

ALESSANDRA CARNAROLI

LA TUTELA DEI DIRITTI INDIVIDUALI DEI LAVORATORI  
NELLA CARTA DEI DIRITTI FONDAMENTALI  
DELL'UNIONE EUROPEA

SOMMARIO

1) *La Carta dei diritti fondamentali: considerazioni introduttive*; 2) *Il riconoscimento dei diritti sociali come diritti fondamentali all'interno dell'Unione Europea*; 3) *Le tre prospettive rinvenibili nella Carta: la libertà dal lavoro*; 4) (segue:) *La libertà di lavoro*; 5) (segue:) *La libertà nel lavoro*; 6) *Le disposizioni in tema di sicurezza sociale*; 7) *Brevi osservazioni conclusive*.

**1. La Carta dei diritti fondamentali: considerazioni introduttive**

La Carta dei diritti fondamentali dell'Unione Europea, proclamata come dichiarazione solenne dal Consiglio Europeo di Nizza il 7 dicembre 2000, ha da subito suscitato reazioni contrastanti riguardo al suo metodo formativo, alla sua natura ed efficacia giuridica, al suo contenuto, nonché alla sua influenza sul processo di riforma costituzionale e di "ampliamento" dell'Unione Europea.

Sotto il profilo del *drafting* legislativo utilizzato, la scelta di affidare il procedimento di redazione e di adozione della Carta ad un organo *ad hoc* (la Convenzione), a componente prevalentemente parlamentare, riveste una portata fortemente innovativa<sup>1</sup>, che rompe tanto con la prassi delle conferenze intergovernative, ormai in crisi di legittimità e di efficacia<sup>2</sup>, quanto con quella dei comitati o delle commissioni di saggi, a cui per lungo tempo è stata affidata la riflessione sulla basilare dimensione dei diritti fondamentali dell'Unione europea e che, nondimeno, hanno svolto un lavoro "preparatorio" in favore della stessa Convenzione.

Quanto all'efficacia giuridica della Carta, il fatto che essa resti, al-

---

<sup>1</sup> SCIARRA S., *Diritti sociali. Riflessioni sulla Carta europea dei diritti fondamentali*, in ADL, n. 2, 2001, p. 393.

<sup>2</sup> PACIOTTI E., *La Carta: i contenuti e gli autori*, in AA. VV., *Riscrivere i diritti in Europa*, Bologna, 2001 p. 9 ss.

meno per ora, un documento di natura essenzialmente politica, quindi un atto non vincolante al pari delle altre Carte europee quali la Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali del 1950 (CEDU), la Carta sociale del Consiglio d'Europa (nel testo del 1961, revisionato nel 1996) e la Carta comunitaria dei diritti sociali fondamentali dei lavoratori del 1989, non può distogliere l'attenzione dalla constatazione che la Carta sia stata redatta come se fosse il primo nucleo della futura "costituzione europea"<sup>3</sup>. Certamente, soltanto l'inserimento della Carta nel corpo del Trattato istitutivo le conferirebbe appieno tale valenza; tuttavia, già allo stato attuale essa si presenta come il prodotto e, contemporaneamente, il terreno di consolidamento dell'*acquis* comunitario, come "documento di riferimento costituzionale dell'Unione europea"<sup>4</sup> e in tal senso possiede un'efficacia giuridica che, in una certa misura, prescinde dalla questione della sua integrazione formale nei Trattati, orientando l'azione delle istituzioni politiche comunitarie e fungendo da criterio interpretativo e ispiratore della giurisprudenza della Corte di Giustizia<sup>5</sup>.

La recente sentenza BECTU c. Secretary of State for Trade and Industry (causa C-173/99) dimostra in modo eclatante la forza attrattiva dei principi e dei diritti contenuti nella Carta. Nelle sue conclusioni, l'Avvocato generale Tizzano ha affermato che "nei procedimenti che vertono sulla natura e la portata di un diritto fondamentale, non è possibile ignorare le pertinenti enunciazioni della Carta né, in particolare, la sua evidente vocazione a servire da parametro di riferimento sostanziale per tutti gli attori – Stati membri, istituzioni, persone fisiche e giuridiche – della scena comunitaria". Ritiene, pertanto, che la Carta e, precisamente l'art. 31.2, "fornisca la più rilevante e definitiva conferma della natura di diritto fondamentale che riveste il diritto alle ferie annuali retribuite" (punto 28 delle Conclusioni).

