

CHIARA LAZZARI

LA CARTA DI NIZZA E I DIRITTI COLLETTIVI DI LIBERTÀ *

SOMMARIO

1) *Significato e novità dell'art. 28 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione*; 2) *I diritti collettivi di libertà: le ambiguità della Carta*.

1. L'art. 28 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione Europea, con una formulazione in parte analoga a quella degli artt. 12.1 e 13.1 della Carta comunitaria dei diritti sociali fondamentali del 1989¹, riconosce ai lavoratori ed ai datori di lavoro, oltre che alle rispettive organizzazioni, il diritto di negoziare e di concludere contratti collettivi ai livelli appropriati e di ricorrere, in caso di conflitti di interessi, ad azioni collettive, ivi compreso lo sciopero, conformemente al diritto comunitario ed alle legislazioni e prassi nazionali.

Di fronte all'espressa menzione, nel documento proclamato a Nizza, dei diritti collettivi di libertà² l'impressione è che il significato innovativo della scelta operata dalla Convenzione³ sia destinato a perce-

* Il testo costituisce una rielaborazione dell'intervento svolto durante l'incontro di studio sul tema *Metamorfosi sul lavoro e nuovi diritti nell'Unione Europea*, organizzato dalle Facoltà di Giurisprudenza e Scienze Politiche dell'Università di Urbino il 22 aprile 2002.

¹ La prima disposizione richiamata, infatti, prevede che «i datori di lavoro o le organizzazioni dei datori di lavoro da un lato e le organizzazioni dei lavoratori dall'altro hanno il diritto, alle condizioni previste dalle legislazioni e dalle prassi nazionali, di negoziare e concludere contratti collettivi», mentre, in base all'art. 13.1, «il diritto di ricorrere in caso di conflitti di interessi, ad azioni collettive, comprende il diritto di sciopero, fatti salvi gli obblighi risultanti dalle regolamentazioni nazionali e dai contratti collettivi»; in argomento cfr. anche le previsioni (parte II, art. 6) della Carta sociale europea del 1961.

² Qui, peraltro, verranno considerati solo i diritti di contrattazione collettiva e di sciopero, omettendosi, invece, di esaminare quelli di informazione e consultazione riconosciuti dall'art. 27.

³ Sull'originalità dello strumento prescelto per l'elaborazione della Carta v., anche per ulteriori riferimenti bibliografici, BRAIBANT G., *La Charte des droits fondamentaux*, DS, 2001, 70 ss. e SCIARRA S., *Diritti sociali. Riflessioni sulla Carta europea dei diritti fondamentali*, ADL, 2001, 392 ss.

pirsi anche nel caso in cui la Carta dovesse mantenere l'attuale *status* di atto politico giuridicamente non vincolante, sol che si pensi al valore che verosimilmente le sarà attribuito dalla Corte di Giustizia, oltre che dalle altre istituzioni comunitarie⁴. Tuttavia, pare di poter dire che, nella materia *de qua*, la reale portata dell'innovazione sia legata, almeno nei suoi aspetti più evidenti, alla veste giuridica che la Carta stessa andrà ad assumere in concreto, ossia al suo divenire (o meno) prima parte di quella Costituzione europea alla cui concreta redazione si sta già lavorando⁵. Infatti, qualora il documento in questione fosse trasfuso in un testo di rango costituzionale – conformemente, del re-

⁴ Cfr., in proposito, le conclusioni dell'Avv. Generale Tizzano nel caso Bectu (C-173/99), il quale ricava dall'art. 31.2 della Carta la conferma del riconoscimento nell'ordinamento comunitario del diritto fondamentale alle ferie annuali retribuite; in argomento, cfr. pure ARRIGO G., *La Carta dei diritti fondamentali dell'Unione Europea. Prime osservazioni*, DL, 2001, 196; MANZELLA A., *Un catalogo dei diritti*, Il Mulino, 2001, 35; ID., *Perché non si parla mai dell'Europa che vince*, La Repubblica, 5 gennaio 2001, 15; AA.VV., *Il diritto comunitario del lavoro dopo la Carta*, RCDL, 2001, 555; si vedano altresì le dichiarazioni rese il 7 dicembre 2000 a Nizza dai presidenti del Parlamento europeo e della Commissione Nicole Fontaine e Romano Prodi, dalle quali si evince la volontà delle istituzioni comunitarie di intendere la Carta come impegno ad improntare fin d'ora la propria azione al rispetto dei diritti ivi sanciti (su questo punto cfr. anche RODOTÀ S., *Ma l'Europa già applica la nuova Carta dei diritti*, La Repubblica, 3 gennaio 2001).

⁵ Cfr., per tutti, CERRETELLI A., *Due mondi con una sola Costituzione*, Il Sole 24-ore, 25 febbraio 2002, 1 ss.; ID., *Un'utopia di un'Europa unita sulla Carta*, *ivi*, 27 febbraio, 2002, 9; in argomento v. pure ANZON A., *La Costituzione europea come problema*, RIDPC, 2000, 629 ss.; BALDASSARRE A., *La Carta europea dei diritti*, resoconto della relazione e degli interventi al Seminario dell'Osservatorio costituzionale della Luiss (Roma, 28 maggio 1999), www.luiss.it/semcost/europa/carta/index.html; BALLESTRERO M.V., *Brevi osservazioni su costituzione europea e diritto del lavoro italiano*, LD, 2000, 549 ss.; BARBERA A., *Esiste una «costituzione europea»?*, Q cost., 2000, 59 ss.; DAHRENDORF R., *Non basta una Carta per fare l'Europa*, La Repubblica, 14 novembre 2000; DASTOLI P.V., *Dalla diplomazia alla democrazia: verso una costituzione europea?*, Il Mulino, 2000, 903 ss.; LUCIANI M., *Diritti sociali e integrazione europea*, PD, 2000, 388 ss.; NANIA R., *Le Costituzioni nazionali e la Costituzione europea*, resoconto della relazione e degli interventi al Seminario dell'Osservatorio costituzionale della Luiss (Roma, 7 maggio 1999), www.luiss.it/semcost/europa/costeur/index.html; Ninatti S., *Verso una costituzionalizzazione dei trattati?*, Q cost., 224 ss.; PADOA-SCHIOPPA A., *Una costituzione per l'Europa*, Il Mulino, 2001, 48 ss.; PERONE G., *Verso una «Costituzione sociale europea»? Presupposti, obiettivi ed efficacia della Carta dei diritti fondamentali*, DL, 2001, 109 ss.; PIZZORUSSO A., *Il rapporto del comitato Simitis, Diritto pubblico comparato ed europeo*, 1999, 556 ss.; RIDOLA P., *Diritti di libertà e mercato nella «costituzione europea»*, Q cost., 2000, 15 ss.

