

Integrazione sociale e unione dei popoli europei

Luciano Angelini*

1. Premessa

Rispetto alla finalità fondamentale di realizzare una “unione sempre più stretta dei popoli europei” che fin dal Preambolo del 1957 ha contraddistinto tutti i Trattati europei che sono stati firmati nel corso degli anni, il ruolo effettivamente svolto dall’integrazione sociale sovranazionale non è stato mai così decisivo come ci si sarebbe ragionevolmente potuti attendere (Cantaro 2014: 2).

In particolare durante la prima (lunga) fase destinata al loro consolidamento, le Comunità europee sono state impegnate quasi esclusivamente nella costruzione di uno spazio interno di libero scambio, privo di discriminazioni fondate sulle nazionalità e di fattori distorsivi della concorrenza, per realizzare il quale i padri costituenti non avevano ritenuto necessario dotarle di competenze sociali, esclusi alcuni limitati interventi di contenimento del c.d. *dumping* sociale (Giubboni 2003: 28-29; Sciarra 2009: 8-9; Santoro Pasarelli 2007: 50).

Non si è trattato di una colpevole sottovalutazione di quello che è stato giustamente considerato il “mito fondativo” dell’Europa sorta sulle ceneri della seconda guerra mondiale (Cantaro 2007: 63 ss.): la realizzazione di una società egualitaria e solidale, giusta, sicura, che si incarna nella costruzione storica dello “Stato sociale”, in questo ben distinta da quella americana, i cui miti di riferimento sono piuttosto quelli della mobilità sociale, della libertà, del successo, dell’ascesa socio-economica, della scarsa attenzione alle diseguaglianze, dell’individualismo e della competizione (Cantaro, Losurdo 2013).

La scelta compiuta dai Padri fondatori si è tradotta in un compromesso istituzionale basato su una rigida ripartizione dei compiti e delle attribuzioni spettanti ai due attori del “sistema Europa”, le Comunità europee, da un lato, e gli Stati membri, dall’altro lato, con le prime impegnate a realizzare un forte mercato transnazionale che avrebbe concorso ad aprire le economie nazionali, e i secondi, gli Stati, a esercitare senza limitazione alcuna la loro tradizionale “sovranità sociale” (Ciolli 2012: 5). Ne è seguita la strutturazione di una “costituzione duale”: la costituzione sociale, come costituzione politica, nella disponibilità dei legislatori degli Stati membri; la costituzione economica, come costituzione apolitica, governata dalla normativa e dalla giurisprudenza sovranazionali (Cantaro 2014: 7; Joerges, Giubboni 2013).

La scelta è stata sicuramente saggia non soltanto perché nella materia dei diritti sociali non esisteva una tradizione costituzionale che potesse dirsi davvero comune a tutti gli Stati europei (Gambino 2012: 5), ma anche perché attraverso l’astensionismo sociale delle politiche comunitarie si riteneva possibile difendere al meglio i sistemi di

* Luciano Angelini è Ricercatore confermato di Diritto del lavoro e Docente di Diritto della salute e sicurezza dei lavoratori nell’Università di Urbino Carlo Bo.

welfare nazionali e le loro democratiche dinamiche di funzionamento, mettendoli al riparo da probabili ingerenze, sconfinamenti, erosioni, indotti da istanze liberalizzatrici e da misure pro-concorrenza.

2. L'Atto Unico Europeo e la direttiva quadro n. 89/391/Cee

Credo si possa tutti convenire sul fatto che la prima vera svolta “sociale” dell’ordinamento comunitario vada ricondotta all’entrata in vigore dell’Atto unico europeo: l’art. 118A introduce nel Trattato la regola della maggioranza qualificata, in luogo di quella dell’unanimità, per l’adozione, da parte del Consiglio europeo, di normative vincolanti destinate a promuovere (in particolare) il miglioramento dell’ambiente di lavoro (Tizzano 1990: 16, 20 ss.; D’Antona 1996: 13 ss.; Angelini 2013: 2-3, 6 ss.).

La direttiva quadro n. 89/391/Cee sulla tutela della salute e sicurezza dei lavoratori costituisce il primo e il più tangibile frutto di tale svolta. Con la direttiva quadro, e le molte direttive particolari che seguiranno, si realizza finalmente un’armonizzazione sociale “autonoma” che non chiede più di dimostrare (preliminarmente) l’incidenza dei provvedimenti da adottare sull’instaurazione e sul funzionamento del mercato comune (Pasquarella, Ricci 2008: 245-246; Cinelli, Giubboni 2014: 173). Inoltre, improntando la legislazione comunitaria al principio della massima sicurezza tecnologicamente possibile si emancipa l’obiettivo del miglioramento della sicurezza e della salute dei lavoratori dai possibili vincoli di sostenibilità economica connessi agli interventi da attuare (Angelini 2013: 9; Santoro Passarelli 2007: 57-58). In tal modo, grazie all’AUE, nel bilanciamento fra diritto sociale (fondamentale) alla salute e sicurezza dei lavoratori e libertà d’impresa, sono queste ultime, le libertà d’impresa, ad assumere una posizione sostanzialmente “sotto ordinata”.

