari all'obiettivo di medio termine specifico per il paese, quale definito nel patto di stabilità e crescita rivisto, con il limite inferiore di un disavanzo strutturale dello 0,5% del Pil ai prezzi di mercato.

<sup>266</sup> Art. 3, par. 1, lett. e, TSCG.

“Vertice euro” fra i Capi di Stato e di Governo<sup>267</sup>, la cui struttura e le cui funzioni corrispondono a quelle del Consiglio europeo come previste dal Trattato di Lisbona.

L’attuazione delle misure passa dunque attraverso una sorveglianza “paternalistica” degli Stati considerati finanziariamente virtuosi su quelli che non lo sono e quest’ultimo è un risvolto inevitabile della “filosofia delle regole”, destinato a distruggere il principio di solidarietà fra Stati membri ben radicato nei Trattati e nella giurisprudenza europea quale “principio di struttura” dell’Unione e con esso quel potenziale integrativo ascritto al modello sociale europeo<sup>268</sup>.

Il clamoroso fallimento degli approcci, seguiti fino ad oggi nella gestione della crisi, essenzialmente attraverso una sconosciuta politica generalizzata di *austerity*, basata sull’idea che esista in Europa, un’unica risposta valida per tutti (la filosofia *one-size-fits-all*), pare aver creato un’insostenibilità di tale assetto, ove non si restituisca agli Stati membri un più ampio margine di autonomia nella determinazione delle proprie politiche fiscali e sociali, che non stenterà a manifestarsi in uno scenario ove la crisi, nei Paesi più deboli, tarderà a risolversi.

---

<sup>267</sup> *Ibidem*, art. 12,.

<sup>268</sup> Vedi CREMONINI, *Il principio di solidarietà nell’ordinamento europeo*, in (a cura di MANGIAMELI), *L’ordinamento europeo. Principi dell’unione*, Milano, 2006, pagg. 444 ss.



### 3. La sentenza *Pringle* e le pronunce del *Bundesverfassungsgericht*.

Altra problematica che è stata sollevata<sup>269</sup> riguarda la compatibilità di tali Trattati col diritto dell'Unione. Un primo dubbio di incompatibilità è presente nella normativa del *Fiscal Compact*<sup>270</sup>, ove si impone agli Stati dell'Eurozona di rendere giuridicamente impossibili, tramite disposizioni di rango costituzionale, i disavanzi eccessivi<sup>271</sup>. Sotto questo profilo, nella misura in cui intacca il monopolio degli Stati membri del potere di normazione costituzionale sul proprio territorio, il TSCG, contrasta, secondo taluni, con il principio sancito all'art. 4, par. 2, TUE “[su]l rispetto per le identità nazionali inerenti alle loro strutture fondamentali, politiche e costituzionali”. Se si considera anche che l'art. 2, par. 2, TSCG, prevede che il citato Trattato “si applica nella misura in cui è compatibile con i Trattati su cui si fonda l'Unione europea [...]”, la richiesta di introdurre la regola sul pareggio di bilancio tramite disposizioni preferibilmente costituzionali dovrebbe risultare inapplicabile. Alcuni Stati però, tra cui la Spagna e l'Italia<sup>272</sup>, senza preoccuparsi della sua legittimità, hanno già esaudito tale richiesta.

---

<sup>269</sup> V. PINELLI, *op. cit.*, pag. 238.

<sup>270</sup> Il trattato del *Fiscal Compact* è stato firmato in occasione del Consiglio europeo del 1-2 marzo 2012 da tutti gli Stati membri dell'UE, ad eccezione di Regno Unito e Repubblica ceca. Con esso si introduce negli ordinamenti degli Stati aderenti quella che è stata definita “la regola aurea” del pareggio di bilancio tra entrate e spese a livello statale, regionale, provinciale, comunale e città metropolitane.

<sup>271</sup> Nonostante nell'ambito del diritto dell'UE già esisteva l'art. 126 TFUE che imponesse agli Stati di evitare disavanzi eccessivi, è stato introdotto l'art. 3, par. 2, TSCG, il quale richiede che: “le regole sul pareggio di bilancio ivi stabilite producano effetti nel diritto nazionale delle parti contraenti [...] tramite disposizioni vincolanti e di natura permanente, preferibilmente costituzionale, o il cui rispetto fedele sia in altro modo rigorosamente garantito lungo tutto il processo nazionale di bilancio”.

<sup>272</sup> “Principio di pareggio di bilancio” introdotto nel modificato art. 81 della nostra Costituzione con legge costituzionale n. 1 del 20 aprile 2012, le cui disposizioni si applicano a decorrere

Ad un medesimo ordine di considerazioni, in merito alla sua compatibilità con il diritto europeo, si presta anche il Meccanismo europeo di stabilità (MES)<sup>273</sup>. È significativo che, due giorni prima della decisione con cui il Consiglio europeo ha introdotto un paragrafo aggiuntivo all'art. 136 TFUE, il Parlamento europeo avesse adottato una Risoluzione che stabiliva che la “rigorosa condizionalità”, a cui era condizionata la fruizione di prestiti agli Stati in difficoltà, dovesse adottarsi conformemente ai principi e agli obiettivi dell'Unione quali sanciti dai suoi Trattati. Il rigetto però di questo emendamento del Parlamento europeo, da parte del Consiglio europeo, non ha placato il proliferarsi delle questioni inerenti all'applicabilità dei principi del diritto dell'Unione al MES. Un caso emblematico in cui è stata affrontata tale questione, in particolare anche con riferimento all'applicabilità della Carta dei diritti fondamentali al MES, è stato il caso *Pringle c. Irlanda*<sup>274</sup> affrontato dalla Corte di giustizia. Il deputato del Parlamento irlandese, Thomas Pringle, fermamente contrariato al coinvolgimento del proprio

---

dall'esercizio finanziario relativo all'anno 2014. Con tale legge costituzionale sono stati modificati pure l'art. 97, 117 e 119.

<sup>273</sup> Il Trattato MES, strettamente connesso alla modifica dell'art. 136, TFUE, è stato firmato, nella definitiva versione il 2 febbraio 2012. Il MES istituisce un meccanismo di intervento permanente che consente di gestire la crisi e contestualmente fornire assistenza finanziaria agli Stati in difficoltà, andando a sostituire il meccanismo temporaneo di erogazione di prestiti che utilizza risorse Ue (MESF) in vigore fino al 2013. Esso nasce come fondo finanziario europeo per la stabilità finanziaria della zona euro, definito “fondo salva Stati”, composto dal Consiglio dei governatori (Ministri finanziari area euro), dal Consiglio di amministrazione, da un Direttore generale, da un Commissario Ue agli affari economico-monetari e dal presidente della BCE. L'accesso all'assistenza finanziaria è subordinato al rispetto di una “rigorosa condizionalità”, nel quadro di un programma di aggiustamento macroeconomico e di un'analisi della sostenibilità del debito pubblico che verrà svolta dalla Commissione, dal FMI e dalla BCE (*Troika*), tale programma viene inserito in un protocollo d'intesa negoziato tra lo Stato e la Commissione che prende il nome di *memorandum of understanding*. Una volta conclusasi la negoziazione ci sono due possibilità: il MES può acquistare i titoli dello Stato sul mercato primario oppure il MES attiva la BCE per l'acquisto dei titoli sul mercato secondario (OMT), ma questa seconda via è rimasta ancora inapplicata. Sono previste sanzioni per gli Stati che non rispettino le scadenze e perdita dell'esercizio di voto. Il diritto di voto all'interno del Consiglio è in proporzione delle quote versate nel capitale autorizzato, al quale ogni Stato ha l'obbligo di contribuire. Per ora i Paesi che hanno chiesto l'attivazione del fondo sono stati: Grecia, Portogallo, Cipro, Irlanda e Spagna.