sto, a quanto il Parlamento europeo e la Commissione⁶, oltre che alcuni Stati membri, tra i quali l'Italia⁷, hanno in più occasioni auspicato – si assisterebbe al solenne riconoscimento al massimo livello normativo di diritti che, come si vedrà meglio tra breve, non paiono ancora assumere nell'ordinamento comunitario la veste di diritti sociali fondamentali. Ciò che, al di là dell'intuitivo valore simbolico, produrrebbe altresì immediate ricadute in termini di effettività dei medesimi. I diritti sociali in questione, infatti, diversamente da quelli la cui giustiziabilità appare subordinata ad interventi attivi – anche in termini di mezzi economici stanziati e di indicazione delle modalità di attuazione – da parte degli Stati e delle istituzioni comunitarie, risulterebbero fin da subito esigibili, non necessitando, per il loro concreto esercizio, dell'apprestamento di politiche adeguate e dell'erogazione di prestazioni positive da parte dell'Unione⁸.

Come testé accennato, pur contenendo il Trattato, dopo le modifiche introdotte ad Amsterdam, norme che in vario modo ed in diversa misura promuovono l'autonomia collettiva, allo stato attuale non pare possa parlarsi dell'esistenza, nell'ordinamento comunitario, di diritti collettivi di libertà aventi rango costituzionale. Le vaghe formulazioni del quarto considerando del Preambolo Tue, nel quale si proclama l'attaccamento ai diritti sociali sanciti nelle Carte del 1961 e del 1989, e dell'art. 136 Tce, secondo cui la Comunità e gli Stati membri perseguono obiettivi di politica sociale «tenuti presenti i diritti sociali fondamentali» quali definiti nelle fonti appena citate, fanno, per vero, dubitare dell'effettiva «costituzionalizzazione» di questi ultimi. Non sembra, infatti, del tutto convincente l'opinione dottrinale secondo la quale la tecnica legislativa del rinvio per incorporazione, che sarebbe stata utilizzata nella fattispecie, avrebbe prodotto l'effetto tipico di assegnare alla fonte richiamata eguale forza gerarchica di quella operante il

⁶ V. le risoluzioni del Parlamento A5-0064/2000 del 16 marzo 2000 e B5-767/2000 del 2 ottobre 2000, nonché la comunicazione della Commissione sulla natura giuridica della Carta COM (2000) 644 def. dell'11 ottobre 2000: tutti questi documenti si pronunciano in favore dell'attribuzione alla Carta di un'efficacia vincolante.

⁷ Cfr. il discorso tenuto dal Presidente della Repubblica Carlo Azeglio Ciampi a Lipsia il 6 luglio 2000 ed il resoconto del dibattito parlamentare in APOSTOLI A., *Il difficile varo della Carta dei diritti*, *Q cost.*, 2001, 220 ss.

⁸ Cfr., in argomento, ROCCELLA M., *La Carta dei diritti fondamentali: un passo avanti verso l'Unione politica*, *LD*, 2001, 330 ss.; SCIARRA S., *Diritti sociali* cit., 394-395.

rinvio⁹. Invero, nonostante l'importanza dell'attribuzione della qualifica di «fondamentali» ai diritti sociali¹⁰ e l'indubbia valenza dei riferimenti alle Carte poc'anzi ricordate – evidentemente volti a sollecitare anche le istituzioni comunitarie, e non più solo gli Stati membri, alla realizzazione degli obiettivi ivi enunciati – pare che il senso del loro richiamo sia quello di attribuire ad esse valore interpretativo e non già efficacia immediatamente prescrittiva¹¹. Ciò che, del resto, sembrerebbe trovare ulteriore conferma nel mantenimento, anche dopo Amsterdam, dell'art. 6.2 Tue, a mente del quale l'Unione rispetta i diritti fondamentali «quali sono garantiti dalla Convenzione per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali» del 1950 «quali risultano dalle tradizioni costituzionali comuni degli Stati membri». Dal che pare potersi evincere come alla base dell'Unione continuino a collocarsi, in una posizione di preminenza, i soli diritti fondamentali della prima generazione, mentre il processo di «costituzionalizzazione» di quelli sociali appare ancora «incompiuto» ed «incerto negli esiti»¹².

Analogamente, le previsioni a sostegno del dialogo sociale e dell'autonomia collettiva contenute nel Trattato, e segnatamente gli artt. 137.4, 138, 139 Tce, atteso il loro carattere di norme per lo più pro-

⁹ In questo senso CARINCI F.-PIZZOFERRATO A., «Costituzione» europea e diritti sociali fondamentali, LD, 2000, 281 ss.; cfr. anche WEISS M., *Il Trattato di Amsterdam e la politica sociale*, DRI, 1998, 4.

¹⁰ Cfr. LUCIANI M., *op. cit.*, 367; SCIARRA S., *Diritti sociali*, cit., 401.