3. La Carta Comunitaria dei diritti sociali e il Trattato di Maastricht

La portata e il significato dell’AUE possano essere meglio apprezzati se considerati nell’ambito di un più ampio pacchetto di interventi nel quale rientrano anche la Carta Comunitaria dei diritti sociali fondamentali e il Protocollo sociale di Maastricht, in cui si prevede l’allargamento della competenza comunitaria su materie che costituiscono il *core business* del diritto del lavoro e il riconoscimento del ruolo determinante che è chiamata a esercitare la contrattazione collettiva, nella duplice prospettiva dell’accordo sociale che su richiesta delle parti firmatarie può dar vita ad un atto comunitario vincolante che lo recepisca, oppure dell’accordo che produce effetti giuridici in base alle procedure e alle prassi proprie delle parti sociali e dei sistemi di relazioni sindacali dei diversi Stati membri.

Senza voler troppo eccedere nell’attribuire importanza a queste significative innovazioni apportate all’ordinamento sovranazionale, resta comunque salda la convinzione che l’obiettivo che quel primo nucleo di modello sociale persegue non sia stato tanto quello di costruire a livello sovranazionale un nuovo “argine” destinato a contenere la “forza d’urto” esercitata dalla progressiva affermazione delle libertà economiche, ma piuttosto quello di accrescere il livello di resilienza dei diversi sistemi di protezione nazionali, aumentando il tasso reale di coesione sociale esistente all’interno

alla Comunità, attraverso il processo di armonizzazione progressiva tramite direttive (Tullini 2008: 1257 ss.).

La costruzione di questa embrionale ma autonoma dimensione sociale europea non segna la fine del compromesso istituzionale che ha attribuito esclusivamente agli Stati la sovranità sociale, tutt'altro! Con l'entrata in vigore dell'AUE, le c.d. politiche sociali non sono più (o almeno non lo sono più necessariamente come avveniva in precedenza) né orientate né legittimate dal processo di costruzione del mercato interno, ma, al contrario - e in questa prospettiva assumono la funzione di un vero e proprio criterio assiologico dell'agire sociale comunitario - sono prevalentemente destinate a migliorare l'efficacia della protezione che i diversi modelli sociali nazionali assicurano ai propri cittadini, offrendo agli stessi un limitato ma decisivo ancoraggio sovranazionale (Cinelli, Giubboni 2014: 43; Joerges 2010); un ancoraggio indispensabile, almeno fino a quando non si riuscisse, volendolo, a portare a compimento un processo di matura federalizzazione fondato su una nuova Costituzione non più duale, ma unitaria dell'Europa (Cinelli, Giubboni 2014: 110).

4. Il consolidamento (ondivago) del MSE. Le materie (ancora) escluse dalla competenza europea

Il modello sociale comunitario sorto grazie all'AUE inizia un complesso e ondivago percorso di consolidamento che ne amplia gradualmente le possibilità di azione. La prima tappa di tale percorso è sicuramente il Trattato di Amsterdam che oltre ad inglobare il Protocollo sulla politica sociale mostra un'inedita sensibilità per le tematiche del lavoro e dell'occupazione, a fronte di politiche statali sempre più appesantite dal rispetto dei parametri di convergenza imposti dalla realizzazione dell'unione monetaria. Tuttavia, nonostante il più favorevole "contesto valoriale" in cui può ora muoversi il diritto sociale a livello comunitario, continuano a restare espressamente escluse dalla competenza europea alcune delle materie più strettamente legate alle tradizioni giuridico-culturali degli Stati nazionali, quali le retribuzioni, il diritto di associazione sindacale, lo sciopero e la serrata.

Sul significato di tali esclusioni occorre riflettere, iniziando con il riconoscere, da un lato, l'impossibilità di realizzare un'adeguata azione armonizzatrice su tematiche tanto "sensibili" e, dall'altro lato, che il livello di effettività delle (relative) tutele assicurate dalle legislazioni nazionali - - nelle quali si tratta quasi sempre di materie che trovano ampia consacrazione costituzionale - è sicuramente molto più elevato di quello garantito dall'ordinamento comunitario, nel quale, com'è noto, i diritti sociali fondamentali, nonostante l'approvazione della Carta del 1989, non avevano ancora visto riconosciuta una sicura valenza giuridica.

Purtroppo, quando si tratta di materie per le quali la competenza comunitaria è esclusa, l'effettivo riequilibrio tra la forza di cui godono le libertà economiche e la fragilità dei diritti sociali diventa molto più difficile (Bonardi 2014: 270; Villani 2012: 37). Eclatante è l'esempio offerto dai diritti di associazione sindacale e di sciopero, rispetto ai quali, il fatto di essere "materie escluse" ha sì comportato che il diritto comunitario non potesse occuparsi di definire un loro specifico statuto di tutele, ma non ha impedito alla Corte di Giustizia - notissimi sono i casi Viking e Laval, su cui vedi § 5 -- di intervenire per assicurare comunque il rispetto del diritto dell'Unione.

Due i possibili “rimedi”. Il primo, difficile da realizzare a breve, richiede una riforma dei Trattati che, superando le esclusioni, consenta al diritto sociale comunitario di costruire adeguate tutele anche su quei diritti sociali fondamentali rientranti oggi nella sola competenza degli Stati membri, come avviene per il resto delle materie concorrenti, nel rispetto dei principi di sussidiarietà, inderogabilità *in pejus* e clausole di non regresso.