Passando brevemente a considerare il contenuto della Carta, se è senz'altro giustificato l'apprezzamento per uno stile chiaro e comprensibile che contribuisce a dare "visibilità" e certezza ai diritti fonda-

---

<sup>3</sup> BALLESTRERO M.V., *Dalla politica ai diritti. I diritti sociali nella Carta dell'Unione europea*, in DML, n. 1, 2001, p. 3.

<sup>4</sup> MANZELLA A., *Dal mercato ai diritti*, in AA. VV., *Riscrivere i diritti in Europa*, Bologna, 2001, p. 29 ss.

<sup>5</sup> SCIARRA S., *Diritti sociali. Riflessioni sulla Carta europea dei diritti fondamentali* cit., p. 412.

mentali, minore deve essere l'enfasi riposta sulla concisione del testo la quale pare essere più il frutto di un faticoso compromesso nella ricerca di "un minimo costituzionale comune", accettato da tutti gli Stati, che di una vera e propria scelta legislativa<sup>6</sup>. Una lettura che si limitasse, tuttavia, ad evidenziare la povertà contenutistica della Carta sarebbe sbagliata. Nel contesto comunitario la presenza di un catalogo di diritti fondamentali riveste già di per sé una portata innovativa: innovazione che non risiede tanto nel contenuto del catalogo, quanto piuttosto nell'essere tale catalogo il contenuto di una Carta dei diritti, destinata, secondo le intenzioni dei suoi promotori, a divenire la prima parte della costituzione europea<sup>7</sup>.

La novità forse più saliente rinvenibile all'interno della Carta consiste nella implicita affermazione della indivisibilità, interdipendenza e complementarità dei diritti della persona. Infatti, la Carta non distingue fra diritti civili e politici da un lato e diritti sociali dall'altro, ma li raggruppa in capi retti e orientati da un principio fondamentale (dignità, libertà, uguaglianza, solidarietà, cittadinanza e giustizia). Procedendo in tal modo, non solo risulta superata la storica distinzione e, con essa, la gerarchia fra diritti della prima generazione (i diritti civili e politici, caratterizzati dalla universalità, nonché dal collegamento con il principio di uguaglianza in senso formale) e diritti della seconda generazione (i diritti sociali, privi del carattere di universalità, in quanto attribuiti esclusivamente alla persona "situata" in un determinato contesto sfavorevole, e per la quale la titolarità del diritto può tradursi nell'aspettativa ad una "prestazione positiva" da parte del potere pubblico), ma anche la concezione che escludeva i diritti sociali dal novero dei diritti fondamentali, proprio in ragione del loro carattere non universale<sup>8</sup>.

---

<sup>6</sup> BALLESTRERO M.V., *Dalla politica ai diritti. I diritti sociali nella Carta dell'Unione europea* cit., p. 4.

<sup>7</sup> BALLESTRERO M. V., *Brevi osservazioni su costituzione europea e diritto del lavoro italiano*, in LD, 2000, p. 563.

<sup>8</sup> CFR. SCIARRA S., *Diritti sociali. Riflessioni sulla Carta europea dei diritti fondamentali* cit., p. 407; BALLESTRERO M. V., *Brevi osservazioni su costituzione europea e diritto del lavoro italiano* cit., p. 557 ss.

## 2. *Il riconoscimento dei diritti sociali come diritti fondamentali all'interno dell'Unione Europea*

La Carta solennemente proclamata nel 2000 rappresenta soltanto l'ultima tappa della lunga e faticosa marcia che ha condotto al riconoscimento dei diritti sociali come diritti fondamentali nell'ambito dell'Unione europea. Già le innovazioni introdotte dal Trattato di Amsterdam in tema di diritto e di politica sociale comunitaria erano state valutate da parte della dottrina come estremamente significative<sup>9</sup>. In realtà, proprio in tema di diritti sociali, i passi avanti compiuti dal Trattato sono stati più modesti di quanto non sia avvenuto in tema di diritti inviolabili dell'uomo che, a seguito dell'incorporazione nel TUE (art. 6.2)<sup>10</sup> della Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali, erano già stati riconosciuti nell'ordinamento europeo.