<sup>274</sup> V. sentenza del 27 novembre 2012, Causa C-370/12, *Thomas Pringle c. Irlanda*, non ancora pubblicata in Raccolta.

Paese nel nuovo meccanismo permanente di aiuto finanziario aveva adito la Corte Suprema irlandese che aveva rinviato la relativa questione pregiudiziale ai giudici di Lussemburgo. Il signor Pringle aveva denunciato che il neo-istituito regime di aiuto finanziario del MES si ponesse in contrasto con le regole dei Trattati, alterando la fisionomia costituzionale dell'UEM, sotto due profili: da un lato la violazione del divieto del *bail-out ex art. 125 TFUE*; dall'altro la compatibilità del MES con la possibilità dell'Unione, che le deriva dall'art. 122, par. 2, TFUE, di concedere, a determinate condizioni, assistenza finanziaria puntuale “ad uno Stato membro in difficoltà a causa di circostanze eccezionali che sfuggono al suo controllo”. In più lamenta come, l'aver collocato il MES al di fuori dell'ordinamento giuridico dell'Unione, avrebbe, come conseguenza, sottratto il MES all'applicazione della Carta dei diritti fondamentali, andando a pregiudicare anche l'applicazione dell'art. 47 della stessa (garante della tutela giurisdizionale effettiva)<sup>275</sup>.

La Corte risponde a tali questioni dichiarando che il diritto dell'Unione non osta alla conclusione del Trattato MES, sottolineando come l'assistenza finanziaria erogata a uno Stato membro sia subordinata a una rigorosa condizionalità, tale per cui non può essere assimilata a uno strumento di coordinamento delle politiche economiche; quindi l'istituzione di tale meccanismo non sconfina nei poteri che

---

<sup>275</sup> In realtà, nonostante noi stiamo trattando le questioni più centrali inerenti alla compatibilità del MES con il diritto dell'Unione, le questioni pregiudiziali oggetto del rinvio da parte della Corte Suprema sono state tre: a) la validità della decisione n. 2011/199, che modifica l'art. 136 TFUE introducendo il comma 3; b) la legittimità sulla base dell'art. 4, par. 3 e art. 13 TUE, art. 2, par.3; art. 3, par. 1, lett. c e par. 2 TFUE, art. 119, art. 123, art. 125 e art. 127 TFUE e del principio generale di tutela giurisdizionale effettiva, di aderire e ratificare un accordo internazionale come il Trattato MES per un Paese dell'eurozona; c) in caso di risposta positiva alle precedenti questioni, la facoltà di uno Stato membro di aderire e ratificare detto Trattato sia da subordinarsi all'entrata in vigore della decisione, 2011/199. In merito BERTOLINI, *op. cit.*, pag. 181 ss.

l'art. 122 conferisce al Consiglio<sup>276</sup>. Per quanto riguarda la compatibilità con la *no bailout clause* dell'art. 125, la Corte ricorda la sua *ratio* che consiste nel garantire il rispetto di politiche di bilancio virtuose e il mantenimento di una logica di mercato, per cui, essendo questi anche i fini del MES, non discenderebbe alcuna incompatibilità tra le sue disposizioni e l'art. 125<sup>277</sup>. Infine, in merito alla questione inerente all'applicazione dell'art. 47 CDF, al MES, la Corte risponde ricordando come, ex art. 51, par. 1 della Carta, le sue disposizioni si applicano agli Stati membri solo nel momento in cui applicano il diritto dell'Unione, al di fuori del quale il MES si colloca<sup>278</sup>.

Da tale risposta della Corte è desumibile che i requisiti di stretta condizionalità sfuggono all'osservanza dei principi di diritto primario dell'Unione, compresa la Carta dei diritti. Il che equivale a condizionare gli aiuti finanziari a restrizioni che possono prescindere dall'esigenza di bilanciare le politiche di rientro del debito con la salvaguardia del nucleo essenziale dei diritti sociali eventualmente riconosciuto negli ordinamenti degli Stati richiedenti, oltre che della Carta dei diritti.

Il Trattato MES è stato anche oggetto di impugnazioni di fronte al giudice costituzionale in numerosi Stati membri<sup>279</sup>. Il caso più emblematico è stato quello della Corte costituzionale tedesca, la quale si è dichiarata costretta a difendere il potere di bilancio del *Bundestag* come elemento essenziale della statualità

---

<sup>276</sup> Peraltro lo stesso art. 122 non esige che l'assistenza ad uno Stato in difficoltà derivi solo dall'Unione. V. sentenza *Thomas Pringle c. Irlanda*, cit., punto 142.

<sup>277</sup> *Ibidem*, punto 116.

<sup>278</sup> *Ibidem*, punti 179-181.

<sup>279</sup> In merito si è pronunciata la Corte Suprema estone, vedi Sentenza del 12 luglio 2013, n. 3-4-1-6-12.

democratica tedesca, andando a sancire da un lato, la legalità del MES e dall'altro, la necessaria piena partecipazione del *Bundestag* alle decisioni riguardanti la concessione di aiuti finanziari ai partner europei in difficoltà sui mercati come preconditione per la salvaguardia dei diritti democratici del popolo tedesco<sup>280</sup>.

La Corte di Karlsruhe ribadisce questo suo orientamento anche nella sentenza del 18 marzo 2014, che è il seguito della sentenza intervenuta nel settembre 2012, in cui oltre a confermare che l'autonomia di bilancio del *Bundestag* è salvaguardata, si stabilisce anche la costituzionalità del *Fiscal Compact*<sup>281</sup>.

L'avallo che sembrano concedere sia la Corte di Giustizia, sia alcune delle Corti costituzionali degli Stati membri, non pare essere circoscritto alla "rigorosa condizionalità", nel quadro di un programma di un'analisi di sostenibilità del debito pubblico svolto dalla *troika*, a cui è subordinato l'accesso all'assistenza finanziaria, prevista dal Mes. Esso si estende anche nei confronti delle leggi interne degli Stati, approvate in attuazione dei gravosi impegni di *austerity* assunti con la *troika*.

---

<sup>280</sup> La sentenza *Bundesverfassungsgericht* (BVerfG, 2 BvR 1390/12, del 12 settembre 2012, *Verfassungsbeschwerde e Organstreitverfahren*) è stata criticata in dottrina per la sua unilateralità argomentativa del punto di vista democratico. La Corte trascura completamente di considerare le analoghe esigenze di salvaguardia dei processi democratico-parlamentari degli altri Stati membri dell'Unione (in particolare quelli colpiti dalla crisi finanziaria). La Corte ha dato il suo avallo costituzionale al principio di stretta condizionalità su cui è basata l'architettura istituzionale degli aiuti finanziari concessi agli Stati in crisi dal MES. Ma la condizionalità, se intesa nei termini stretti in cui è apparentemente assunta nel MES, è requisito che mal si concilia col principio democratico. V. in merito JOERGES, GIUBBONI, *op. cit.*, pag. 356.

<sup>281</sup> Resta tuttavia pendente la causa di incostituzionalità sul piano OMT. Il ricorso in questione presentato alla Corte costituzionale tedesca, che faceva parte originariamente di quello contro il MES, è stato stralciato dalla Corte nel gennaio scorso, inviandolo alla Corte di giustizia. V. ALI', *La Corte costituzionale tedesca respinge i ricorsi presentati contro l'ESM*, 2014, consultabile al sito: <http://www.dirittoue.info>.