Il secondo rimedio, a Trattati invariati e in coerenza col compromesso istituzionale voluto dai padri costituenti, condiziona l’affermazione delle libertà economiche (protette dai Trattati) all’attribuzione di uno “*status* di immunità” al sistema di tutele che ciascun Paese membro ha previsto per i diritti sociali fondamentali nelle materie agli ordinamenti nazionali riservate. La Corte di Giustizia dovrebbe continuare a compiere il bilanciamento tra libertà economiche e diritti sociali fondamentali, ma sarebbe tenuta a farlo rispettando il sistema di tutele (soprattutto se di fonte costituzionale) previste dallo Stato membro coinvolto nella causa, qualora questo dovesse rivelarsi maggiormente efficace rispetto alle norme contenute nei Trattati (Fontana 2014: 33; Santoro Passarelli 2007: 61-62). Con la conseguenza, inevitabile, di dar vita ad una giurisprudenza a “geometria variabile”, che produrrebbe sicuramente un *vulnus* rispetto alla piena affermazione delle libertà economiche protette e al principio del primato dell’ordinamento sovranazionale (Villani 2012: 51).

5. Dopo la codificazione dei diritti fondamentali. La preoccupante vicenda del c.d. “Laval Quartet”

Con la codificazione dei diritti fondamentali effettuata dalla c.d. Carta di Nizza, il tema dei diritti fondamentali è tornato prepotentemente al centro del dibattito dottrinale e giurisprudenziale, suscitando grande attenzione anche tra i giuslavoristi chiamati a interrogarsi sul tipo di collocazione e di considerazione che quella Carta fa dei diritti sociali (Angelini, Giubboni, Lazzari, Orlandini 2001: 617 ss.); un dibattito che la contrastatissima vicenda che si concluderà con il definitivo approdo della Carta nel Trattato di Lisbona terrà vivissimo (Ballestrero 2007: 8 ss.; Vigneau 2006: 123 ss.). La formale obbligatorietà della Carta conseguita grazie all’inclusione nel Trattato rafforza tutti i diritti in essa contemplati (che le istituzioni e gli organi dell’Unione sono tenuti ora a rispettare), realizza la parificazione del loro *status*, ne rende certa l’esistenza, ma non anche l’effettiva portata, limitandosi a disporre (art. 52. 1) che eventuali limitazioni al loro esercizio devono in ogni caso rispettarne “il contenuto essenziale” (Ricci 2001: 8 ss.; Barbera 2012: 5 ss.).

E’ indubbio che poter disporre finalmente di un catalogo giuridicamente vincolante di diritti sociali fondamentali rappresenti per il diritto sociale europeo una risorsa di straordinaria importanza (Caruso 2009: 725 ss.; Caruso 2010: 14, 16). Tuttavia, sul ruolo propulsivo che la consacrazione di quei diritti sociali avrebbe potuto concretamente realizzare, grazie soprattutto all’azione lungimirante della Corte di Giustizia, gran parte delle attese sono andate deluse, come ben testimonia la assai discussa vicenda del c.d. “Laval Quartet” (Andreoni, Veneziani 2009; Roccella, Izzi 2010: 47 ss.; Gottardi 2010: 529 ss.; De Salvia 2012: 2 ss.).

I casi sono così noti da non richiedere di essere illustrati. E’ tuttavia necessario ricordare: che in tali pronunce la Corte di Giustizia ha sostanzialmente difeso le regole essenziali del sistema economico europeo – vale a dire le libertà economiche, il diritto di concorrenza e di libera circolazione – e lo ha fatto a scapito dei diritti di

contrattazione collettiva e di sciopero, che pur la stessa Corte riconosce come diritti fondamentali dell'Unione; che precedendo l'effettiva entrata in vigore del Trattato di Lisbona (2009), le sentenze *Viking* e *Laval* si inquadrano in un contesto normativo caratterizzato da un Trattato dai connotati sociali ambigui e da una Carta dei diritti normativamente ancora inesistente; che alla Corte di Giustizia va comunque riconosciuto almeno il tentativo di emanciparsi dalle posizioni troppo rigide che avevano caratterizzato le sue prime decisioni, come evidenziano le più recenti operazioni di bilanciamento, sicuramente meno astratte e forse anche meno ideologiche, con cui si affrontano più pragmaticamente le particolarità di ogni singolo caso sottoposto a giudizio (Alaimo, Caruso 2010: 19; Cinelli, Giubboni 2014: 182; De Salvia 2012: 5 ss.)¹.

Condivido le critiche che la dottrina, non soltanto quella lavoristica, ha formulato su *Viking* e *Laval*, soprattutto quando ha stigmatizzato un bilanciamento fra libertà economiche e diritti sociali, entrambi assunti come diritti fondamentali e giuridicamente para ordinati, che ha prodotto esiti fortemente sbilanciati a favore delle libertà economiche (Sciarra 2009: 27ss.; Ballestrero 2007: 14 ss.; Pallini 2011: 454 ss.; Baylos Grau 2013: 587), spingendosi fino a denunciare che non si sarebbe effettuato in realtà alcun bilanciamento, ma una ben più tradizionale valutazione di compatibilità tra norme nazionali e diritto comunitario, nel rispetto di un principio di gerarchia tra ordinamenti fondato sul primato comunitario. Operando in tal modo, la Corte si sarebbe assunta la responsabilità di avere alterato in modo irreversibile il rapporto tra sistemi sociali nazionali e diritto del mercato interno definito dal compromesso istituzionale che aveva stabilito una netta separazione funzionale tra le due sfere (Cinelli, Giubboni 2014: 96 ss., in part. 101-102).