Il richiamo alle Carte sociali elaborate dalla Comunità e dal Consiglio d'Europa nel Preambolo del TUE (gli Stati membri confermano "il proprio attaccamento ai diritti sociali fondamentali quali definiti nella Carta sociale europea... e nella Carta comunitaria dei diritti sociali fondamentali del 1989"), nonché la vaga e cauta formulazione dell'art. 136, par. 1 TCE<sup>11</sup> non paiono fornire una base giuridica sufficiente a sostegno della tesi secondo cui sarebbe già avvenuta l'incorporazione delle Carte sociali e, con essa, l'acquisizione di efficacia diretta e prescrittività dei diritti sociali ivi sanciti<sup>12</sup>.

Pare, pertanto, potersi condividere l'opinione di chi sostiene che la "costituzionalizzazione" dei diritti sociali all'interno del Trattato di Amsterdam sia "incompiuta, incerta negli esiti e persino nella sua valenza

---

<sup>9</sup> ARRIGO G., *Il diritto del lavoro dell'Unione europea*, I, Milano, 1998; più ampiamente, Barbera M., *Dopo Amsterdam. I nuovi confini del diritto sociale comunitario*, Brescia, 2000, p. 83 ss.

<sup>10</sup> L'art. 6.2 TUE recita: "l'Unione rispetta i diritti fondamentali quali sono garantiti dalla Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali... e quali risultano dalle tradizioni costituzionali comuni degli Stati membri in quanto principi generali del diritto comunitario".

<sup>11</sup> Esso afferma che: "La Comunità e gli Stati membri, tenuti presenti i diritti sociali fondamentali quali quelli definiti dalla Carta sociale europea firmata a Torino il 18 ottobre 1961 e nella Carta comunitaria dei diritti sociali fondamentali del 1989, hanno come obiettivi...".

<sup>12</sup> CARINCI F., PIZZOFERRATO A., "Costituzione" europea e diritti sociali fondamentali, in LD, 2000, p. 284 ss.

simbolica”<sup>13</sup>, e “senza diritti”, in quanto priva di un catalogo che ne consenta la tutela in giudizio. È significativo, inoltre, che il riferimento alle Carte sociali sia contenuto nel titolo dedicato alle politiche, a conferma che l’ordinamento comunitario riveste una funzione di coordinamento delle politiche statali e che la politica sociale comunitaria ha natura puramente complementare, lasciando intatto il primato degli Stati ed intervenendo soltanto a sostegno e completamento della loro azione<sup>14</sup>.

A tale “minimalismo regolativo” (art. 137, par. 2 TCE) si accompagnano le esplicite e rilevanti esclusioni dal campo di intervento della Comunità in tema di retribuzione, diritto di associazione, diritto di sciopero e di serrata (art. 137, par. 6 TCE). Tale disposizione inibisce, pertanto, ogni iniziativa di protezione dei diritti che “rientrano tradizionalmente nei diritti sociali fondamentali e che a più riprese sono stati affermati sia dalle legislazioni nazionali che dai trattati internazionali”<sup>15</sup>.

### 3. Le tre prospettive rinvenibili nella Carta: la libertà dal lavoro

Rispetto ai “precedenti” rinvenibili in ambito comunitario, la Carta non consente di effettuare paragoni né con la Carta comunitaria del 1989, la cui funzione è, secondo autorevole dottrina, “storicamente conclusa”<sup>16</sup>, né con l’*acquis* consolidatosi in materia nel Trattato di Amsterdam<sup>17</sup>, dove i diritti sociali risultano ancora investiti dello *status* di “diritti riflessi”<sup>18</sup>, ossia strumentali rispetto al perseguimento di

---

<sup>13</sup> CANTARO A., *Lavoro e diritti sociali nella “costituzione europea”*, in *Lavoro. Declino o metamorfosi?*, a cura di P. Barcellona, *Dem. Dir.*, 4, 1999, p. 97 ss.;

<sup>14</sup> Ballestrero M. V., *Brevi osservazioni su costituzione europea e diritto del lavoro italiano* cit., p. 554.

<sup>15</sup> SIMITIS S. *et al.*, *Per l’affermazione dei diritti fondamentali nell’Unione Europea*, Relazione del gruppo di esperti in materia di diritti fondamentali, 1999.