¹¹ Sul tema cfr. ARRIGO G., *La politica sociale nel Trattato di Amsterdam: una «riforma minore» destinata a crescere*, DL, I, 1998, 52 ss.; BALLESTRERO M.V., *Dalla politica sociale ai diritti. I diritti sociali nella Carta dell'Unione Europea*, DML, 2001, 5; EAD., *Brevi osservazioni*, cit., 554 ss.; BLAINPAIN R., *Il Trattato di Amsterdam e le sue conseguenze: fine del modello sociale europeo?*, DL, I, 1998, 13; CANTARO A., *Lavoro e diritti sociali nella «costituzione europea»*, in BARCELLONA P. (a cura di), *Lavoro. Declino o metamorfosi?*, DD, 1999, n. 4, 115; FOGLIA R., *Il Trattato di Amsterdam: contenuti precettivi*, DL, I, 1998, 62 ss.; LUCIANI M., *op. cit.*, 370 ss.; MAGNO P., *Diritti sociali nell'ordinamento dell'Unione Europea dopo Amsterdam*, DL, 1998, 24; PALLINI M., *Il rapporto problematico tra diritto della concorrenza e autonomia collettiva nell'ordinamento comunitario e nazionale*, RIDL, II, 2000, 236; SIMITIS S. et al., *Per l'affermazione dei diritti fondamentali nell'Unione Europea*, Relazione del gruppo di esperti in materia di diritti fondamentali, 7 ss.; VENEZIANI B., *Nel nome di Erasmo da Rotterdam. La faticosa marcia dei diritti sociali fondamentali nell'ordinamento comunitario*, RGL, 2000, 814.

¹² CANTARO A., *op. cit.*, 115; in argomento, cfr. anche BALLESTRERO M.V., *Brevi osservazioni*, cit., 554; LUCIANI M., *op. cit.*, 370.

cedimentali, appaiono sfornite di qualsiasi valore fondante¹³, oltre che prive di una solida base su cui poggiare. Anche dopo Amsterdam, infatti, il diritto di associazione sindacale – unitamente a quelli di sciopero, serrata e retribuzione – continua ad essere escluso dalle competenze comunitarie in virtù dell'art. 137.6 Tce¹⁴, sì che al ruolo quasi pubblico attribuito ai soggetti collettivi dalle norme citate non pare corrispondere il riconoscimento di un adeguato presupposto costituzionale interno al sistema comunitario¹⁵. Date queste premesse, e stante la precedenza logica del diritto di associazione rispetto a quelli di contrattazione e di azione collettiva¹⁶, del tutto condivisibile appare lo sforzo della Carta proclamata a Nizza di ricomporre l'anomalia costituzionale cui si accennava, benché il tentativo di recuperare detta esclusione rischi di rimanere incompiuto, se è vero che, secondo l'art. 51, l'adozione del documento testé richiamato non è idonea ad introdurre competenze nuove, per la Comunità e per l'Unione, rispetto a quelle già definite nei Trattati¹⁷. In ogni caso, l'art. 12.1 riconosce la libertà di associazione anche in campo sindacale, con una formulazione che, pur corrispondendo all'art. 11 della Convenzione per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali del 1950¹⁸, sembra avere una portata più estesa rispetto a quest'ultimo, applicandosi a tutti i livelli, incluso quindi quello europeo. Sicché, potrebbe ipotizzarsi l'idoneità della norma in questione a fungere da fonte ispiratrice per la creazione, ad opera della Corte di Giustizia, di una giurisprudenza in tema di libertà sindacale meno restrittiva di quella elaborata sulla stessa materia dalla Corte di Strasburgo e più in sintonia con le tradizioni costituzionali degli Stati membri e con l'evolversi degli ordinamenti europei. Peraltro, se a ciò non pare ostare né l'attuale

¹³ Cfr. PALLINI M., *op. cit.*, 237.

¹⁴ Detta esclusione continua ad essere mantenuta anche dal nuovo art. 137.5 del Trattato di Nizza.

¹⁵ Cfr. SCIARRA S., *Diritti sociali fondamentali*, in BAYLOS GRAU A., CARUSO B., D'ANTONA M., SCIARRA S. (a cura di), *Dizionario di Diritto del Lavoro Comunitario*, Il Mulino, Bologna, 1996, 77-78; su tale contraddizione v. anche LO FARO A., *Funzioni e finzioni della contrattazione collettiva comunitaria*, Giuffrè, Milano, 1999, spec. 184-185.

¹⁶ Cfr. SCIARRA S., *Diritti sociali fondamentali cit.*, 85.

¹⁷ In argomento, v. SCIARRA S., *Diritti sociali cit.*, 403.

¹⁸ Di conseguenza, ai sensi dell'art. 52.3 della Carta, le limitazioni al diritto di associazione non possono andare oltre quelle considerate come legittime dallo stesso art. 11.2 della Cedu.

natura di atto politico giuridicamente non vincolante della Carta, né la previsione del ricordato art. 51, qualche difficoltà potrebbe, invece, giungere dalla logica prettamente individualistica cui si ispira anche la norma *de qua*¹⁹ – non a caso ricompresa nel titolo dedicato alle libertà individuali – la quale, infatti, limitandosi ad affermare il diritto di ogni individuo di fondare sindacati e di aderirvi per la difesa dei propri interessi, omette di considerare i diritti dell'organizzazione in quanto collettività già esistente.

