GIACINTO DELLA CANANEA

*IL LAVORO NELLA CARTA DEI DIRITTI FONDAMENTALI
DELL'UNIONE EUROPEA **

SOMMARIO

1) *La disciplina costituzionale del lavoro: dello Stato monoclasse allo Stato pluriclasse*; 2) *Il lavoro nella costituzione "composita" dell'Unione europea*; 3) *Il lavoro nella Carta dei diritti fondamentali: A) rilievo costituzionale e modello sociale*; 4) B) *Il lavoro come libertà. I diritti ad essa commessi*; 5) C) *Unità dei principi e differenziazione degli istituti*; 6) *Per lo studio comparato delle istituzioni giuridiche*; 7) *Nota bibliografica*.

1. *La disciplina costituzionale del lavoro: dallo Stato monoclasse allo Stato pluriclasse*

Questo breve scritto ha due obiettivi ambiziosi: esaminare il modo in cui la Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea disciplina il lavoro e mettere questa disciplina – per così dire – in prospettiva, analizzandola cioè in chiave diacronica. Giova, a questo fine, ricordare che la disciplina costituzionale del lavoro ha subito una radicale trasformazione nell'arco di poco più di un secolo.

Le costituzioni formali che i contemporanei definivano criticamente "borghesi" e che più esattamente corrispondevano – per usare l'ordine di concetti introdotto da Massimo Severo Giannini – agli stati monoclasse (data la limitazione nell'accesso al voto) non disciplinavano il lavoro, né – del resto – l'economia, salvo ribadire l'invulnerabilità della proprietà. Vigeva, infatti, il principio di costituzione materiale dell'astensionismo dei pubblici poteri in campo sociale ed economico (*laissez-faire*). Alla carenza di una disciplina pubblica del lavoro si aggiungeva il ripudio del sindacalismo, come di altre formazioni sociali intermedie, tipico della cultura dell'epoca. Il lavoro, dunque, era al margine della costituzione.

Solo all'epoca del tramonto dello stato monoclasse ottocentesco, in Inghilterra e in Germania vennero realizzate riforme volte a protegge-

* Relazione all'incontro di studio organizzato dall'Università di Urbino, 22 aprile 2002.

re i diritti dei lavoratori. Queste riforme vennero recepite anche altrove con l'avvento delle costituzioni liberali (in Italia, nel periodo 1901-1922), che diedero luogo al riconoscimento sia dei sindacati, sia dei diritti dei lavoratori e all'adozione di interventi pubblici a sostegno dei minori, degli inabili. Questi interventi non vennero meno neppure in occasione della svolta in senso autoritario o totalitario che accomunò vari paesi europei intorno agli anni Trenta del XX secolo. Piuttosto, si accentuarono la disciplina pubblicistica del lavoro (Camera dei fasci e delle corporazioni), donde la negazione dell'autonomia delle parti, e la sua connotazione in senso paternalista, che si manifestò nella previsione di limiti al lavoro femminile.

Una svolta si è avuta intorno alla metà del XX secolo, con il riconoscimento dei diritti, individuali e collettivi, dei lavoratori, unitamente all'adozione di sistemi di protezione sociale, che mettono il lavoro al centro della disciplina giuridica, proprio a partire dalla sfera costituzionale. Non bisogna dimenticare, peraltro, che le differenze tra i vari ordinamenti europei non sono poche, né lievi, in rapporto sia all'ambito soggettivo di operatività (che il Piano Beveridge non concepiva in termini universali), sia agli istituti applicativi: per esempio, in Italia, il sistema è rimasto incompleto, per via dell'assenza di congegni per porre rimedio alla disoccupazione.

La conclusione che se ne può trarre è duplice: la disciplina costituzionale del lavoro è relativamente recente, a differenza di altri ambiti (come la proprietà), ed è tuttora differenziata, ciò che spiega alcune caratteristiche della normazione comunitaria.

2. Il lavoro nella costituzione “composita” dell'Unione europea

La normazione proveniente dall'Unione europea è, infatti, di tipo composito, rispecchiando il modo in cui si configura l'ordinamento costituzionale, che è la risultante, oltre che delle norme costitutive dell'ordinamento, cioè dei trattati istitutivi e degli accordi che li hanno successivamente modificati o integrati, delle tradizioni costituzionali comuni ai paesi membri dell'Unione, in ciò discostandosi – secondo la migliore dottrina costituzionalista – dagli ordinamenti derivati (Pizzorusso). Da questo angolo visuale, può dirsi che l'Unione non agisce soltanto come fonte di principi e regole, la cui osservanza si impone negli ordinamenti nazionali, come *higher law*: funge anche da connet-

tore tra gli ordinamenti nazionali, dando luogo ad una “apertura laterale” degli ordinamenti che ricorda l'epoca dello *jus commune* (Cassese).