Pur criticabile, il contenuto delle sentenze non può dirsi altrettanto sorprendente. Risponde sicuramente al vero che alcuni precedenti² avrebbero consentito alla Corte di Giustizia di muoversi in ben altra direzione, soprattutto potendo ora appoggiarsi su un contesto giuridico caratterizzato dalla presenza di diritti sociali fondamentali legittimamente riconosciuti al pari delle libertà economiche. Tuttavia, una volta effettuata la scelta di procedere al "bilanciamento", era evidente quanto sullo stesso avrebbe pesato –diversamente dagli ordinamenti costituzionali dei paesi membri dell'Unione, dove ai diritti sociali fondamentali è comunemente attribuito un ruolo di prevalenza rispetto alle libertà economiche e d'impresa (Ballestrero 2007: 27; Pasquarella, Ricci 2008: 258-259) la tradizionale impostazione liberista dei Trattati, finalizzata ad assicurare la realizzazione del mercato e la competitività del sistema economico europeo (Fontana 2014, 30; Alaimo, Caruso 2010, 2-3; De Salvia 2012: 8 ss.).

¹ Cfr.: CGCE, 15 luglio 2010, C-271/08, riconosce come fondamentale il diritto di negoziazione collettiva ex art. 28 della Carta e ribadisce come esso debba esercitarsi in conformità con il diritto dell'Unione, nel rispetto dei principi di proporzionalità e ragionevolezza. In CGCE, 12 ottobre 2010, C- 45/09, il riconoscimento del diritto fondamentale alla negoziazione è integrato dal riconoscimento del valore del contratto collettivo che, seppur non esonerato dalla verifica circa la possibile discriminatorietà delle sue clausole, si accredita come strumento idoneo (in linea di principio) a realizzare il temperamento di diverse esigenze politiche, sociali e occupazionali.

² Il riferimento più significativo è al noto caso *Albany International* (CGCE 21 settembre 1999, C-67/97), nel quale la Corte di Giustizia ha riconosciuto un'importante limitazione del diritto alla concorrenza, introducendo un'eccezione di principio per gli accordi collettivi che migliorassero l'occupazione e le condizioni di lavoro. Cfr.; Giubboni, 2003: 134; Dorsemont 2006: 567-569).

6. Dopo il Trattato di Lisbona

Quanto è avvenuto con *Viking* e *Laval* sembra suggerirci che la responsabilità dell'avanzamento della dimensione sociale europea non può essere posta soltanto sulle robuste spalle della Corte di Giustizia.

E' fuori discussione il merito da ascrivere ai giudici di essere stati lo strumento principale d'inveramento dei diritti sociali, ed anche che la mediazione giudiziale ha sempre svolto un ruolo decisivo per individuare il punto di equilibrio tra esigenze economiche e istanze solidaristiche. Tuttavia, siamo di fronte ad un problema giuridico-strutturale cruciale che un organo giudiziario pur autorevole e creativo com'è la Corte di Giustizia, senza significativi e chiari segnali di irrobustimento del capitolo sociale dell'Unione, ben difficilmente può riuscire da solo a risolvere (Cinelli, Giubboni 2014: 174). L'Unione europea è tutt'altro che una costruzione statica o compiuta nella quale si possa lasciare al solo giudice il compito di dichiarare quale sia il bilanciamento tra gli interessi in gioco; essa è una realtà dinamica e in divenire, alla continua ricerca di nuovi equilibri che la politica deve assumersi il compito di ricercare.

Pur se non infondata, si tratta di una critica molto severa e per certi aspetti ingenerosa, soprattutto se si prendono in attenta considerazione i contenuti del Trattato di Lisbona: sarebbe sbagliato sottostimare il contributo che una loro lungimirante attuazione potrebbe dare all'evoluzione del carattere sociale dell'integrazione europea (Bronzini 2008: 141; Gottardi 2010: 558). Basti pensare alla potenziale portata dei valori fondanti l'Unione che vi vengono affermati (la dignità umana, la libertà, la democrazia, l'uguaglianza, lo stato di diritto, il rispetto dei diritti umani) o al fatto che l'originaria connotazione economica e mercantile della costruzione europea viene ora collocata in un contesto in cui anche la politica sociale assume un ruolo di primo piano nelle scelte politiche e nelle determinazioni istituzionali anche di natura economica (Treu 2013, 608; Cinelli, Giubboni 2014: 112-133, ma anche 176).

Meritevole di particolare sottolineatura è la funzione che l'economia sociale di mercato è chiamata a svolgere nel processo di sviluppo dell'integrazione europea (Alaimo, Caruso 2010: 20), per la possibilità in sé insita di conciliare le esigenze del mercato con interessi sociali e bene comune, soprattutto quando si presta ad avvalorare l'esistenza di una "terza via" tra esasperato liberismo e rigido dirigismo. Il concetto di economia sociale di mercato potrebbe addirittura riuscire a esorcizzare l'idea stessa di un conflitto immanente, quasi ontologico, tra libertà economiche e diritti sociali, derubricandolo a "interferenze da comporre", nel rispetto di un complesso di valori economici e sociali condivisi.