Il riconoscimento di un diritto fondamentale di negoziazione collettiva e di sciopero non sembra potersi evincere nemmeno dalla giurisprudenza della Corte di Giustizia, che pure ha ritenuto, sulla base degli ordinamenti nazionali degli Stati aderenti, di poter affermare l'esistenza di un diritto di associazione sindacale, come ricorda l'Avvocato generale Jacobs nella famosa sentenza *Albany*²⁰. Com'è noto, in questo caso si chiedeva alla Corte di chiarire, tra l'altro²¹, se potesse essere assimilato ad un accordo indebitamente restrittivo della concorrenza – così come sostenuto dall'impresa olandese *Albany International BV* – il contratto collettivo istitutivo di un fondo incaricato della gestione di un regime pensionistico integrativo, l'iscrizione al quale era stata successivamente resa obbligatoria *erga omnes*, relativamente al settore di riferimento, attraverso un apposito intervento normativo. Ebbene, anche in questa pronuncia, nella quale più che altrove si avverte il tentativo di riequilibrare il tradizionale sbilanciamento dell'ordinamento comunitario verso i valori economici, «il linguaggio dei diritti fondamentali» si rivela «del tutto assente»²². La Corte, infatti, pur individuando negli obiettivi sociali dettati dagli artt. 2 e 3 Tce e dall'art. 1 Aps e nelle misure promozionali previste dagli artt. 118 e 118 B Tce e dall'art. 4 Aps le disposizioni in grado di esentare, almeno

¹⁹ Cfr., in proposito, ALES E., *Libertà e "uguaglianza solidale": il nuovo paradigma del lavoro nella Carta dei diritti fondamentali dell'Unione Europea*, DL, 2001, 120-121.

²⁰ V. in merito il punto 139 delle conclusioni dell'Avv. gen. Jacobs; su Cgce 21.9.1999, *Albany International BV c. Stichting Bedrijfspensioenfonds Textielindustrie*, causa C-67/96, Racc., 1999, I-5863, v. Allamprese A., *Il commento*, LG, 2000, 33 ss.; DI VIA L., *Sindacati, contratti collettivi e antitrust*, Mercato, concorrenza, regole, 2000, 281 ss.; PALLINI M., *op. cit.*, 225 ss.; VENEZIANI B., *op. cit.*, 822 ss.

²¹ Altri nodi cruciali della controversia erano rappresentati dalla qualificazione come impresa del fondo *de quo* e dalla compatibilità con le norme del diritto comunitario della concorrenza del riconoscimento al medesimo di un diritto esclusivo di gestione.

²² ROCCELLA M., *op. cit.*, 340.

parzialmente, l'autonomia collettiva dall'applicazione delle regole in tema di concorrenza, non si spinge fino ad affermare la sussistenza di un diritto fondamentale di contrattazione collettiva. Sicché, essa pare non discostarsi troppo dall'opinione espressa dal suo Avvocato generale, secondo il quale nell'ordinamento comunitario troverebbe tutela il diritto di intraprendere un'azione collettiva per proteggere l'interesse all'occupazione, nella misura in cui detta azione si rivelasse indispensabile per l'esercizio della libertà di associazione, senza, tuttavia, che ciò significhi garanzia di «immunità» anche per l'attività contrattuale del sindacato²³. Né, d'altra parte, sembra che in tali parole possa leggersi la definitiva agnizione dell'esistenza di un diritto fondamentale di sciopero: invero, l'espressione testé riferita richiama quella comunemente utilizzata dalla Corte di Strasburgo, la quale, senza mai pervenire ad una lettura del menzionato art. 11 della Convenzione europea del 1950 quale fonte promozionale dei diritti collettivi di libertà²⁴, ha ripetutamente affermato che nella nozione di «azione collettiva» non necessariamente deve intendersi compreso anche il diritto di sciopero²⁵.

In questa prospettiva, allora, ben fa la Carta di Nizza – ed ancor prima quelle del 1961 e del 1989²⁶ – a specificare ciò che, diversamente, non si sarebbe potuto dare per scontato per i motivi appena ricordati. Peraltro, al di là dell'opportunità di tale opzione, la formulazione prescelta dall'art. 28 si rivela altresì interessante per le implicazioni relative alla configurazione del diritto di sciopero – inteso tecnicamente come il diritto dei lavoratori subordinati di astenersi dal lavoro con conseguente sospensione degli effetti civilistici legati al contratto – quale *species* di un più ampio *genus*. Il discorso porterebbe lontano, investendo anche i recenti processi normativi interni che disciplinando, sulla scorta di alcune pronunce della Corte Costituzionale²⁷,

²³ V., in proposito, i punti 158 ss. delle conclusioni dell'Avv. gen. Jacobs; critico VENEZIANI B., *op. cit.*, 823.

²⁴ V., anche per ulteriori riferimenti bibliografici, SCIARRA S., *Diritti sociali*, cit., 406 e VENEZIANI B., *op. cit.*, 828.

²⁵ COSÌ ORLANDINI G., *Il diritto di sciopero nella Carta dei diritti fondamentali dell'Unione Europea*, in corso di pubblicazione in *DLRI*, 2002, p. 2 del dattiloscritto; *contra* ROCCELLA M., *op. cit.*, 339-340.

²⁶ Cfr., infatti, l'art. 6 della Carta sociale europea e l'art. 13.1 della Carta comunitaria dei diritti sociali fondamentali dei lavoratori, su cui v. *supra*, nota 1.

²⁷ Ci si riferisce a Corte Cost. n. 114/1994 e n. 171/1996.

l'«astensione collettiva dalle prestazioni, a fini di protesta o di rivendicazione di categoria, da parte di lavoratori autonomi, professionisti o piccoli imprenditori»²⁸, riconoscono che l'area riservata all'autotutela collettiva è significativamente più estesa rispetto a quella garantita al solo diritto di sciopero. Esulerebbe dal tema affrontato in questa sede indugiare in un'analisi più approfondita delle tante questioni connesse alla materia *de qua*. Ciò che ai fini del presente discorso importa, piuttosto, rimarcare è il fatto che da detta disciplina – così come dall'art. 28 qui considerato – sembra possano trarsi interessanti elementi di riflessione circa la necessità di interrogarsi sull'apertura di una più ampia prospettiva, anche costituzionale, per il conflitto collettivo, in un contesto socio-economico, nel quale, da un lato, i confini fra lavoro dipendente ed autonomo vanno sempre più offuscandosi e, dall'altro, i processi di globalizzazione rischiano di far perdere parte della loro efficacia ai classici mezzi di autotutela collettiva. Non è, del resto, un caso se da autorevole dottrina d'oltralpe giunge l'invito a «rivedere» i diritti d'azione collettiva e a valorizzare anche strumenti «altri» rispetto allo sciopero (ad es. il boicottaggio) che, in quanto capaci di sancire una sorta di «alleanza» fra lavoratori e consumatori, potrebbero risultare maggiormente idonei a controbilanciare il potere economico di un'impresa sempre più «dispersa» sul territorio ed inserita in una dimensione globale²⁹.