Ricordate queste caratteristiche fondamentali, possono esporsi brevemente i tratti principali della disciplina del lavoro, il cui presupposto è costituito dalla vicenda più generale del cambiamento apportato alla efficacia delle norme sul lavoro in rapporto allo spazio. Il mercato da nazionale (di cui vi è ancora traccia nella Costituzione repubblicana, pur se questa si preoccupa di tutelare i diritti dei lavoratori italiani all'estero e parifica ai cittadini, quanto all'accesso ai pubblici uffici, gli “italiani non appartenenti alla Repubblica”) è diventato un mercato europeo, retto dal principio di non discriminazione in base alla nazionalità.

È alla luce di questo presupposto che acquistano un preciso significato sia l'assunzione dell'obiettivo dell'elevato livello di occupazione (non il pieno impiego), sia il riconoscimento del rilievo costituzionale delle figure soggettive connesse con il lavoro (lavoratori, sindacati), sia, infine, il riconoscimento e la garanzia – tramite appositi istituti – della libertà di circolazione dei lavoratori in generale, nonché di specifiche figure (professionisti).

Poiché dell'applicazione di questi indirizzi costituzionali si occupano gli altri studi pubblicati in questo fascicolo, è sufficiente metterne in luce un duplice aspetto. Si tratta dell'inquadramento del lavoro in una disciplina fondata sull'economia di mercato aperta, in cui però, a differenza del XIX secolo, i pubblici poteri non garantiscono solo la libertà di concorrenza, ma assumono anche la cura di interessi individuali e collettivi dei lavoratori, come la formazione, tramite l'emanazione di regole (si pensi alla rimozione degli ostacoli al pieno riconoscimento della equiparazione delle lavoratrici) e l'erogazione di ausili finanziari.

Ciò consente di notare alcuni tratti distintivi dell'Unione europea rispetto ad altri ordinamenti. Contrariamente alle organizzazioni internazionali settoriali, come l'OIL, l'Unione non agisce soltanto come centro propulsore di norme, ma assicura l'espletamento di interventi di natura amministrativa. Rispetto alla Convenzione europea dei diritti dell'uomo (CEDU), è senz'altro maggiore l'estensione delle situazioni da essa tutelate ed è diverso il tipo di tutela, che è sia amministrativo, sia giurisdizionale e per di più senza bisogno del previo esaurimento delle vie di ricorso interno. Peraltro, nel rispetto del principio di sussidiarietà, l'Unione non si sostituisce agli stati, ma impone loro standard, ne controlla il rispetto. Risponde a questa filosofia anche il me-

todo del coordinamento aperto, la cui realizzazione compete ai poteri pubblici nazionali. Questi, d'altra parte, si ispirano a concezioni assai diverse non solo delle relazioni industriali, ma, più in generale, del ruolo dei pubblici poteri in campo sociale ed economico. Su questo aspetto si tornerà tra breve, dopo aver esaminato il modo in cui il lavoro è disciplinato dalla Carta dei diritti fondamentali.

3. Il lavoro nella Carta dei diritti fondamentali: A) rilievo costituzionale e modello sociale

Una visione d'insieme della Carta consente di mettere in evidenza, in rapporto al lavoro, quattro caratteristiche generali. La prima riguarda il rilievo costituzionale attribuito al lavoro. Questo emerge sia dal preambolo della Carta, che fa riferimento anche agli accordi internazionali e alla Carta sociale, sia dalle numerose disposizioni della Carta che hanno ad oggetto il lavoro, in modo diretto o indiretto.

La seconda caratteristica riguarda, invece, il modo in cui la tutela del lavoro si esplica. Da un lato, coerentemente con le tradizioni costituzionali comuni agli stati membri, la Carta enuncia diritti la cui realizzazione comporta obblighi non solo a carico dei pubblici poteri, ma anche di altri soggetti privati (c.d. *Drittwirkung* dei diritti fondamentali). Agisce, insomma, come un moderno *Bill of Rights*, pur se, sotto questo profilo, è incompleto, non occupandosi, per esempio, del prelievo fiscale. Dall'altro lato, benché il mercato unico transnazionale faccia sorgere la necessità di alcuni principi comuni, ciò non comporta l'adozione del metodo dell'armonizzazione, al quale è preferita l'enunciazione di principi, la cui applicazione è rimessa agli ordinamenti nazionali (come si preciserà al § 5).