6.1. (segue:) Politica sociale e *governance* economica: verso un'auspicabile inversione di prospettiva

Se conflitto deve esserci, alla luce delle disposizioni poste a salvaguardia dei diritti fondamentali *ex artt.* 2 e 6 TUE e della clausola generale di cui all'art. 9, potrebbe essere comunque possibile un'interpretazione correttiva della denunciata asimmetria tra *governance* economica e politica sociale legittimata anche dal fatto che, rispetto alla definizione delle strategie di uscita della crisi, non sono stati adeguatamente considerati gli effetti e le conseguenze che le politiche di *austerità* hanno prodotto sulle condizioni di benessere dei popoli europei (Cinelli, Giubboni 2014: 178-179).

Come scrive Oliva Bonardi in un suo recentissimo saggio dedicato ai “passi avanti del modello sociale europeo dopo Lisbona”, cui però corrisponderebbero molti “passi indietro nelle condizioni di vita dei cittadini”, sarebbe tempo di invertire la prospettiva, non domandandosi più se sia la dimensione sociale a dover essere compatibile con la *governance* economica, ma piuttosto quale sia il tipo di *governance* economica in grado di dare attuazione ai principi di un modello sociale europeo che nel tempo si è andato definendo (Bonardi 2014: 277). Un’inversione di prospettiva che ci consentirebbe di recuperare la sintonia perduta con i miti fondativi dell’Europa – la realizzazione di una società egualitaria, solidale, giusta, sicura – che ben trovano unitaria espressione nel concetto di “eccezionalismo sociale”, quale tratto distintivo della modernità europea da rivendicare e da difendere orgogliosamente (Cantaro 2014: 19-20).

In linea con la descritta prospettiva d’inversione del tradizionale rapporto tra *governance* economica e politica sociale sembra porsi la stessa Corte costituzionale tedesca quando il 12 settembre 2012 si è pronunciata favorevolmente su MES e Fiscal Compact. La difesa dei diritti democratici del popolo tedesco che potrebbero venire compromessi da decisioni riguardanti la concessione di aiuti finanziari agli Stati europei, deve essere probabilmente salutata con favore perché testimonia la centralità del ruolo (di salvaguardia) che le Corti costituzionali sono ancora in grado di esercitare contro scelte di ordine economico che, adottate a livello europeo, sono potenzialmente in grado di compromettere la stabilità e la tenuta dei diversi sistemi socio-economici nazionali.

Resta ovviamente censurabile il fatto che la Corte costituzionale tedesca non abbia ritenuto di dover considerare con la stessa attenzione anche i diritti democratici dei popoli dei Paesi che dovessero trovarsi in difficoltà, costretti loro malgrado a subire la rigorosa condizionalità prevista dal MES per la concessione degli aiuti (Ciolli 2012: 8; Treu 2013: 610). Sarebbe stato sicuramente eccessivo pretendere dalla Corte costituzionale tedesca di assumersi direttamente la responsabilità di difendere la “democraticità” del sistema europeo in quanto tale; non credo lo sarebbe stato attendersi una chiara presa di posizione contro ogni possibile rischio di compromissione dei principi democratici di ciascun paese membro riconducibile all’attivazione delle misure di MES e Fiscal Compact, se non altro perché le decisioni che la Corte tedesca si è riservata il diritto di assumere impegneranno inevitabilmente tutti i Paesi dell’eurozona (Joerges-Giubboni 2013; Fontana 2014: 12).

Peraltro, se così ha deciso la Corte costituzionale tedesca, non si vede perché non dovrebbero fare altrettanto anche le Corti costituzionali degli altri paesi membri, soprattutto quelle dei Paesi che dovessero trovarsi in condizioni di emergenza finanziaria, nel caso in cui valutassero necessario ergersi a tutela dei diritti incompressibili dei propri popoli, opponendosi all’operare di una condizionalità che esige sforzi considerati non tollerabili. Eventualità tutt’altro che teorica, come ci dimostra la recente sentenza n. 184/2013 del Tribunale Costituzionale del Portogallo che si è pronunciato sul ricorso contro le più dure delle misure anti crisi concordate da “troika” e governo portoghese (Fontana 2014: 26-27; Barbera 2012).

Con lo spingersi fino al punto di costringere le Corti costituzionali ad agire in difesa dei diritti fondamentali, è l’intero sistema di *governance* economica “intergovernativa” faticosamente messo in piedi per gestire gli effetti della crisi a correre il rischio di implodere per la manifesta incapacità di rispettare i postulati fondamentali del modello sociale europeo che possono sicuramente concorrere a sancirne l’accettabilità (Cinelli, Giubboni 2014: 105 ss.; Baylos Grau 2013: 598-599).

7. I diritti sociali nella crisi economica

Personalmente mi sono sempre riconosciuto tra coloro che considerano le situazioni di crisi come straordinarie occasioni che, costringendo a prendere atto dei problemi e delle difficoltà, spingono ad agire, molto spesso approvando riforme incisive e strutturali che difficilmente avrebbero riscosso, fuori da quel contesto, il necessario consenso.