#### **4. La legittimità delle misure interne di *austerità*: il caso del Portogallo.**

Il recente ricorso alla Corte costituzionale portoghese prima e alla Corte di giustizia poi, in merito alla costituzionalità nel primo caso e alla compatibilità con i principi della Carta dei diritti fondamentali nel secondo, delle leggi di bilancio che si sono susseguite dal 2011 al 2013 in Portogallo, sono un primo indizio dell'insostenibilità di un assetto, ove gli Stati membri, in particolare quelli più colpiti dalla crisi finanziaria, hanno rinunciato ad un proprio margine di autonomia nella determinazione delle proprie politiche fiscali e sociali.

Già nel 2010 con l'obiettivo, dichiarato dal Governo, di evitare il bisogno dell'assistenza finanziaria esterna, cioè l'entrata in scena della *troika*, si adottarono misure volte a frenare il *deficit* pubblico attraverso la riduzione delle spese per il personale impiegato in pubbliche funzioni<sup>282</sup>.

In merito alla costituzionalità del Bilancio annuale 2011, era stata adita la Corte costituzionale portoghese che aveva rilevato il contrasto di tali misure con il principio costituzionale del legittimo affidamento nello Stato visto che i lavoratori pubblici potevano vantare una legittima aspettativa nell'incremento delle

---

<sup>282</sup> In particolare si fa riferimento a: legge 12-A/2010 del 30 giugno, che prevedeva la riduzione del 5% degli stipendi dei manager pubblici; decreto legge 137/2010, del 28 dicembre concernente l'eliminazione della possibilità di cumulare stipendi pubblici con pensioni del sistema pubblico e aumento del tasso di contribuzione; legge 55-A/2010 del 31 dicembre (legge finanziaria dello Stato per il 2011) che sanciva la riduzione dei salari percepiti dai lavoratori pubblici, con un valore superiore a 1.500 euro, mediante applicazione di aliquote progressive che vanno da 3,5% al 10% e l'eliminazione di benefici complementari. V. MOLA, *La Corte costituzionale portoghese tra emergenza finanziaria, prestiti internazionali e principi costituzionali: un compromesso 'calcolato'?*, 2014, consultabile al sito: <http://www.sidi-isil.org/sidiblog/?p=315>.

retribuzioni di cui già avevano beneficiato in passato. Ciò nonostante, siffatte misure vennero giudicate legittime, in ragione della congiuntura economica e politica che stava interessando lo Stato<sup>283</sup>.

Visto l'insuccesso ottenuto da parte della Corte Costituzionale, il *tribunal nacional do trabalho* di Porto si è rivolto alla Corte di giustizia con una provocatoria questione pregiudiziale<sup>284</sup>, chiedendo, in sostanza, se il provvedimento adottato dal Parlamento portoghese, riguardante la riduzione dei salari per i soli lavoratori pubblici, al fine specifico di fronteggiare la recessione, costituisca violazione del diritto a condizioni di lavoro dignitose riconosciuto dall'art. 31 della Carta dei diritti fondamentali<sup>285</sup>.

Il nocciolo della questione si ritrova, perciò, nella singolare richiesta di immissione delle politiche di rigore adottate dallo Stato, in qualche forma di bilanciamento o contemperamento allo stesso livello dell'ordinamento

---

<sup>283</sup> Venne accolta la giustificazione addotta dal Governo a sostegno di tale intervento, reputato la sola via efficace e tempestiva per ridurre la spesa pubblica, in quanto coloro che percepiscono la retribuzione dallo Stato non possono essere paragonati a coloro che ricevono il loro compenso da fonti non pubbliche. Vedi *Acórdão* del 21 settembre 2011, n. 396/2011. In merito v. FERNANDES, *L'austerità e "l'uguaglianza proporzionale". Una sentenza della Corte costituzionale portoghese*, in *Lavoro e diritto*, 2013, pagg. 343 ss.

<sup>284</sup> La causa principale è sorta in seguito all'impugnazione della riduzione delle remunerazioni predisposte da un istituto bancario, in applicazione delle misure restrittive adottate per il settore pubblico dalla l. n. 55/A 2010 (*Lei do Orçamento de Estado para 2011*). Su di esse, peraltro si ricorda, era già stata sollevata una questione di costituzionalità, respinta dal Tribunale costituzionale (*Acórdão* n. 396/2011). Vedi *supra*.

<sup>285</sup> I quesiti elaborati dal giudice portoghese sono: se il diritto di lavorare in condizioni dignitose, sancito dall'art. 31, par. 1, della Carta debba essere interpretato nel senso che implica il divieto di apportare riduzioni retributive senza l'accordo del lavoratore interessato, qualora il contratto non venga modificato; se lo stesso diritto debba essere interpretato nel senso che esso implica il diritto ad una retribuzione equa, che garantisca ai lavoratori e alle loro famiglie un livello di vita soddisfacente; se, quando la riduzione del salario non costituisca l'unica misura possibile, necessaria e fondamentale nell'ambito dei tentativi volti al risanamento delle finanze pubbliche, in una situazione di grave crisi economico-finanziaria, una tale misura sia contraria al medesimo diritto, in quanto mette in pericolo il livello di vita e gli impegni finanziari che i lavoratori e le loro rispettive famiglie hanno assunto prima di detta riduzione; ed, infine, se la riduzione dei salari imposta in tal modo dallo Stato portoghese, in quanto non prevedibile né attesa da parte dei lavoratori, sia contraria al diritto a condizioni di lavoro dignitose.

dell'Unione. Ma proprio per questo la questione pregiudiziale appare a dir poco *ardita*: il giudice portoghese non solo prospetta, nella sostanza, una vera e propria questione di “costituzionalità europea”, ma nel farlo sovradimensiona il ruolo giocato, nella prassi, dalla Carta di Nizza-Strasburgo<sup>286</sup>.

Rispetto ad essa, per tornare alla questione pregiudiziale in esame, l'interpretazione “massimalista” formulata dal tribunale portoghese appare, come si diceva, *provocatoria* – laddove si reputi che il giudice intendesse sottolineare il contrasto tra gli elevati principi del “*Bill of Rights*” europeo e la drammatica realtà della situazione portoghese.

La Corte di giustizia, non colpita dall'eccentricità della questione propostasi si ferma in *limine litis*, negli stretti confini di una motivazione appena accennata, che segnala come la mancata indicazione da parte del giudice *a quo* delle connessioni tra la normativa nazionale e il diritto europeo impedisca il radicarsi della competenza, ai sensi dell'art. 51, par. 1 della Carta ed in coerenza con i propri precedenti, sull'inapplicabilità del catalogo europeo alle “fattispecie di rilevanza esclusivamente interna”<sup>287</sup>.

Risultando sbarrata la via europea, le ulteriori norme restrittive adottate dal Parlamento portoghese sono state impugnate dinanzi al Tribunale costituzionale nazionale, che si è pronunciato dapprima con l'*Acórdão* n. 353/2012<sup>288</sup>,

---

<sup>286</sup> Dopo l'attribuzione del *legal value* conferito alla Carta dei diritti fondamentali dal Trattato di Lisbona, essa è ormai entrata “a vele spiegate” nel diritto europeo. Però, nonostante ciò, il cammino giurisprudenziale sui diritti sociali come “diritti di cittadinanza” si va compiendo senza che spinte decisive al suo sviluppo derivino dall'interpretazione giurisprudenziale della Carta, oggetto di una lettura “minimalista” da parte del Giudice europeo.

<sup>287</sup> Ordinanza del 7 marzo 2013, *Sindicato do Bancários do Norte*, C-128/12.