<sup>16</sup> SCIARRA S., *Diritti sociali. Riflessioni sulla Carta europea dei diritti fondamentali* cit., p. 408.

<sup>17</sup> In tal senso BALLESTRERO M. V., *Brevi osservazioni su costituzione europea e diritto del lavoro italiano* cit., p. 553 ss.; TREU T., *Diritti sociali europei: dove siamo*, in *LD*, n. 3, 2000, p. 441 ss.

<sup>18</sup> LUCIANI M., *Diritti sociali e integrazione europea*, in Associazione Italiana dei Costituzionalisti, *Annuario 1999. La costituzione europea. Atti del XIV convegno annuale*, Perugia 7-8-9 ottobre 1999, Padova, 2000, p. 527 ss.

obiettivi politici e, soprattutto, destinati a soccombere di fronte alla necessità di mantenere la competitività dell'economia della Comunità.

È indubbio che l'esteso riconoscimento e la protezione accordata ai diritti sociali fondamentali (oltre ad alcuni diritti di "terza" generazione) rappresentino il "valore aggiunto" della Carta rispetto alla situazione preesistente<sup>19</sup>.

Nel tentativo di effettuare un seppur minimo approfondimento sui diritti che si riflettono sul rapporto individuale di lavoro, ritengo opportuno riproporre un approccio metodologico che prescinde dalla distinzione in titoli contenuta nella Carta per raggruppare le disposizioni normative nella prospettiva della "libertà dal", "libertà di" e "libertà nel" lavoro<sup>20</sup>, concludendo poi con alcune riflessioni in tema di sicurezza sociale.

La prima prospettiva della *libertà dal lavoro* è riscontrabile in tre norme molto diverse tra loro, ma estremamente importanti: la prima è il divieto di lavoro forzato o obbligatorio (art. 5), già contenuto nell'art. 4, c. 2 della CEDU che proibisce agli Stati contraenti di obbligare un individuo a svolgere una determinata attività lavorativa. Esso si pone in continuità anche con la convenzione adottata dall'OIL il 17 giugno 1999 per l'eliminazione delle peggiori forme di lavoro dei bambini.

La seconda disposizione ricompresa all'interno di quest'ottica è contenuta nell'art. 33 della Carta che, presupponendo il diritto di ogni individuo a sposarsi e a costituire una famiglia (art. 9), ne garantisce la protezione "sul piano giuridico, economico e sociale". L'aspetto maggiormente meritevole di menzione nell'ottica giuslavoristica consiste nella necessità di conciliare e temperare attività professionale e vita familiare; in questa direzione si inseriscono il diritto alla tutela contro il licenziamento per un motivo legato alla maternità, nonché quello ad un congedo di maternità retribuito e ad un congedo parentale dopo la nascita o l'adozione di un figlio (art. 33, c. 2). La norma riflette perfettamente la recente evoluzione della disciplina e della tutela in materia, in quanto non solo prevede una protezione particolare per la lavoratrice in maternità, ma estende i benefici (e relativi costi)

---

<sup>19</sup> APOSTOLI A., *La "Carta dei diritti" dell'Unione europea. Il faticoso avvio di un percorso non ancora concluso*, Brescia, 2000, p. 71.

<sup>20</sup> ALES E., *Libertà e "uguaglianza solidale": il nuovo paradigma del lavoro nella Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea*, in DL, n. 2/3, 2001, p. 111 ss.

della tutela ad entrambi i genitori, riproponendo una logica già emersa nella direttiva 96/34/CE del 3 giugno 1996 e a cui il nostro ordinamento ha dato massima attuazione con la l. n. 53/2000. Rispetto all'art. 33, che pare troppo incentrato sulla figura tipica del lavoratore subordinato, la legge italiana è sicuramente più avanzata, nel momento in cui prevede forme di protezione della maternità anche al di fuori di tale fattispecie contrattuale<sup>21</sup>.

Le terza disposizione rientrante nella libertà *dal* lavoro è l'art. 32, c. 1 che sancisce un divieto assoluto di utilizzo del lavoro minorile, con la precisazione che l'età minima di ammissione al lavoro deve comunque coincidere con l'assolvimento dell'obbligo scolastico. Il diritto comunitario detta già una disciplina esaustiva in materia<sup>22</sup>, rendendo perciò superfluo il riferimento alla eventuale fonte di regolamentazione. Merita, tuttavia, attenzione la riaffermazione della continuità esistente fra percorso educativo ed attività lavorativa<sup>23</sup>.