Di fronte alla crisi che ci attanaglia dal 2008, però, sono stato costretto a cambiare idea, sopraffatto non soltanto dalla drammaticità di una situazione che non accenna a ridimensionarsi, ma anche dalla crescente insofferenza verso quella che è diventata una vera e propria “retorica delle riforme”, fatta di progetti non sufficientemente meditati rispetto alla gravità delle emergenze che dovrebbero contribuire a risolvere, pronti come sono a sacrificare un patrimonio di tutele giuridiche e di garanzie sociali che non potrà essere recuperato (Fontana 2014: 3; Treu 2013: 625; Giubboni 2014: 273-275).

Tra i tanti accadimenti recenti che mi hanno suscitato apprensione, vorrei segnalare uno, a forte valenza simbolica per quanto concerne le vicende del modello sociale europeo, che riguarda la strategia per la tutela della salute e sicurezza dei lavoratori approvata soltanto qualche mese fa, dopo un insolito ritardo e troppi tentennamenti da parte della Commissione europea. Infatti, scaduta la strategia 2007-2012, nel maggio 2013 la Commissione europea, diversamente dal passato, ha deciso di svolgere una consultazione pubblica nell’ambito della quale verificare, tra l’altro, quanto fosse indispensabile adottare una nuova strategia.

Discutibile non è certo la scelta della consultazione pubblica ma il fatto di non aver considerato che nel grave contesto di crisi in cui aumentano le ineguaglianze e le condizioni di precarietà, non adottare tempestivamente una nuova strategia avrebbe di per sé potuto ingenerare l’idea che il costo delle strategie di prevenzione fosse diventato insostenibile, al punto da rimettere in discussione quel principio di massima sicurezza tecnologicamente possibile che l’AUE era riuscito faticosamente ad imporre, stabilendo la chiara prevalenza del diritto (sociale) alla salute e sicurezza dei lavoratori rispetto alle libertà economiche (Angelini 2013: 47).

Sotto la forte spinta del Parlamento europeo, la Commissione, lo scorso giugno, ha finalmente presentato la strategia 2014-2020, nella quale non viene tuttavia espressamente prevista l’emanazione di nessuna nuova direttiva - - in una materia che ne annovera un numero elevato, sempre bisognosa di adeguamenti tecnici - - né sono definiti obiettivi concreti o vincoli specifici, ma soltanto l’indicazione di alcuni orientamenti, rispetto ai quali è agli stati membri e alle parti sociali nazionali che viene lasciato il compito di individuare in concreto le modalità di azione da adottare.

E’ evidente che di fronte alle gravi difficoltà in cui si trovano soprattutto i Paesi maggiormente segnati dalla crisi economica, i rischi di vedere compromessi i risultati conseguiti da uno dei processi di armonizzazione coesiva meglio veicolati dal modello sociale comunitario sono davvero altissimi. Ma forse ancora più preoccupante è che, così facendo, il modello sociale europeo sia venuto meno alla sua principale *mission* (v. § 3), e cioè al rafforzamento dei livelli di tutela e protezione che i sistemi di welfare nazionale riescono a garantire ai propri cittadini: senza sostegno comunitario, diventa assai concreto il pericolo che si determini, per effetto di una sorta di “armonizzazione al ribasso”, un sostanziale ridimensionamento degli standard di tutele che il ricorso alle sole clausole di non regresso non sarebbe sicuramente in grado di scongiurare (Ales 2007: 5 ss.).

8. Un modello sociale efficace, risorsa irrinunciabile per l'Unione europea

Per assicurarsi un futuro di stabilità e crescita, l'Europa non può fare a meno di un modello sociale efficace (Roccella, Izzi 2010: 82-83).

Nonostante il mutato contesto giuridico e socio-economico e le sempre più crescenti sfide che la crisi internazionale impone di affrontare, la mia convinzione è che, mantenendo ben saldo l'ancoraggio alle tradizionali fondamenta costruite attorno all'Atto unico europeo, si debba coraggiosamente agire su alcune leve che potrebbero rivelarsi decisive per imprimere all'ordinamento europeo un'ulteriore "svolta sociale", a partire dal conferimento (alle istituzioni sovranazionali) di competenze sociali che consentano la produzione di nuovo *hard law* in funzione armonizzatrice (Fontana 2014: 4, 39; Tullini 2008: 1259-1260). Purtroppo, sotto quest'aspetto, il Trattato di Lisbona presenta una grave lacuna; non ha, infatti, messo in discussione il precedente assetto delle competenze, né ha ripensato il senso e la sostenibilità delle "esclusioni" che incidono su materie davvero cruciali ai fini di una più elevata integrazione sociale (Treu 2013: 627).

Oltre a poter contare su un più ricco e vincolante pacchetto di livelli minimi di protezione sociale comune, idoneo a costituire un collante così forte da permettere di dar voce alle diverse sensibilità nazionali senza che si producano effetti pericolosamente disgreganti (Cinelli, Giubboni 2014: 43-44), la "nuova" Europa dovrebbe poter fare affidamento anche su un più serrato e costante dialogo sociale che cresca di pari passo con il recupero di legittimazione e di autonomia degli attori sociali, indispensabile affinché si avvii una fruttuosa stagione di "buona" contrattazione collettiva (Fontana 2014: 20).