<sup>288</sup> *Acórdão* della Corte costituzionale portoghese del 5 luglio 2012.



dichiarando l'incostituzionalità della sospensione del pagamento della tredicesima e della quattordicesima mensilità per i dipendenti pubblici<sup>289</sup>, e più di recente con l'*Acòrdão* n. 187/2013<sup>290</sup>. Quest'ultima pronuncia ha riconosciuto l'incostituzionalità di alcune tra le norme più dure, introdotte dalla legge di bilancio per il 2013 (*Lei do Orçamento do Estado* n. 66-B/2012), impugnate, sotto la pressione delle proteste popolari, dal Presidente della Repubblica, da alcuni parlamentari dell'opposizione e dal *Provedor de Justiça*. Giusto per comprendere di quali drastici interventi si parla, tra le misure annullate rientrano: la sospensione parziale o totale del pagamento delle ferie ai lavoratori dell'amministrazione pubblica; l'estensione del taglio delle ferie ai lavoratori impegnati in attività di insegnamento o di ricerca; la sospensione del pagamento del 90% delle ferie e dei sussidi per i pensionati; il pagamento dei contributi previdenziali del 6% per coloro che ricevono l'indennità di disoccupazione e del 5% per coloro che ricevono l'indennità di malattia. La dichiarazione di incostituzionalità – molto sofferta, a giudicare dalle diverse *dissenting e concurring opinion* che l'accompagnano – discende da un bilanciamento che, pur riconoscendo la copertura costituzionale dei vincoli scaturenti dall'appartenenza all'Unione (art. 8, par. 4, Cost.), ritiene che essi non possano autorizzare scelte legislative da cui derivi l'incisione sul principio di uguaglianza-proporzionalità e

---

<sup>289</sup> Un gruppo di deputati ha chiesto alla Corte costituzionale di procedere al controllo successivo astratto delle norme della legge di bilancio per il 2012, in quanto reputate in violazione dei principi di uguaglianza, proporzionalità, della fiducia e della sicurezza sociale. La Corte, pur dichiarando l'illegittima sospensione del diritto a tali prestazioni, ha preso in considerazione il fatto che la sua decisione avveniva a metà dell'anno a cui si riferiva il bilancio. Perciò, viste le elevate difficoltà in termini di gestione finanziaria che ne sarebbero seguite con la dichiarazione di illegittimità, ha deciso che gli effetti della dichiarazione di incostituzionalità non sarebbero stati applicati alle prestazioni corrispondenti all'anno 2012, ma sarebbero stati efficaci solo nel corso dell'anno di riferimento.

<sup>290</sup> *Acòrdão* della Corte costituzionale portoghese del 5 aprile 2013.

soprattutto sul principio della dignità umana (artt. 1-2-13, Cost.), cui la giurisprudenza del Tribunale accorda da sempre un ampio rilievo, in particolare per quel che concerne la tutela delle condizioni materiali di vita <sup>291</sup>.

Si tratta, in sostanza, *di un caso in cui è stata sfiorata la denuncia della violazione dei controlimiti*<sup>292</sup>, anche se non nei confronti del diritto europeo *self-executing*, come nell'ipotesi archetipo, bensì nei riguardi di norme interne direttamente attuative di accordi raggiunti in sede europea, nell'ambito della realizzazione del c.d. Programma di assistenza economica e finanziaria (PAEF) concluso tra il Governo portoghese e la *troika*.

Dalla “periferia” dell’Unione giunge, quindi, il primo caso in cui l’ipotesi di incisione sul “nucleo duro” degli Stati, derivante dall’appartenenza all’Ue, ha assunto una qualche concretezza, anche se il Tribunale afferma che la decisione non intende mettere in discussione la permanenza del Portogallo all’Unione, richiamando l’art. 4 TUE sul rispetto, da parte dell’Unione, dei principi di

---

<sup>291</sup> Sebbene la Corte concordi con il Governo circa la necessità di misure di austerità, essa ritiene che non sia più possibile tentare un risanamento economico attraverso tagli ai soli dipendenti pubblici. Quindi, nonostante tali misure siano state considerate legittime nel 2011, la ragione che rendeva legittimi tali provvedimenti ha perso forza con il passare del tempo (v. *ibidem*, punto 41). Infatti la riduzione delle retribuzioni, insieme con i tagli ai sussidi destinati ai soli dipendenti pubblici, appare contrastare il principio di uguaglianza proporzionale (v. *ibidem*, punto 44). Tale combinazione e la continuità di sacrifici imposta ai soli dipendenti pubblici, che segna la differenza di trattamento tra i due gruppi di lavoratori, del settore pubblico e di quello privato, realizza una differenza che non può più trovare giustificazione nella necessità di ridurre il deficit pubblico. Nel saggio CELHO, DE SOUSA, “*La morte dei mille tagli*”. *Nota sulla decisione della Corte costituzionale portoghese in merito alla legittimità del bilancio annuale 2013*, in *Giornale di diritto del lavoro e di relazioni industriali*, 2013, pagg. 527 ss, la sentenza viene criticata per il fraintendimento del significato di principio di uguaglianza. La Corte sembra confondere le ragioni della giustificabilità dei trattamenti differenziati applicati a situazioni comparabili con la questione prioritaria relativa alla comparabilità delle situazioni stesse. Se si parte dal presupposto che i lavoratori del settore pubblico e quelli del settore privato non sono categorie comparabili, non ha senso trovare una giustificazione per il trattamento differenziato. In merito si veda anche FERNANDES, *op. cit.*, pagg. 349 ss.

<sup>292</sup> V. SALAZAR, *Crisi economica e diritti fondamentali, relazione al XXVIII Convegno annuale dell’AIC*, in *Rivista telematica giuridica dell’Associazione Italiana dei Costituzionalisti*, 2013, pagg. 23 ss.

struttura dei singoli Stati. In ogni caso, benché la Commissione europea abbia prorogato di sette anni le scadenze del prestito concesso al Portogallo (e all'Irlanda), le difficoltà economiche del Paese non sono state ancora superate, tanto che, nell'estate del 2013, una forte tensione in seno all'esecutivo, manifestatasi proprio in ordine all'adozione di ulteriori misure di *austerità* per il terzo anno consecutivo, ha condotto alle dimissioni di due ministri in rapida successione, evocando lo spettro di una crisi di governo, poi faticosamente rientrata.

## **5. “Disinvestimento” nella politica sociale in tempo di crisi.**

A tre anni dal varo della “Strategia Europa 2020<sup>293</sup>”, incerto pare il futuro del “Modello sociale europeo” (MSE).

Il dibattito in Europa sembra essersi ristretto al problema della nuova *governance* economica e delle vie d'uscita dalla crisi bancaria, monetaria e debitoria, perdendo di vista la dimensione politica dell'Unione e la questione del suo rapporto con la *governance* sociale, per non parlare dell'intrusione nelle vite dei cittadini europei attraverso le scelte di politica economica e monetaria di austerità, poco attente allo sviluppo economico e sociale, le quali ignorano i diritti sociali

---

<sup>293</sup> Com (2010) 2020 del 3 marzo 2010 “Europa 2020. Una strategia per una crescita intelligente, sostenibile e inclusiva.” La Commissione in questa comunicazione propone che entro il 2020: il 75% delle persone di età compresa tra 20 e 64 anni abbia un lavoro; siano creati 16 milioni di lavoro altamente qualificati; diminuiscano di 12 milioni quelli scarsamente qualificati.

nazionali anche per colpa di una discutibile giurisprudenza della Corte di giustizia<sup>294</sup>.