L'importanza dell'espressa menzione dei diritti collettivi di libertà in un documento verosimilmente destinato a diventare la prima parte della futura Costituzione europea può cogliersi anche in relazione alle opinioni che contestano l'opportunità del loro inserimento all'interno di un testo di rango costituzionale.

Il riferimento è anzitutto alla proposta, avanzata dal settimanale britannico *The Economist* del 28 ottobre 2000, dell'adozione di una Costituzione per così dire «breve» (composta di soli ventuno articoli), nella quale ai diritti sociali – compresi, evidentemente, quelli in questione – sarebbe riconosciuto pochissimo spazio. Invero, al di là del rinvio alla Convenzione europea del 1950 – che, peraltro, si rivela al-

²⁸ Il riferimento è, con tutta evidenza, all'art. 2-bis della legge n. 146/1990 introdotto dall'art. 2 della legge n. 83/2000.

²⁹ Cfr. SUPLOT A., *Revisiter les droits d'action collective*, DS, 2001, 687 ss.; su questi temi cfr. anche CARUSO B., *Il conflitto collettivo post-moderno: come si adegua il diritto del lavoro*, in corso di pubblicazione in DLRI, 2002, spec. 9 ss. del dattiloscritto.

quanto carente sotto il profilo qui considerato – e dell'enunciazione, nel primo articolo, dei principi di libertà, democrazia e legalità, la nuova Costituzione dell'Ue, nella versione presentata dalla rivista britannica, dovrebbe limitarsi a razionalizzare e semplificare l'ordinamento delle istituzioni comunitarie³⁰. In tale prospettiva, la Carta dei diritti diverrebbe una sorta di repertorio di principi già consolidati nelle tradizioni costituzionali degli Stati membri, per la cui definizione risulterebbe sufficiente il rinvio alla citata Convenzione del 1950, scelta non tanto in virtù di ciò che contiene, quanto di ciò che essa esclude, essenzialmente per ragioni di anzianità storica: ossia, come accennato, la categoria dei diritti sociali, e quella dei «nuovi diritti» in tema, ad esempio, di bioetica, ambiente, telematica³¹.

Ma il riferimento è anche all'opinione secondo la quale, in materia di relazioni industriali, sarebbe stata sufficiente la proclamazione del diritto di libera associazione sindacale, in una prospettiva verosimilmente non troppo dissimile rispetto a quella accolta dall'art. 39, co. 1°, della Costituzione italiana, in rapporto al quale si è affermata una lettura tesa a ricomprendere nella garanzia ivi sancita anche l'attività contrattuale svolta dal sindacato. La Convenzione, dunque, non solo avrebbe ecceduto in «interventismo normativo» – essendo dubbia la possibilità di ricomprendere il diritto di negoziazione collettiva³² fra le libertà assolutamente irrinunciabili che una Costituzione, per sua natura, dovrebbe garantire ai cittadini – ma, ponendo le premesse per la futura «costituzionalizzazione» anche di un diritto a raggiungere un

³⁰ L'articolato proposto, infatti, configura un assetto istituzionale in cui il governo europeo spetterebbe al Consiglio dei Capi di Stato e di Governo ed il potere legislativo dell'Unione risiederebbe nel Consiglio dei Ministri, di cui la Commissione (composta da dodici membri) costituirebbe il semplice segretariato, mentre al Parlamento elettivo, formato di cento deputati e privo di poteri legislativi primari, sarebbero riconosciute solo modeste funzioni di foro di discussione.

³¹ Cfr. PADOA-SCHIOPPA A., *op. cit.*, 48; Quadrio Curzio A., *La libertà economica trascurata nella nuova Costituzione europea*, *Il Sole 24-ore*, 31 ottobre 2000, 6; Zanone V., *La Carta dei diritti Ue motore dell'integrazione*, *ivi*, 5 novembre 2000, 2; in generale, sulle difficoltà incontrate nell'inserimento dei diritti sociali nella Carta, v. APOSTOLI A., *La Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea: la Convention entra in una fase decisiva*, *Q. cost.*, 2000, 695.

³² Oltre che quello di informazione e consultazione previsto dall'art. 27; sottolineano, invece, la novità e l'importanza dell'inclusione di quest'ultimo nella Carta, ROCCELLA M., *op. cit.*, 2001, 336 e RODOTÀ S., *op. cit.*; v. anche SCIARRA S., *Diritti sociali cit.*, 405.

accordo, si sarebbe abbandonata ad «una vera forzatura culturale, prima ancora che (ad) un'assurdità giuridica»³³. Senonché, l'indubbia ambiguità della formula utilizzata dall'art. 28 che, riferendosi al diritto di «negoziare e concludere» contratti collettivi, potrebbe far pensare all'imposizione di un vero e proprio obbligo a contrarre in capo ai datori di lavoro, non sembra sia sufficiente a liquidare l'intervento della Convenzione come inopportuno. Invero, al di là della considerazione secondo la quale la formula in questione ben potrebbe essere intesa anche come endiadi³⁴, pare che in un ordinamento, quale quello comunitario, così poco propenso al riconoscimento dei diritti sociali, l'espressa menzione del diritto di contrattazione collettiva ponga al riparo dal rischio di interpretazioni riduttive cui sarebbe potuta andare incontro l'eventuale tutela a livello costituzionale della sola libertà di associazione sindacale. E ciò anche in considerazione dell'approccio, connotato in senso fortemente individualistico, con il quale, come già rilevato, l'art. 12.1 della Carta di Nizza affronta la materia *de qua*. In proposito, del resto, utili insegnamenti possono trarsi proprio dalla giurisprudenza, prima ricordata, della Corte di Giustizia e della Corte di Strasburgo, oltre che dalle conclusioni dell'Avvocato generale Jacobs in *Albany*, cui si faceva poc'anzi cenno: da entrambe, invero, si evince come all'affermazione di un principio di libertà sindacale nel suo nucleo minimo, quale libertà di organizzazione, non consegua necessariamente la tutela dello stesso anche nel suo profilo dinamico, attraverso l'individuazione di un diritto fondamentale di contrattazione collettiva, oltre che di sciopero.