In terzo luogo, la Carta oltre a ribadire il principio per cui «tutte le persone sono uguali davanti alla legge» (articolo 20) e a vietare «qualsiasi forma di discriminazione» (articolo 21, primo comma), anche se fondata sulla cittadinanza (secondo comma), abbandona la tradizionale distinzione tra i diritti civili, politici e sociali, adottando una concezione unitaria.

L'ultima caratteristica generale della Carta concerne il modello sociale cui si ispira. Da questo punto di vista, varie disposizioni annettono rilievo a situazioni soggettive spettanti ad ogni individuo oppure tutelano specificamente alcune situazioni, come quelle relative alle donne lavoratrici. Per esempio, è riconosciuto il diritto alla tutela con-

tro il licenziamento per un motivo legato alla maternità e ad un congedo di maternità retribuito (articolo 33, secondo comma). Inoltre, è fatto obbligo ai pubblici poteri di "assicurare" la parità tra uomini e donne, inclusi il lavoro e la retribuzione, eventualmente con l'adozione di azioni positive: l'articolo 23 utilizza l'espressione un poco involuta "misure che prevedano vantaggi specifici a favore del sesso sottorappresentato". Con queste due tecniche, la Carta supera il modello bismarckiano, in cui ad essere direttamente tutelato è solo il capofamiglia.

4. B) *Il lavoro come libertà. I diritti ad esso connessi*

A queste caratteristiche generali della disciplina riservata al lavoro, se ne aggiunge un'altra, la sua configurazione come libertà.

Questa concezione si manifesta, anzitutto, mediante norme di carattere proibitivo. Appartiene a questa classe di norme l'articolo 5 della Carta, che proibisce il lavoro forzato («nessuno può essere tenuto in condizioni di schiavitù o di servitù. Nessuno può essere costretto a compiere un lavoro forzato o obbligatorio»). Alla stessa finalità è ordinata la principale norma di tipo permissivo, l'articolo 15, che garantisce a «ogni individuo il diritto di lavorare e di esercitare una professione liberamente scelta o accettata». Il lavoro, dunque, si configura come libertà, non come dovere, contrariamente all'articolo 4 della Costituzione italiana, anche ove si accetti l'interpretazione secondo cui il dovere che essa enuncia è di tipo civico od etico, ciò che comunque esprime un disfavore verso chi intenda dedicarsi all'attività contemplativa o – al limite – all'ozio.

Proprio in quanto la situazione in cui versa chi intenda lavorare si configura come libertà, inoltre, all'interno dell'ordine giuridico europeo sono riconosciuti i diritti enunciati dalla Carta, a cominciare dal diritto di lavorare, inteso come scelta dell'occupazione (articolo 15, primo comma). Così inteso, il diritto di lavorare è rinsaldato dal riconoscimento delle libertà di cercare un lavoro, di stabilirsi e di prestare servizi, donde l'illegittimità di preclusioni o anche solo di regimi autorizzatori, nonché delle riserve di attività a favore dello Stato o di altri soggetti, per esempio in tema di collocamento. Queste libertà spettano a tutti i cittadini dell'Unione, ai quali – però – sono equiparati i cittadini di altri Paesi, autorizzati a lavorare nel territorio degli Stati membri, ossia che vi abbiano fatto ingresso legalmente. Essi hanno, più

precisamente, titolo ad ottenere «condizioni di lavoro equivalenti»: si tratta di una norma di specie rispetto al principio generale che impone di assicurare condizioni di lavoro eque e giuste (articolo 31).

Dalla libertà del lavoro vanno distinte le altre situazioni, pur se ad essa connesse, che si configurano – invece – come “diritti”. Essi riguardano: l’informazione e la consultazione dei lavoratori (articolo 27), l’esercizio delle azioni collettive (articolo 28), l’accesso ai servizi di collocamento gratuito (articolo 29). Allo stesso modo, sono configurati come diritti l’istruzione e l’accesso alla formazione professionale e continua (articolo 14, primo comma), l’«accesso alle prestazioni di sicurezza e ai servizi sociali che assicurano protezione in casi quali la maternità, la malattia, gli infortuni sul lavoro» (articolo 34, primo comma).