Trascorsi oramai sei anni dall'inizio della crisi, il Comitato per la protezione sociale ha approvato, il primo *Rapporto sull'Europa sociale*<sup>295</sup>. Gli esiti di certo non sono confortanti, gli obiettivi sociali e occupazionali auspicati dalla Commissione nella Comunicazione “Europa 2020” non sono stati realizzati, né sono stati raggiunti i risultati occupazionali programmati, né gli obiettivi pianificati nell'iniziativa “*Un'agenda per le nuove competenze e nuovi posti di lavoro*”.

Il Rapporto attesta infatti una riduzione della crescita economica, un aumento della disoccupazione di lunga durata che, pur rimanendo stabile, è ai massimi storici e rischia di aumentare. La spesa sociale nei vari Stati membri, pur essendo aumentata nella fase iniziale della crisi, è diminuita nella seconda.

Sul piano dei documenti programmatici dell'Unione si è assistito, fra il 2010 e il 2012, ad un certo disinvestimento sui temi sociali a vantaggio di quelli riguardanti la crescita, la competizione, il mercato e, più in generale, la *governance* economico-finanziaria<sup>296</sup>. La progressiva e oramai sensibile, riduzione numerica

---

<sup>294</sup> V. TRIGGIANI, (recensione al volume di SCIARRA), *L'Europa e il lavoro. Solidarietà e conflitto in tempo di crisi*, in *Studi sull'integrazione europea*, 8/2013, pag. 187.

<sup>295</sup> *Social Europe. Current Challenges and the Way Forward, Annual Report of the Social Protection Committee*, 2012, pag. 201. Approvato in data 30 gennaio 2013 questo è stato il primo report annuale elaborato dal *Social Protection Committee* con l'obiettivo di rinvigorire il metodo aperto di coordinamento nella politica sociale europea. In tale report si va a monitorare il grado di protezione sociale e di inclusione sociale nel contesto europeo.

<sup>296</sup> L'attenzione verso i temi della stabilità finanziaria, della crescita e della competitività è stata gradualmente accentuata dalla permanente situazione di crisi, come mostra l'adozione della Com (2010) 608 def. del 27 ottobre 2010 “Verso un atto per il mercato unico. Per un'economia sociale di mercato altamente competitiva”, quasi coeva al varo della nuova strategia e specificatamente dedicata a una “Economia sociale di mercato altamente competitiva”, e della successiva Com

degli orientamenti adottati nell'ambito della "Strategia europea per l'occupazione" (Seo)<sup>297</sup> ha ridotto, inoltre la visibilità del "Metodo aperto di coordinamento" (Mac)<sup>298</sup>-Seo e delle politiche occupazionali a vantaggio di quelle economiche.

Sul piano più strettamente politico, ciò ha comportato un ruolo dominante del Consiglio Ecofin a scapito del Consiglio occupazione e affari sociali<sup>299</sup>. Infatti se si guarda il rapporto Ue-Italia, la prima versione della Raccomandazione sul Programma nazionale di riforma del 2012 dell'Italia<sup>300</sup> è stata modificata in alcuni aspetti proprio dal Consiglio Ecofin, facendo sì che venisse richiesto un ripensamento sulla legislazione protettiva del lavoro, soprattutto con riguardo ad alcuni istituti (licenziamenti economici, orari di lavoro, lavori atipici, contrattazione collettiva decentrata), ciò ha comportato, in diversi casi, un arretramento dei livelli di protezione presenti nei diritti nazionali<sup>301</sup>.

Una reazione alla paralisi della produzione normativa comunitaria nell'ambito della tutela sociale era stata avvertita nella proposta di regolamento presentata dalla Commissione il 21 marzo 2012 "sull'esercizio del diritto di promuovere azioni collettive nel quadro della libertà di stabilimento e della libera prestazione di servizi". La proposta s'incentrava: sul principio che l'esercizio della libertà di

---

(2012) 299 def. del 30 maggio 2012 "Azione per la stabilità, la crescita e l'occupazione", preliminare alle ventisette raccomandazioni specifiche per Paese, adottate alla fine del 2012

<sup>297</sup> V. *supra*, cap. I, par. 9.3.

<sup>298</sup> V. *supra*, cap. I, par. 10.

<sup>299</sup> Il Consiglio Ecofin e il Consiglio occupazione e affari sociali sono due formazioni in cui si riunisce il Consiglio dell'Unione europea. Il primo formato dai ministri dell'economia e delle finanze degli Stati membri, il secondo dai ministri responsabili dell'occupazione e della protezione sociale.

<sup>300</sup> Raccomandazione del Consiglio, del 10 luglio 2012 sul programma nazionale di riforma 2012 dell'Italia e che formula il parere del Consiglio sul programma di stabilità dell'Italia 2012-2015.

<sup>301</sup> V. ALAIMO, *Presente e futuro del modello sociale europeo. Lavoro, investimenti sociali e politiche di coesione*, in *Rivista giuridica del lavoro e della previdenza sociale*, 2013, pag. 256.

stabilimento e della libera prestazione dei servizi sanciti nel Trattato rispettano il diritto fondamentale di promuovere azioni collettive, compreso il diritto o la libertà di sciopero (art.2) e sul riconoscimento delle parti sociali a livello europeo, a concludere accordi a livello dell'Unione o definire orientamenti relativi alle procedure di mediazione, conciliazione o altri meccanismi di risoluzione extra-giudiziale delle controversie derivanti dall'esercizio effettivo del diritto di promuovere azioni collettive (art.3).

L'assenza di un'effettiva rappresentanza di interessi in sede europea è stata considerata uno dei sintomi della fragilità del modello sociale<sup>302</sup>. Mentre questa proposta veniva considerata dalla dottrina come motivo di ripresa dallo stallo in cui riversa la politica sociale, più di un terzo dei Parlamenti nazionali attivava nei confronti della proposta la procedura di allerta (*early warning*), prevista dal Protocollo sull'applicazione dei principi di sussidiarietà e di proporzionalità allegato al TUE, nel caso in cui un terzo dei Parlamenti nazionali non ritenga che un obiettivo sia meglio raggiungibile attraverso un'azione dell'Unione.

Quindi la Commissione ha ritirato la proposta del regolamento.

---

<sup>302</sup> V. PINELLI, *op. cit.*, pag. 248 ss.

## CONCLUSIONI

All'esito di questa trattazione non resta che chiedersi "Cosa resta del modello sociale europeo?". A questa domanda, che è anche il titolo di un saggio di Laborde<sup>303</sup>, non si può che rispondere andando ad evidenziare il regresso subito dal modello sociale europeo nell'ultimo lustro. Il modello sociale che nel 2000 sembrava delinarsi in Europa affonda le sue basi in *primis* nel catalogo dei diritti sociali collocato nel Capo IV della Carta dei diritti fondamentali, nella Strategia per l'impiego (SEO), basata sul metodo aperto di coordinamento (MAC), introdotta con il Trattato di Amsterdam e nella nuova "trama sociale" dei Trattati riscritti con il Trattato di Lisbona, che introduceva un titolo dedicato alle politiche sociali e la clausola sociale orizzontale (art. 9 TFUE).

Tale rotta sociale è stata caratterizzata, però, da una *governance* molto debole: dubbi interpretativi degli artt. 51- 52 della Carta che si occupano dell'applicabilità e dell'efficacia dei principi fondamentali in essa sanciti; il sistema di *soft law* adottato dalla SEO; l'impegno di armonizzazione delle politiche sociali dei diversi Stati membri compiuto dai Trattati nonostante i primi continuassero a vantare la maggior parte delle competenze in materia.

Saranno poi le politiche attuali di contrasto alla crisi finanziaria che, combinandosi alla fragilità dimostrata del modello sociale, porteranno a esaurimento anche l'abbrivio conquistato dalla "rotta sociale" europea negli ultimi anni.