In estrema sintesi, per fronteggiare l'accresciuta disomogeneità socio-economica di un'Europa allargata e in profonda crisi, è necessario potenziare — anche in modo non necessariamente unitario (ovvero, con chi ci sta), ma operando sempre nel rispetto dei principi e delle procedure disciplinate dai Trattati — la funzione d'integrazione positiva da sempre svolta dal diritto sociale europeo (Cinelli, Giubboni 2014: 113; Treu 2013: 633). Il che non significa disconoscere la rilevanza dell'azione di coordinamento e d'indirizzo che le istituzioni sovranazionali svolgono al di fuori e al di là dell'attribuzione di specifiche competenze giuridiche, purché questa sia pensata come strumento in sé e non come "sostitutivo funzionale" dell'armonizzazione coesiva (Caruso 2010: 8).

Non intendo sottovalutare l'importanza del contributo che la Corte di Giustizia, sfruttando appieno l'acquisita vincolatività giuridica della Carta dei diritti fondamentali, potrà continuare a dare attraverso il ricorso a modalità di bilanciamento tra libertà economiche e diritti sociali più equilibrate e in sintonia con le nuove aperture valoriali dei Trattati (Barbera 2012: 6-7). Tuttavia, credo che questo sia soprattutto il tempo delle istituzioni politiche, le quali sono chiamate come non mai a scegliere gli obiettivi e individuare gli strumenti che siano in grado di rafforzare adeguatamente la dimensione sociale europea.

Nella richiamata prospettiva di rinnovato protagonismo delle istituzioni politiche europee, ben si colloca la presentazione, avvenuta il 21 marzo 2012, di due proposte della Commissione europea, per molti aspetti convergenti, che possono considerarsi una prima risposta ad alcune delle delicate questioni sollevate da *Viking* e *Laval*: un regolamento del Consiglio (il c.d. "Monti II") sull'esercizio del diritto di promuovere

azioni collettive nel quadro della libertà di stabilimento e della libera prestazione di servizi; una direttiva del Parlamento e del Consiglio concernente l'applicazione della direttiva n. 71/1996/CE relativa al distacco dei lavoratori nell'ambito della prestazione di servizi. Mentre la prima proposta, quella del Regolamento, è stata recentemente ritirata per non aver riscosso sufficienti consensi, la seconda ha avuto buon esito, portando all'approvazione della direttiva n. 67/2014/UE (Ojeda Avilés 2013: 25-29).

Prescindendo dalla valutazione dei contenuti, in questo caso le istituzioni europee hanno comunque cercato di dare risposte, utilizzando le risorse che l'ordinamento mette oggi a loro disposizione (Dorssemont 2006: 568). Purtroppo, di fronte ad una *governance* economica di stampo intergovernativo che dopo aver indebolito i sistemi di welfare nazionali sta ora minando pericolosamente le stesse fondamenta democratiche di un'Europa che aspira a diventare sempre più unita, questo non basta più. Serve un'Unione rinnovata, più forte, più federalista.

Riferimenti bibliografici

- Ales, Edoardo 2007, “«Non regresso» senza *dumping* sociale ovvero «del progresso» nella modernizzazione (del modello sociale europeo)”, in *DLM*, 5.
- Andreoni, Amos e Veneziani, Bruno (dir.) 2009, *Libertà economiche e diritti sociali nell'Unione europea. Dopo le sentenze Laval, Viking, Ruffert e Lussemburgo*, Roma.
- Angelini, Luciano 2013, “La sicurezza del lavoro nell’ordinamento europeo”, in *I Working Papers di Olympus*, 29/2013.
- Angelini L., Giubboni S., Lazzari C., Orlandini G. 2001, “La carta dei diritti fondamentali dell’Unione europea”, in *DLRI*, 92/2001, 617.
- Alaimo, Anna e Caruso, Bruno 2010, “Dopo la politica i diritti: l’Europa “sociale” nel Trattato di Lisbona”, in *WP C.S.D.L.E. “Massimo D’Antona”. INT - 82/2010*, 2-3.
- Baylos Grau, Antonio 2013, “Modello sociale e *governance* economica. Uno sguardo dal sud dell’Europa”, in *LD*, 585.
- Ballestrero, Maria Vittoria 2007, “Europa dei mercati e promozione dei diritti”, in *WP C.S.D.L.E. “Massimo D’Antona”.INT – 55/2007*.
- Barbera, Marzia 2012, “Diritti sociali e crisi del costituzionalismo europeo”, in *WP C.S.D.L.E. “Massimo D’Antona”.INT – 95/2012*.
- Bonardi, Olivia 2014, “La nuova *governance* sociale in Europa”, in *RGL*, I, 257.
- Bronzini, Giuseppe 2008, “Lavoro e tutela dei diritti fondamentali nelle politiche europee del «dopo Lisbona»», in *PD*, 141.
- Cantaro, Antonio 2007, *Il diritto dimenticato. Il lavoro nella costituzione europea*, Torino.
- Cantaro, Antonio e Losurdo, Federico 2013, “Il «nuovo» modello sociale europeo: fine dell’eccezionalismo?”, in *Dalla crisi degli stati ad Europa 2020*, RPS, 3/4.
- Cantaro, Antonio 2014, “Quo vadis Europa? Ascesa e declino dell’eccezionalismo”, in *Rivista di Politica*, n. 4 (in corso di stampa).
- Caruso, Bruno 2009, “I diritti sociali fondamentali nell’ordinamento costituzionale europeo”, in Sciarra, Silvana e Caruso, Bruno (dir.), *Il lavoro subordinato*, in *Trattato di diritto del lavoro dell’Unione europea*, Torino, 2009, 707.
- Caruso, Bruno 2010, “I diritti sociali fondamentali dopo il Trattato di Lisbona (tanto tuonò che piovve)”, in *WP C.S.D.L.E. “Massimo D’Antona”.INT – 81/2010*.
- Cinelli, Maurizio e Giubboni, Stefano 2014, *Cittadinanza, lavoro, diritti sociali. Percorsi nazionali e europei*, Torino.
- Ciulli, Ines 2012, “I diritti sociali al tempo della crisi economica”, in *Costituzionalismo.it*, n. 3/2012.
- D’Antona, Massimo 1996, *Sistema giuridico comunitario*, in A. B. Grau, B. Caruso, M. D’Antona, S. Sciarra (dir.), *Dizionario di Diritto del Lavoro Comunitario*, Bologna, 3.