Nella misura in cui sono riconosciuti come “fondamentali”, per un verso, alle libertà e ai diritti passati in rassegna corrispondono precisi obblighi posti a carico dei pubblici poteri: di rendere effettiva la libertà di lavorare e dei diritti ad essa connessi; di garantire un’adeguata istruzione professionale; di assicurare che i giovani siano «garantiti 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»; di garantire il funzionamento di istituti di sicurezza sociale. Nulla si dice, a questo proposito, circa l’imputazione di questi compiti, ciò che costituisce un’ulteriore riprova – se ve ne fosse bisogno – della circostanza che l’ordine giuridico europeo non esprime il favore per i pubblici poteri che solitamente è tratto dalla Costituzione italiana, nonostante l’articolo 38, nel disciplinare gli strumenti di sicurezza sociale, disponga la legittimazione di «organi ed istituti predisposti o integrati dallo Stato», cioè anche od esclusivamente creati da privati.

Le libertà e i diritti riguardanti il lavoro sono, inoltre, circondati dalle garanzie previste dall’ordine giuridico europeo, che hanno carattere sia giuridico, sia politico. Sul piano giuridico, le garanzie apprestate dalla Carta fanno riferimento, ancora una volta, alle tradizioni costituzionali comuni dispongono che le limitazioni possono promanare soltanto dalla legge, devono rispettarne il contenuto essenziale, devono altresì conformarsi al principio di proporzionalità e sono ammissibili soltanto ove siano necessarie e rispondano “effettivamente” a finalità di interesse generale riconosciute dall’Unione o alla esigenza di proteggere altri diritti e libertà. Sul piano politico, nella misura in cui l’Unione si fonda, oltre che sulla democrazia e sullo stato di diritto,

sulla tutela dei diritti fondamentali, la loro violazione dà luogo all'attivazione delle procedure dirette all'adozione di misure di tipo conformativo, che possono giungere fino alla sospensione dell'esercizio delle facoltà derivanti dall'adesione all'Unione.

Le due vicende appena considerate discendono, a loro volta, da un duplice cambiamento. Si tratta, in primo luogo, del cambiamento intervenuto negli interessi di cui la Comunità prima e adesso l'Unione assumono la cura: questi, da interessi riflessi dalle politiche pubbliche, per esempio, sono divenuti veri e propri diritti, circondati da garanzie e azionabili relativamente all'ambiente. L'altro cambiamento consiste – appunto – nella circostanza che alle libertà e ai diritti riguardanti il lavoro sono annesse tutte le conseguenze derivanti dall'essere inclusi tra le situazioni soggettive, individuali e collettive, qualificate come “fondamentali”, distinte dalle altre genericamente definite “diritti umani” o con locuzioni simili.

5. C) Unità dei principi e differenziazione degli istituti

Si è asserito, in precedenza, che il modo in cui i principi e le regole enunciati dalla Carta producono effetti non si ispira alla tecnica dell'armonizzazione. Bisogna ora darne conto.

Si consideri, a titolo esemplificativo, la norma, così discussa in questo periodo nelle sedi istituzionali e al di fuori di esse, che disciplina il licenziamento (articolo 30). Essa consta di un precetto di tipo proibitivo, il divieto del licenziamento ingiustificato, e di un rinvio, ai fini della determinazione delle forme di tutela esperibili, «al diritto comunitario e alle prassi e legislazioni nazionali». Dunque, la Carta non preclude i licenziamenti, ma solo quelli ingiustificati, conformandosi in ciò al principio comune agli ordinamenti nazionali. Ma, poiché in essi le forme di tutela sono differenziate, ne prende atto, senza condizionarne l'operatività, se non per quanto previsto dalle norme comunitarie. Non c'è, insomma, una disciplina europea, ma una varietà di discipline, sia pure nel quadro di un principio comune.

Questa conclusione riceve altrettante, significative conferme dalle norme sull'informazione e la consultazione dei lavoratori e dall'accesso alle prestazioni di sicurezza sociale e di assistenza sociale: nel primo caso, il diritto dei lavoratori si esercita «nei casi e alle condizioni previsti dal diritto comunitario e dalle legislazioni e prassi nazionali» (articolo 27); nell'altro, l'accesso alle prestazioni ha luogo «secondo le

modalità stabilite dal diritto comunitario e le legislazioni e prassi nazionali» (articolo 34, primo comma).