Si è assistito infatti ad un disinvestimento sui temi sociali a vantaggio di quelli riguardanti la crescita, la competizione, il mercato e più in generale la *governance* economico-finanziaria.

---

<sup>303</sup> LABORDE, *op.cit.*, pag. 325.

Alla domanda sopra riportata, con cui si è aperto questo paragrafo, Laborde risponde positivamente dichiarando che, nonostante esista un'impressione di arretramento, dovuta ad una piuttosto marginale giurisprudenza europea a tutela dei diritti sociali, ci sono numerose ragioni di speranza, visti i notevoli risultati che il diritto sociale europeo ha al proprio attivo, in particolare per quanto riguarda la lotta alle discriminazioni e la normativa in materia di salute e sicurezza. I risultati di cui parla Laborde, però, sembrano oramai solo un ricordo di fronte a delle istituzioni europee che sembrano ignorare la questione sociale e ad una giurisprudenza europea che, nel bilanciamento tra diritti sociali fondamentali e libertà economiche, sembra sempre preferire le seconde a scapito delle prime, andando a compiere un vero e proprio declassamento della tutela dei diritti sociali.

Ciò che rende più allarmante la situazione è che il regresso del modello sociale, oltre che a livello di diritto europeo si è concretizzato anche nella dimensione interna degli Stati membri.

A livello strutturale non è pensabile un modello sociale europeo che possa essere tale da contraddire i modelli propri degli Stati membri. Ciò significa che tale modello sociale europeo viene in evidenza anche nell'ambito del diritto comparato degli Stati membri, ecco perché l'istituzione di tale modello deve essere accompagnata da una politica di integrazione e di armonizzazione in materia sociale tra gli Stati membri.

Con l'attuale crisi finanziaria, però, si sta assistendo alla creazione di un dislivello tra gli Stati membri, dislivello che non è più solo di natura finanziaria ed economica, ma anche di natura sociale. Gli Stati nei quali sono state applicate le misure di *austerità* imposte dalla *troika* o approvate in via preventiva dagli stessi Parlamenti per evitare l'intervento di quest'ultima, hanno dovuto realizzare delle riforme strutturali che incidono sugli assi del modello sociale interno agli Stati



stessi. Un primo ordine di conseguenze riguarda indirettamente il finanziamento dei servizi pubblici e delle politiche per l'occupazione e crescita, nella misura in cui le regole sul pareggio del bilancio indicate dal *Fiscal Compact*, per fare un esempio, non prevedono alcuna distinzione tra spese correnti e spese di investimento al fine di dettare una disciplina di favore per le seconde.

Tra gli Stati membri dell'Unione, più in particolare dell'Eurozona, da un lato si sta assistendo all'attuazione di politiche sociali discordanti - discordanza che non va di certo a favorire l'affermazione di quello che è un modello sociale europeo uniforme - dall'altro si sta verificando una perdita di autonomia da parte degli Stati, in quanto tali misure indirettamente vanno ad incidere sulla libera definizione delle politiche sociali, che è stata da sempre una prerogativa riservata ai singoli Stati.

Quello che si sta realizzando è, quindi, qualcosa di più grave del mero regresso del modello sociale *proveniente dall'Europa*. In realtà si sta concretizzando un crollo della dimensione sociale *in Europa* e i continui ricorsi alle Corti costituzionali nei singoli Stati, aventi ad oggetto il controllo di costituzionalità delle misure interne, sono la dimostrazione di come le stesse misure vadano a violare la dimensione sociale proclamata e tutelata dalle Costituzioni democratiche europee.

Si sta assistendo in definitiva ad un cambio di assetto la cui insostenibilità, dovuta anche alla scarsa democraticità con cui vengono assunti tali interventi a contrasto della crisi, non tarderà a manifestarsi in uno scenario nel quale la crisi economica e finanziaria dei Paesi più deboli dell'Unione non sembra di certo essersi conclusa.

## BIBLIOGRAFIA

### MANUALI E MONOGRAFIE

BARNARD, *EC Employment Law*, Oxford, 2006.

BIFULCO, CARTABIA, CELOTTO, *L'Europa dei diritti*, Bologna, 2001.

CANCILLA, *Servizi di welfare e protezione dei diritti sociali nella prospettiva d'integrazione europea*, Milano, 2009.

COLOMBO SVEVO, *Le politiche sociali dell'Unione europea*, Milano, 2005.

D'AMICO, GUIGLIA, LIBERALI, *La Carta sociale europea e la tutela dei diritti sociali*, Napoli, 2013.

DANIELE, *Diritto dell'Unione Europea. Sistema istituzionale. Ordinamento. Tutela Giurisdizionale. Competenze*, Milano, 2010.

DI PASCALE, *La responsabilità dell'impresa nel diritto dell'Unione Europea*, Milano, 2011.

DWORKIN, *I diritti presi sul serio*, Bologna, 1982.

FAVILLI, *Materiali per lo studio del diritto antidiscriminatorio*, Firenze, 2008.

FERRAJOLI, *Dei diritti e delle garanzie*, Bologna, 2013.

HERVEY, KENNER, *Economic and Social Rights Under the EU Charter of Fundamental Rights, A Legal Perspective*, Oxford, 2003.

HOFELD, *Concetti giuridici fondamentali*, Torino, 1969.

MECHI, *L'Organizzazione Internazionale del Lavoro e la ricostruzione europea. Le basi sociali dell'integrazione economica (1931-1957)*, Roma, 2013.

PANENBIANCO, *Repertorio della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione Europea Annotato con i lavori preparatori e la giurisprudenza delle alte Corti Europee e della Corte Costituzionale italiana*, Milano, 2001.

PANUNZIO, *I diritti fondamentali e le Corti in Europa*, Napoli, 2005.

ROCCELLA, TREU, *Diritto del lavoro della Comunità europea*, Padova, 2002.

SCIARABBA, *Tra fonti e corti. Diritti e principi fondamentali in Europa. Profili costituzionali e comparti degli sviluppi sovranazionali*, Padova, 2008.

TRUCCO, *Carta dei diritti fondamentali e costituzionalizzazione dell'Unione europea. Un'analisi delle strategie argomentative e delle tecniche decisorie della Corte di Lussemburgo*, Torino, 2013.

WHITE, *Workers, Establishment, and Services in the European Union*, Oxford, 2002.

ZAGRABELSKY, *Il diritto mite*, Bologna, 1992.

**ARTICOLI IN RIVISTE E CONTRIBUTI IN OPERE COLLETTANEE**

ADOBATI, *Mercato interno e politica commerciale comune*, in (a cura di DRAETTA, PARISI) *Elementi di diritto dell'Unione europea. Parte speciale, Il diritto sostanziale*, Milano, 2010, pagg. 95-191.

ALAIMO, *Presente e futuro del modello sociale europeo. Lavoro, investimenti sociali e politiche di coesione*, in *Rivista giuridica del lavoro e della previdenza sociale*, 2013, pagg. 255-275.

ALI', *La Corte costituzionale tedesca respinge i ricorsi presentati contro l'ESM*, 2014, consultabile al sito: <http://www.dirittoue.info>.

ALONSO GARCIA, *Le clausole orizzontali della Carta dei diritti fondamentali dell'unione europea*, in *Rivista italiana di diritto pubblico comunitario*, 2002, pagg. 1- 29.

AMADEO, *Il Protocollo n. 30 sull'applicazione della Carta a Polonia e Regno Unito e la tutela "asimmetrica" dei diritti fondamentali: molti problemi, qualche soluzione*, in *Il Diritto dell'Unione europea*, 2009, pagg. 720- 742.