2. Affermata, dunque, la bontà della scelta operata dalla Convenzione, v'è, piuttosto, da chiedersi se l'ampiezza della portata del riconoscimento dei diritti collettivi di libertà, così come risultante dalla Carta, sia del tutto soddisfacente. Ed, al riguardo, le perplessità sembrerebbero non mancare.

Con specifico riferimento alla possibilità di ricorrere ad «azioni collettive», non può non rilevarsi la distinzione, chiaramente mutuata dai sistemi in cui prevale un modello «organico» di regolazione del conflitto, fra controversie su interessi e controversie su diritti, spesso

³³ BIAGI M., *Invasioni di campo*, *Il Sole 24-ore*, 8 dicembre 2000, 1.

³⁴ Così, infatti, DEL PUNTA R., *I diritti sociali come diritti fondamentali: riflessioni sulla Carta di Nizza*, *DRI*, 2001, 342.

esemplificata con la differenza fra rivendicazioni salariali e contese sull'interpretazione di un accordo³⁵, da cui consegue il riconoscimento del diritto di sciopero solamente nel primo caso. Limitante appare altresì l'indicazione relativa alle legittime finalità del conflitto, espressamente circoscritta dalla Carta alla sola «difesa degli interessi», la quale rende dubbia l'ammissibilità di forme di sciopero diverse da quelle poste in essere per fini contrattuali e direttamente rivolte alla propria controparte negoziale³⁶. Senza contare, poi, che la norma parrebbe collocare sullo stesso piano sciopero e serrata, riconoscendo anche ai datori di lavoro, ed alle rispettive organizzazioni, il diritto di intraprendere azioni collettive. E qui, «gli echi dei sistemi "organici"» si fanno indiscutibilmente «ancor più nitidi»³⁷.

Più in generale, non può farsi a meno di notare come la tutela dei diritti in questione sia garantita «conformemente [...] alle legislazioni e prassi nazionali». Le ragioni politiche sottese a tale scelta sono di tutta evidenza. I diritti collettivi di libertà, infatti, costituiscono elementi essenziali dei sistemi di relazioni industriali nazionali, tra loro tanto eterogenei da rendere alquanto problematica l'individuazione di principi comuni in grado di realizzare un'integrazione maggiormente strutturata. V'è, peraltro, da chiedersi se tale inciso, che compare anche in altre disposizioni del capo IV sulla solidarietà³⁸, e che, come risulta dalle cronache, è stato fortemente voluto dal Regno Unito, non possa aprire la via ad un'interpretazione in senso fortemente nazionalistico del principio di sussidiarietà. In altri termini, nasce il dubbio che l'idea «meno Europa, più sussidiarietà»³⁹, confermando la volontà degli ordinamenti nazionali di mantenere, specie sui temi sociali, il monopolio della regolazione dei medesimi, finisca con il trasformarsi in sem-

³⁵ Su tale distinzione, cfr., per tutti, LORD WEDDERBURN, *Il diritto di sciopero: esiste uno standard europeo?*, in *I diritti del lavoro*, a cura di S. Sciarra, Giuffrè, Milano, 1998, 178 ss.

³⁶ Cfr. ORLANDINI G., *Il diritto di sciopero* cit., p. 6 ss. del dattiloscritto.

³⁷ Cfr. ancora ORLANDINI G., *Il diritto di sciopero*, cit., p. 8 del dattiloscritto.

³⁸ Ad esempio, nell'art. 27, in tema di informazione e consultazione; nell'art. 30, in materia di licenziamento; nell'art. 34, in tema di sicurezza ed assistenza sociale: cfr., in proposito, anche FERRARA G., *Da Weimar a Maastricht, La rivista del manifesto*, 2000, n. 10.

³⁹ SERGI S., *L'opposizione si divide in tre fronti: localisti, antisociali e supereuropeisti*, *Il Sole-24 ore*, 13 novembre 2000, 3; sulle connessioni fra principio di solidarietà e principio di sussidiarietà v., seppure in chiave critica, QUADRIO CURZIO A., *Gli equivoci della solidarietà senza sviluppo e sussidiarietà*, *Il Mulino*, 2001, 40 ss.

plice omaggio reso alla conservazione di specificità nazionali evidentemente ritenute immutabili⁴⁰: ciò che potrebbe produrre l'effetto di restringere la portata di diritti apparentemente proclamati in modo molto ampio.