Agiscono nella medesima direzione altre norme riguardanti i diritti sociali. Così, i diritti di sposarsi e di costituire una famiglia sono garantiti «secondo le leggi nazionali che ne disciplinano l'esercizio». Allo stesso modo, la libertà d'impresa è riconosciuta «conformemente al diritto comunitario e alle legislazioni e prassi nazionali»: come per il lavoro, così per l'impresa, è annesso rilievo alle prassi, oltre che alle leggi. Anche in questo, l'ordine giuridico europeo si differenzia da quelli nazionali che, all'epoca del dominio del positivismo giuridico, negavano rilievo alla consuetudine.

Dalle notazioni sin qui esposte può trarsi una conclusione: nella Carta dei diritti fondamentali, la disciplina del lavoro è basata sulla disgiunzione tra l'enunciazione dei principi comuni e il riconoscimento della differenziazione degli istituti applicativi, nel caso di specie la tutela dal licenziamento ingiustificato. Questa disgiunzione non è casuale: risponde al principio di fondo della preservazione delle differenze, sancito dal Trattato e confermato dalla Carta, il cui articolo 22 stabilisce che l'Unione «rispetta la diversità culturale, religiosa e linguistica». Sono lasciate ai singoli ordinamenti, quindi, le scelte prese in esito a politiche di tipo redistributivo e che, in ultima analisi, si fondano su giudizi di valore, in senso politico ed etico, circa la posizione degli individui e dei gruppi nel corpo sociale.

6. Per lo studio comparato delle istituzioni giuridiche

La Carta dei diritti fondamentali è al centro di vicende di segno opposto. Considerata, nel suo complesso, come fonte dei principi comuni agli stati membri in rapporto al lavoro, essa si consolida proprio mentre il lavoro, come fenomeno sociale ed economico, entra in crisi o, più semplicemente, cambia.

Considerata come atto rilevante per il diritto, la Carta ha avuto all'inizio un valore giuridico incerto, ma quel che conta è che i giudici ne abbiano fatto applicazione per dirimere le controversie. Un ulteriore rafforzamento proverrà, prevedibilmente, dall'inclusione della Carta sul testo costituzionale che la nuova convenzione europea sta predisponendo.

Infine, considerata come componente della costituzione europea, si differenzia dalle costituzioni statali per via dell'apertura nei confronti

degli altri ordinamenti, nazionali e internazionali, e, attraverso i principi generali, del diritto prodotto dai giudici. Ne deriva la necessità che i giuristi, e gli studiosi delle altre scienze sociali, studino le istituzioni giuridiche tenendo conto dell'influenza che su di essa esercitano sia l'Unione, sia gli altri sistemi politici e giuridici. La comparazione, insomma, deve fare parte del bagaglio culturale degli scienziati sociali.

7. Riferimenti bibliografici

Dato il carattere introduttivo di questa nota, i riferimenti sono limitati ad alcune indicazioni, relative agli studi citati, rinviando, per un esame complessivo della Carta a R. BIFULCO, M. CARTABIA E A. CELOTTO (a cura di), *L'Europa dei diritti. Commento alla Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea*, Bologna, Il Mulino, 2001.

1. La messa a punto di M.S. GIANNINI è esposta nel saggio *Il pubblico potere*, Bologna, Il Mulino, 1985. Del medesimo A. si veda anche *La libertà dall'ignoranza e dal bisogno. I diritti sociali*, in *Diritti dell'uomo e nazioni unite*, Padova, Cedam, 1963, p. 85.
2. L'opera di RITTER è *Storia dello Stato sociale*, Bari, tr. it. Laterza, 1996.
3. Gli scritti di S. CASSESE e A. PIZZORUSSO richiamati nel testo sono, rispettivamente: *Le basi costituzionali*, in *Trattato di diritto amministrativo*, a cura di S. Cassese, Milano, Giuffrè, 2000, vol. I; *Il patrimonio costituzionale europeo*, Bologna, Il Mulino, 2001.
4. Sulla nozione di diritto fondamentale utilizzata dalla Carta, rinvio a quanto scritto altrove: G. DELLA CANANEA, *The Concept of Fundamental Rights in the EU Charter*, in *European Review of Public Law*, 2002. Un'impostazione, in parte, diversa è in A. CANTARO, *Lavoro e diritti sociali nella «costituzione europea»*, in *Lavoro: declino o metamorfosi*, a cura di P. Barcellona, Milano, Franco Angeli, 2001, p. 97 ss., secondo cui l'ordinamento comunitario si ispira all'economia sociale di mercato.