BALLESTRERO, *Europa dei mercati e promozione dei diritti*, in *Working Paper Centro Studi Diritto del Lavoro Europeo "Massimo D'Antona"*, INT-55/2007, consultabile al sito: <http://csdle.lex.unict.it/docs/workingpapers/europa-dei-mercati-e-promozione-dei-diritti/1486.aspx>.

BERTOLINI, *Il futuro della governante finanziaria europea alla luce della sentenza Pringle*, in *Rivista giuridica di diritto del lavoro*, 2013, pagg. 179-194.

CELHO, DE SOUSA, *“La morte dei mille tagli”*. Nota sulla decisione della Corte costituzionale portoghese in merito alla legittimità del bilancio annuale 2013, in *Giornale di diritto del lavoro e di relazioni industriali*, 2013, pagg. 527-544.

CREMONINI, *Il principio di solidarietà nell’ordinamento europeo*, in (a cura di MANGIAMELI), *L’ordinamento europeo. Principi dell’unione*, Milano, 2006, pagg. 435-479.

D’ACUNTO, *Sulla coerenza del programma OMT con il diritto dell’Unione europea*, 2014, consultabile al sito: <http://www.sidi-isil.org/sidiblog/?p=713>.

DAWSON, *The Ambiguity of Social Europe in the Open Method of Coordination*, in *European Law Review*, 2009, pagg. 55-79.

DICIOTTI, *Sulla distinzione tra diritti di libertà e diritti sociali: una prospettiva di filosofia analitica*, in *Quaderni Costituzionali. Rivista italiana di diritto costituzionale*, 2004, pagg. 733-762 ss.

FERNANDES, *L’austerità e l’“uguaglianza proporzionale”*. Una sentenza della Corte costituzionale portoghese, in *Lavoro e diritto*, 2013, pag. 339-355.

GROSSI, CHELI, FALZEA, *Voce: Partecipazione dei lavoratori alla gestione dell’azienda*, in *Enciclopedia del diritto. Annali, Volume quinto*, Milano, 2012, pagg. 909-931.

IZZI, *Il divieto di discriminazioni razziali preso sul serio*, in *Rivista giuridica del lavoro*, 2008, pagg. 765-775.

JOERGES, GIUBBONI, *Diritto e Politica nella crisi europea*, in *Rivista critica del diritto privato*, 3/2013, pag. 343-367.

LABORDE, *Cosa resta del modello sociale europeo?*, in *Lavoro e diritto*, 3/2013, pagg. 325- 337.

LAZZERINI, *Gli effetti diretti orizzontali dei diritti fondamentali in materia sociale: la sentenza Dominguez della Corte di giustizia e la strada del silenzio*, in *Rivista di diritto internazionale*, 2012, pagg. 455-461.

LAZZERINI, *Causa C-176/12 Association de médiation sociale: la Corte di giustizia rompe (...in parte) il silenzio sugli effetti orizzontali della Carta*, consultabile al sito: <http://www.diritticomparati.it/2014/03/causa-c-17612-association-de-m%C3%A9diation-sociale-la-corte-di-justizia-rompe-in-parte-il-silenzio-sugl.html>.

LO FARO, *Diritti sociali e libertà economiche del mercato interno: considerazioni minime in margine ai casi Laval e Viking*, in *Lavoro e diritto*, 2008, pag. 63-69.

LURANDON, *La direttiva n. 2002/14/CE e il D. Lgs. 6 febbraio 2007, n. 25: ordinamenti a confronto*, in (a cura di LURANDON) *Informazione, consultazione dei lavoratori*, Milano, 2008, pagg. 3-24.

LUNARDON, *Informazione, consultazione e partecipazione*, in (a cura di CARINCI) *Diritto del lavoro dell'Unione Europea*, Torino, 2010, pagg. 762-794.

MAJELLO, *Rapporti e fatti giuridici*, in (a cura di BESSONE) *Istituzioni Di diritto privato*, Torino, 2008, pagg. 63-98.

MANTELERO, *Note minime sull'attuazione delle direttive comunitarie 2000/43/Ce e 2000/78/Ce in materia di parità di trattamento*, in *Contratto e impresa Europa*, 2003, pagg. 709-714.

MOLA, *La Corte costituzionale portoghese tra emergenza finanziaria, prestiti internazionali e principi costituzionali: un compromesso 'calcolato'?*, 2014, consultabile al sito: <http://www.sidi-isil.org/sidiblog/?p=315>.

PAGANO, *La rilevanza giuridica della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione*, in *Rivista di diritto internazionale*, 2001, pag 1009-1025.

PILATI, *Problemi della contrattazione collettiva europea*, in *Rivista Italiana Diritto del Lavoro*, 1992, pagg. 369-392.

PINELLI, *Le misure di contrasto alla crisi dell'eurozona e il loro impatto sul modello sociale europeo*, in *Rivista giuridica di diritto del lavoro*, 2013, pagg. 231-250.

PINTO, *Disposizioni sociali*, in (a cura di TIZZANO) *Trattati dell'unione Europea e della Comunità europea*, Milano, 2004, pagg. 768-791.

RUSSO, *Armonizzazione della politica sociale attraverso prescrizioni minime internazionali ed europee*, in *Rivista di diritto internazionale*, 2012, pagg. 762-795.

SANTINI, *La politica sociale e dell'occupazione*, in (a cura di DRAETTA, PARISI), *Elementi di diritto dell'Unione europea. Parte speciale, Il diritto sostanziale*, pagg. 239-264.

SYRPIS, *The Integrationist Rationale for European Social Policy*, in (a cura di SHAW) *Social Law and Policy in an Evolving European Union*, Oxford, 2006, pagg. 15-30.

SALAZAR, *Crisi economica e diritti fondamentali, relazione al XXVIII Convegno annuale dell'AIC*, in *Rivista telematica giuridica dell'Associazione Italiana dei Costituzionalisti*, 2013, pagg. 1-39.

TIBERI, *La questione dell'adesione della Comunità alla Convenzione europea dei diritti dell'uomo al vaglio della Corte di giustizia*, in *Rivista italiana di Diritto pubblico comunitario*, 1997, pag. 437-469.

TRIGGIANI, Recensione al volume di SCIARRA *L'Europa e il lavoro. Solidarietà e conflitto in tempo di crisi*, in *Studi sull'integrazione europea*, 2013, pagg. 187-190.

VALENTE, *La direttiva n. 2002/14/CE sull'informazione e la consultazione dei lavoratori all'esame della Corte di Giustizia*, in *Rivista italiana di diritto del lavoro*, 2010, pagg. 732-741.

VILLANI, *I diritti fondamentali tra Carta di Nizza, Convenzione europea dei diritti dell'uomo e progetto di Costituzione europea*, in *Diritto dell'Unione europea*, 2004, pagg. 78-157.

Voce *Protocollo sociale*, in *Dizionario sul Diritto dell'Unione Europea*, Edizione Simone, consultabile al sito:  
<http://www.simone.it/newdiz/newdiz.php?action=view&id=1175&dizionario=11>.



**ATTI E DOCUMENTI**

*Meeting of the Heads of State or Government, Paris 19-21 October 1972, in  
Bulletin of the European Communities, No. 8, 1972.*

*Presidency Conclusions, Lisbon European Council, 23-24th March 2000.*

*Social europe. Current challenges and the way forward, Annual report of the  
Social protection committee, 2012.*

*Towards a European Citizenship, Concil Document SN 3940/90, 24.09.1990.*

## LISTA DEI CASI

### SENTENZE E ORDINANZE DELLA CORTE DI GIUSTIZIA

Sentenza del 4 febbraio 1959, *Storck*, causa C-1/58, in Racc. 43.

Sentenza del 12 novembre 1969, *Stauder*, causa C- 29/69, in Racc. 420.