Ma, legato all'inciso in questione, potrebbe porsi anche un problema di maggiore respiro teorico. Si è, infatti, prospettata l'eventualità che, qualora la Carta proclamata a Nizza fosse trasfusa in un testo di rango costituzionale, ci si potrebbe trovare di fronte alla difficoltà di rappresentarla come norma fondamentale nel senso kelseniano del termine, ossia quale norma valida non derivata, dal momento che il richiamo alle legislazioni nazionali potrebbe essere ritenuto idoneo a conferire a queste valore convalidante della Carta stessa. D'altra parte, in una prospettiva siffatta, anche ammettendo che il rinvio agli ordinamenti degli Stati membri produca l'effetto di incorporare le discipline nazionali nella Carta dei diritti – con la conseguenza di avere un'unica norma valida comunitaria – si potrebbe arrivare a sostenere la mancanza, in quest'ultima, di un altro attributo essenziale proprio della norma fondamentale, quello dell'unitarietà in relazione al contenuto del diritto affermato, stante la pluralità di accezioni in cui i diritti collettivi di libertà sono declinati nei vari ordinamenti⁴¹. L'uso del condizionale è, peraltro, d'obbligo, considerata l'opinione secondo la quale la forza giuridica della Carta di Nizza risiederebbe nella sua capacità di interpretare sistematicamente un complesso di principi già da oggi desumibili dalle tradizioni costituzionali comuni negli Stati membri ed il cui contenuto normativo sarebbe entrato a far parte del diritto dell'Unione grazie all'elaborazione compiuta dalla Corte di Giustizia in materia di diritti fondamentali. Quest'ultima, infatti, in virtù dei principi – affermati dalla stessa Corte – della superiorità e dell'effetto diretto del diritto comunitario in relazione a quello statale, avrebbe conferito all'ordinamento dell'Unione una certa autonomia rispetto ai trattati istitutivi, avvicinandolo in qualche misura agli ordinamenti qualificati dal carattere dell'originarietà.

Perplessità derivano altresì dalla prima parte dell'inciso testé considerato, che, riferendosi alla necessaria conformità «al diritto comunita-

⁴⁰ Cfr., in proposito, anche TREU T., *Diritti sociali europei: dove siamo*, LD, 2000, 441.

⁴¹ Su questi temi cfr. MONACO M. P., *Mercato, lavoro, diritti fondamentali*, RGL, 2001, 316 ss.

rio» delle prerogative affermate dall'art. 28, potrebbe rischiare di indebolire fortemente il riconoscimento delle stesse. E ciò anche in virtù del successivo art. 52, che, in una prospettiva non dissimile, consente di apporre limitazioni all'esercizio dei diritti sanciti nella Carta – seppure ad opera della competente autorità legislativa e nel rispetto del principio di proporzionalità – laddove queste siano rese necessarie da «finalità di interesse generale perseguite dall'Unione» o dall'«esigenza di proteggere i diritti e le libertà altrui». Da un lato, infatti, pare che fra dette finalità si debbano ricomprendere anche gli obiettivi citati nell'art. 2 Tce⁴², secondo il quale l'Unione deve sì tendere verso «un elevato livello di occupazione e protezione sociale, la parità tra uomini e donne, [...], la coesione economica e sociale», ma deve anche assicurare nella direzione di una «crescita economica non inflazionistica, un alto grado di competitività e di convergenza dei risultati economici». Dall'altro, sembra evidente che i diritti in questione debbano confrontarsi con altri principi – quali la libertà d'impresa (art. 16) ed il diritto di proprietà (art. 17) – che nella Carta trovano una formulazione per così dire «assoluta», ossia priva dei noti temperamenti introdotti, ad esempio, dalla Costituzione italiana⁴³. Sì che il «disagio», che qualcuno confessa di aver provato, «per il peso attribuito all'affermazione dei diritti sindacali rispetto ad altri diritti, quali la libertà di contratto»⁴⁴, pare, a ben vedere, decisamente eccessivo.

Le preoccupazioni nascono perché, anche considerando l'art. 52 espressione di un ragionevole principio di bilanciamento, peraltro già affermato dalla giurisprudenza della Corte di Giustizia in tema di diritti fondamentali⁴⁵, la vocazione ancora prevalentemente, benché non più solo, «economica» dell'Ue, cui si deve la tendenza a valutare istituti del diritto del lavoro alla luce del diritto comunitario della concorrenza, non sembra porre del tutto al riparo dal pericolo di eventuali «abusi» nell'interpretazione di tale norma. In questo caso, infatti, la conseguenza sarebbe quella di perpetuare la situazione di sottordinazione rispetto alle regole del mercato nella quale sembrano attualmente trovarsi i diritti collettivi di libertà. In altri termini, v'è da domandarsi se la sottoposizione an-

⁴² V., in tal senso, anche la nota emanata dal *Presidium* l'11 ottobre 2000.

⁴³ Il riferimento, in particolare, è agli artt. 41 e 42 Cost.

⁴⁴ Così MICOSI S., *Una Carta per l'Europa dei tecnocrati*, *Il Sole-24 ore*, 2000, 6.

⁴⁵ Cfr., per tutte, Cgce 13.4.2000, *Kjell Karlsson e a.*, causa C-292/97, *Racc.*, 2000, I-2760, punto 45 della motivazione; v. anche CARTABIA M., *Una Carta dei diritti fondamentali per l'Unione europea*, *Q cost.*, 2000, 462.

che di questi ultimi al giudizio di tollerabilità rispetto alle finalità economiche perseguite dall'Unione non finisca con il riproporre quel conflitto fra diritti sociali e principi della concorrenza che, com'è noto, la giurisprudenza della Corte di Giustizia ha già conosciuto ed ha composto in modo non del tutto tranquillizzante. Esemplare, a questo riguardo, è la citata sentenza *Albany*, secondo la quale sono da considerarsi immuni dalle regole in tema di concorrenza solo gli accordi collettivi che, per la loro natura ed il loro oggetto, risultino strettamente correlati ad obiettivi di protezione sociale. Requisiti, questi, cui, secondo la Corte, rispondeva l'accordo sottoposto nella causa testé ricordata, il quale, mirando a garantire un determinato livello pensionistico a tutti i lavoratori di un dato settore economico, contribuiva direttamente al miglioramento delle condizioni di lavoro, segnatamente quelle retributive. Ma esemplare – e per certi versi molto più preoccupante – è anche la nota vicenda delle azioni organizzate dagli agricoltori francesi, a partire dalla metà degli anni '80, per proteggere la produzione locale ed impedire l'importazione di prodotti ortofrutticoli provenienti da altri Paesi dell'Ue. In questo caso, infatti, la Corte ha affermato l'esistenza, in capo ad uno Stato membro, dell'obbligo di adottare tutte le misure necessarie per assicurare sul proprio territorio la libera circolazione delle merci, anche qualora gli ostacoli al pieno rispetto di tale principio siano rappresentati da azioni di privati⁴⁶. Le ricadute di siffatte affermazioni sull'ampiezza del diritto di «ricorrere (...) ad azioni collettive per la difesa dei (propri) interessi, compreso lo sciopero», sono di tutta evidenza.