De Salvia, Azzurra 2012, “Il bilanciamento tra le libertà economiche e i diritti sociali collettivi operato dalla Corte di Giustizia è un contemperamento tra diritti equiordinati?”, in *WP C.S.D.L.E. “Massimo D’Antona”*.INT – 98/2012

Dorssemont, Filip 2006, “La “dimensione sociale” nella Costituzione europea”, in *DLM*, 547.

Fontana, Giorgio 2014, “Crisi economica ed effettività dei diritti sociali in Europa”, in *WP C.S.D.L.E. “Massimo D’Antona”*.INT – 104/2014.

Gambino, Silvio, “I diritti sociali fra costituzioni nazionali e costituzionalismo europeo”, in *Federalismi.it*, n. 24/2012.

Giubboni, Stefano 2003, *Diritti sociali e mercato. La dimensione sociale dell’integrazione europea*, Bologna.

Giubboni, Stefano 2014, “I diritti sociali alla prova della crisi: l’Italia nel quadro europeo”, in *DLRI*, n. 142/2014, 269

Gottardi, Donata 2010, “Tutela del lavoro e concorrenza tra imprese nell’ordinamento dell’Unione Europea”, in *DLRI*, n. 128/2010, 510.

Joerges, Cristian 2010, *Unity in Diversity as Europe’s Viocation and Conflits Law as Europe’s Constitutional Form*, LEQS Paper, no. 28, London.

Joerges, Christian e Giubboni, Stefano, “Diritto e politica nella crisi europea”, in *RCDP*, 343 ss.

Ojeda Avilés, Antonio 2013, “Diritti fondamentali, concorrenza, competitività e nuove regole per il lavoro in una prospettiva di diritto comparato”, in *Nuove regole dopo la legge n. 92 del 2012 di riforma del mercato del lavoro. Competizione versus garanzie?*, Atti Convegno AGI, Torino, 9.

Pallini, Massimo 2011, “Gli effetti positivi delle *performances* del mercato del lavoro quale condizione di compatibilità della norma nazionale con il diritto europeo”, in *RIDL*, I, 449.

Pasquarella, Valentina e Ricci, Maurizio 2008, “La tutela della salute tra dimensione nazionale ed europea”, in *RassDPE*, n. 2, 225.

Ricci, Giancarlo 2011, “La costruzione giuridica del modello sociale europeo (con una postilla sul MSE al tempo della crisi globale)”, in *WP C.S.D.L.E. “Massimo D’Antona”*.INT – 88/2011.

Roccella, Massimo e Izzi, Daniela 2010, *Lavoro e diritto nell’Unione europea*, Padova.

Santoro Passarelli, Giuseppe 2007, “La «lunga marcia» della tutela dei diritti del lavoro nella normativa europea”, in Montuschi L. (dir), *Un diritto in evoluzione. Studi in onore di Yasuo Suma*, Milano

Sciarra, Silvana 2009, “Diritto del lavoro e diritto sociale europeo. Un’analisi delle fonti”, in Sciarra, Silvana e Caruso, Bruno (dir), *Il lavoro subordinato*, in *Trattato di diritto del lavoro dell’Unione europea*, Torino, 2009, 1.

Tizzano, Antonio 1990, “Aspetti principali della politica sociale comunitaria”, in *Dimensione sociale del mercato europeo*, Atti del Convegno di Ascoli Piceno, Centro studi “D. Napoletano”, Milano, 13.

Treu, Tiziano 2013, “Le istituzioni del lavoro nell’Europa della crisi”, in *DLRI*, 140/2013, 597.

Tullini, Patrizia 2008, “Sicurezza sul lavoro e modello sociale europeo: un’ipotesi di sviluppo”, in Aa. V.v., *Scritti in onore di Edoardo Ghera*, II, Bari, 1257

Vigneau, Christophe 2006, “La Costituzione europea nella prospettiva dell’Europa sociale: progressi dalla portata incerta”, in *DLM*, 123.

Villani, Ugo 1012, “La politica sociale nel Trattato di Lisbona”, in *RGL*, I, 25.