Sentenza del 17 dicembre 1970, *Internationale Handelsgesellschaft*, causa C- 11/70, in Racc. 1125.

Sentenza del 12 dicembre 1974, *Walrave e Koch*, causa C-36/74, in Racc. 1405.

Sentenza dell'8 aprile 1976, *Defrenne II*, Causa C- 43/75, in Racc. 455.

Sentenza del 14 luglio 1976, *Donà*, causa C-13/76, in Racc. 1333.

Sentenza del 15 giugno 1978, *Defrenne*, causa C-149/77, Racc. 1365.

Sentenza del 31 marzo 1981, *Jenkins*, causa C- 127/92, in Racc. 1993- 5535.

Sentenza del 19 gennaio 1982, *Becker c. Finanzamt Munster-Innenstadt*, causa C- 8/81, in Racc. 1982-53.

Sentenza del 22 settembre 1983, *Auer c. Ministère Public et Ordre des Vétérinaires de France*, causa C-271/82, in Racc. 2727.

Sentenza dell'8 novembre 1983, *Commissione c. Regno Unito di Gran Bretagna e Irlanda del Nord*, causa C-165/82, in Racc. 3431.

Sentenza del 15 dicembre 1983, *Rienks*, causa C-5/83, in Racc. 4233.

Sentenza del 26 febbraio 1986, *Marshall*, causa C-152/84, in Racc. 723.

Sentenza del 30 aprile 1986, *Commissione della Comunità europea c. Repubblica francese*, causa C-96/85, in Racc. 1475.

Sentenza del 13 Maggio 1986, *Bilka*, causa C-170/84, in Racc. 1607.

Sentenza del 15 maggio 1986, *Johnston*, causa C-222/84, in Racc. 1651.

Sentenza del 29 settembre 1987, *Giménez Zaera*, causa C-126/86, in Racc. 3697.

Sentenza del 13 giugno 1989, *Wachauf*, causa C-55/88, in Racc. 2609.

Sentenza del 22 giugno 1989, *Fratelli Costanzo*, causa C-103/88, in Racc. 1839.

Sentenza 23 novembre 1989, *Torfaen*, causa C-145/88, in Racc. I-3851.

Sentenza del 17 maggio 1990, *Baber*, causa C-62/88, in Racc. 1889.

Sentenza del 16 novembre 1990, *Marleasing*, causa C-106/89, in Racc. I-4135.

Sentenza del 28 febbraio 1991, *Merchandise*, causa C-332/89, in Racc. I-1027.

Sentenza del 7 maggio 1991, *Vlassopoulou*, causa C-340/89 , in Racc. I-2357.

Sentenza del 18 giugno 1991, *ERT*, causa C-260/89, in Racc. I-2925.

Sentenza del 19 novembre 1991, *Francovich e a.*, cause riunite C-6/90 e C-9/90, in Racc. I-5357.

Sentenza del 17 marzo 1993, *Sloman Neptun*, cause riunite C-72/91 e C-73/91, in Racc. I-887.

Sentenza del 14 luglio 1994, *Faccini Dori c. Recreb S.r.l.*, causa C- 91/92, in Racc. I-3325.

Sentenza 17 ottobre 1995, *Kalanke*, causa C-450/93, in Racc. I-3080.

Sentenza del 15 dicembre 1995, *Bosman*, causa C-415/93, in Racc. I-4921.

Sentenza del 30 aprile 1996, *CIA Security Internacional*, causa C-194/94, in Racc. I-2201.

Sentenza 12 novembre 1996, *Regno Unito di Gran Bretagna e Irlanda del Nord c. Consiglio*, causa C- 84/94, in Racc. 5755.

Sentenza del 26 giugno 1997, *Familiapress*, causa C-368/95, in Racc. I-3689.

Sentenza 11 novembre 1997, *Marshall*, causa C 409/95, in Racc. I-6395.

Sentenza del 21 settembre 1999, *Albany International BV c. Stichting bedrijspensioensfonds Textilenindustrie*, causa C- 67/96, in Racc. 5751.

Sentenza del 28 marzo 2000, *Badeck*, causa C- 158/97, in Racc. I-1875.

Sentenza dell'11 aprile 2000, *Deliège*, cause riunite C-51/96 e C-191/97, in Racc. I-2549.

Sentenza del 6 giugno 2000, *Angonese*, causa C-281/98, in Racc. I-4139.

Sentenza del 6 luglio 2000, *Abrahamsson*, causa C- 407/98, in Racc. I- 5539.

Sentenza del 19 febbraio 2002, *Wouters e a.*, causa C-309/99, in Racc. I-1577.

Sentenza del 12 giugno 2003, *Schmidberger c. Repubblica d'Austria*, causa C- 112/00, in Racc. 5659.

Sentenza del 5 ottobre 2004, *Pfeiffer e a.*, cause riunite da C-397/01 a C-403/01, Racc. pag. I-8835.

Sentenza del 22 novembre 2005, *Mangold c. Helm*, causa C- 144/04, in Racc. I- 9981.

Sentenza del 4 luglio 2006, *Adeneler e a.*, causa C-212/04, Racc. I-6057.

Sentenza del 18 gennaio 2007, *Confédération générale du travail e a.*, causa C- 385/05, in Racc. I-611.

Sentenza 11 dicembre 2007, *International Transport Workers' Federation e Finnish Seamen's Unio* (detta "Viking line"), causa C- 438/05, in Racc. I- 10779.

Sentenza 18 dicembre 2007, *Laval und Partneri Ltd*, causa C-341/05, in Racc. I-11767.

Sentenza Grande Sezione della Corte di giustizia del 1° aprile 2008, *Maruko*, causa C-267/06, in Racc. I-1757.

Sentenza del 3 aprile 2008, *Ruffert*, causa C-346/06, in Racc. I-1989.

Sentenza del 15 aprile 2008, *Impact*, causa C-268/06, in Racc. I-2483.

Sentenza del 10 luglio 2008, *Feryn*, causa C-54/07, in Racc. I-5187.

Sentenza del 17 luglio 2008, *Raccanelli*, causa C- 94/07, in Racc. I-5939.

Sentenza 23 aprile 2009, *K. Angelidaki e altri c. Organismos Nomarchiakis Autodioikisis Rethymnis e Dimos Geropotamou*, cause riunite da C-378/07 a C-380/07, in Racc. I-3071.

Sentenza del 19 gennaio 2010, *Küçükdeveci* , causa C-555/07, in Racc. I-365.

Sentenza dell'11 febbraio 2010, *Ingeniørforeningen i Danmark c. Dansk Arbejdsgiverforening*, causa C-405/08, in Racc. 301.

Sentenza 21 dicembre 2011, *M.E. e a.*, cause C-493/10 e C-411/10, non ancora pubblicata in Raccolta.

Sentenza del 24 gennaio 2012, *Dominguez*, causa C-282/10, non ancora pubblicata in Raccolta.

Sentenza del 24 aprile 2012, *Kamberaj c. Istituto per edilizia sociale della provincia autonoma di Bolzano*, causa C-571/10, non ancora pubblicata in Raccolta.

Sentenza del 27 novembre 2012, *Thomas Pringle c. Irlanda*, causa C-370/12, non ancora pubblicata in Raccolta.

Sentenza del 26 febbraio 2013, *Åkerberg Fransson*, causa C-617/10, non ancora pubblicata in Raccolta.

Ordinanza del 7 marzo 2013, *Sindicato do Bancarios do Norte*, C-128/12.

Sentenza del 15 gennaio 2014, *Association de médiation sociale c. Union locale des syndicats CGT*, causa C- 176/12, non ancora pubblicata in Raccolta.