Né, in quest'ottica, appare pienamente tranquillizzante la garanzia rappresentata dal principio di «“sussidiarietà costituzionale” al rialzo»⁴⁷ introdotto dall'art. 53, secondo il quale nessuna disposizione della Carta deve essere interpretata come «limitativa o lesiva dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali riconosciuti, nel rispettivo ambito di applicazione, [...] dalle costituzioni degli Stati membri».

⁴⁶ Cfr. Cgce 9.12.1997, *Commissione c. Repubblica francese*, i cui principi sono stati poi recepiti nel Regolamento n. 2679/98: in argomento cfr. ORLANDINI G., *Libertà di circolazione delle merci: un limite “comunitario” al conflitto collettivo*, DLRI, 1999, 623 ss..

⁴⁷ BALLESTRERO M.V., *Dalla politica sociale*, cit., 7; EAD., *Brevi riflessioni*, cit., 568; MANZELLA A., *La faccia violenta dell'antieuropeo*, *La Repubblica*, 26 ottobre 2000; ID., *Un catalogo*, cit., 36; in argomento v. altresì ANGIOLINI V., *Legalità, eguaglianza e «pluralismo giuridico»: in margine alla Carta europea dei diritti e al dibattito italiano sul federalismo*, RGL, 2001, 9.

Invero, con riferimento al caso italiano, da un lato, nasce il dubbio che la copertura costituzionale fornita alla contrattazione collettiva dall'art. 39, co. 1°, Cost. sia davvero sufficiente ad escludere la possibilità di introdurre limitazioni alla medesima ad opera di una legislazione nazionale emanata per perseguire gli obiettivi di natura economica ricompresi nell'ampia dizione dell'art. 52. Tenuto conto del fatto che, secondo la Corte costituzionale, la supremazia del diritto comunitario su quello interno incontra il solo limite dei diritti inalienabili della persona e dei principi costituzionali fondamentali⁴⁸, v'è, infatti, da chiedersi se fra questi si possa per certo ricomprendere anche l'art. 39, co. 1°, Cost., quale espressione di un principio non solo insopprimibile, ma anche assolutamente incomprimibile ad opera del diritto comunitario. In proposito, i dubbi non mancano, sol che si pensi, ad esempio, alla giurisprudenza della Corte costituzionale sviluppata in tema di scala mobile⁴⁹. Quest'ultima, invero, avendo considerato compatibili con la norma *de qua* parziali compressioni dell'autonomia collettiva giustificate da finalità di interesse pubblico, potrebbe offrire valide argomentazioni all'inclusione del principio in questione fra quelli suscettibili di limitazioni ad opera dei valori fondanti dell'Unione.

Dall'altro lato, l'art. 53 non sembra neppure in grado di impedire la circolazione di una nozione di sciopero – quella delineata dall'art. 28 – innegabilmente più restrittiva rispetto ai modelli a titolarità individuale accolti in alcuni ordinamenti europei, tra i quali il nostro. Ciò che potrebbe fornire autorevole sostegno alle aperture in favore dei sistemi «organici» di recente registratesi anche in Italia⁵⁰, sì da non potersi escludere che, per questa via, si giunga ad una progressiva erosione degli ampi spazi di «immunità» finora riconosciuti al diritto *de quo* nel nostro sistema di relazioni sindacali.

⁴⁸ Cfr., per tutte, C. cost. 18.4.1991 n. 168, *FI*, 1992, I, 660; C. cost. 13.4.1989 n. 232, *ivi*, 1990, I, 1855.

⁴⁹ V. C. cost. 30.7.1980 n. 141, *RGL*, 1981, II, 376; C. cost. 7.2.1985 n. 34, *ivi*, 1985, II, 37; C. cost. 23.6.1988 n. 697, *MGL*, 1988, 445; C. cost. 26.4.1991 n. 124, *DL*, 1991, II, 199.; in argomento cfr. anche PALLINI M., *op. cit.*, 234.

⁵⁰ Il riferimento è alla l. n. 83/2000 ed alla nota tesi di RUSCIANO M., *Continuità e discontinuità nella novella della legge 83 del 2000*, Relazione presentata a Venezia il 19 ottobre 2001, 6-7 del dattiloscritto, secondo il quale il fatto che tale normativa imponga una macchinosa procedura di proclamazione dello sciopero, comprendente il tentativo di raffreddamento e di conciliazione, avrebbe come conseguenza lo «spostamento dall' "individuale" al "collettivo" del baricentro nella titolarità del diritto di sciopero».

In definitiva, da qualsiasi versante (interno o comunitario) si decida di affrontare la questione, almeno allo stato attuale sembrerebbe davvero difficile sfuggire all'impressione – del resto già avvertita dall'Avvocato generale Jacobs nel caso *Albany*⁵¹ – che il mero riconoscimento come fondamentali dei diritti collettivi di libertà sia in realtà insufficiente a metterli al riparo dalle regole sulla concorrenza e dai vincoli imposti dal processo di integrazione del mercato.

⁵¹ Cfr., in proposito, il punto 163 delle sue conclusioni; l'osservazione, per vero, era formulata con specifico riferimento al diritto di contrattazione collettiva, ma, per i motivi richiamati nel testo, nulla impedisce di estenderla anche al diritto di sciopero.