#### 4. (segue:) *La libertà di lavoro*

Nell'ambito della "*libertà di*", ossia rispetto al lavoro, si collocano alcuni diritti il cui esercizio consente all'individuo di accedere liberamente al mondo del lavoro e che si concretizzano nella scelta dell'occupazione, dal punto di vista tanto del contenuto, quanto del luogo di svolgimento (art. 15), nonché nella possibilità di accedere a servizi di collocamento gratuito (art. 29).

L'art. 15, al comma 1, oltre ad involgere un profilo relativo alla tutela dell'aspirazione al lavoro di ogni individuo, riconosce il diritto di lavorare e di impegnarsi in un'occupazione liberamente scelta ed accettata, ribadendo così in positivo quanto era già stato sancito in negativo, ossia il diritto di non essere sottoposto al lavoro obbligatorio. Lo stesso art. 15, al comma 2, prosegue affermando che "ogni cittadino dell'Unione è libero di cercare un lavoro, di lavorare, di stabi-

---

<sup>21</sup> DEL PUNTA R., *I diritti sociali come diritti fondamentali: riflessioni sulla Carta di Nizza*, in DRI, n. 3, 2001, p. 335 ss.

<sup>22</sup> Si tratta della direttiva n. 94/33/CE sulla protezione dei giovani sul lavoro recepita nel nostro ordinamento dal d.lgs. n. 345/99, successivamente modificato dal d.lgs. n. 262/2000.

<sup>23</sup> ALES E., *Libertà e "uguaglianza solidale": il nuovo paradigma del lavoro nella Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea* cit., p. 114.

lirsi o di prestare servizi in qualunque Stato membro". La formulazione utilizzata costituisce un rafforzamento della giurisprudenza comunitaria che da tempo ha superato la rigida subordinazione dell'esercizio del diritto di libera circolazione alla previa titolarità di un'offerta di lavoro<sup>24</sup>, consentendo di estenderne l'ambito di applicazione dai soli lavoratori ai cittadini, ossia a tutti coloro che intendano cercare un'occupazione fuori dello Stato di appartenenza e si rechino *in loco* per svolgere la ricerca<sup>25</sup>.

L'effettivo esercizio delle prerogative concesse al cittadino comunitario richiede l'adozione di una adeguata strumentazione sul piano delle politiche. Fra queste, di certo non esaustivo è il riconoscimento del diritto di accedere ad un sistema di collocamento gratuito, sancito dall'art. 29, in linea con le indicazioni di fonte OIL. Se, tuttavia, come pare trasparire da alcune disposizioni, l'obiettivo è quello di garantire un vero e proprio diritto al lavoro, la Carta potrebbe rappresentare l'occasione per rilanciare il progetto di una politica di pieno impiego su scala europea, finora volutamente esclusa dalle finalità della Comunità che ha preferito attestarsi su posizioni più prudenti (il perseguimento di un "elevato livello di occupazione" degli artt. 2, 127 e 136 TCE)<sup>26</sup>.

##### 5. (segue:) *La libertà nel lavoro*

Particolare importanza rivestono, all'interno della Carta, le disposizioni riconducibili alla libertà *nel* lavoro, intrinsecamente legate al principio di uguaglianza. Il Capo III si apre con il fondamentale principio di uguaglianza formale (art. 20: "Tutte le persone sono uguali davanti alla legge") e procede poi con la declinazione del generale principio di non discriminazione (art. 21), elencando un ampio ventaglio

---

<sup>24</sup> Corte Giust. 26 febbraio 1991, causa C-292/89, *Antonissen*, in *Racc.*, 1991, p. 779.

<sup>25</sup> ALES E., *Libertà e "uguaglianza solidale": il nuovo paradigma del lavoro nella Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea* cit., p. 116. È utile ricordare che, secondo la versione originaria del Trattato di Roma (v. l'attuale art. 39 TCE), soltanto coloro che già hanno un'occupazione possono recarsi in un Stato membro diverso da quello di appartenenza per esercitarla.

<sup>26</sup> ROCCELLA M., *La Carta dei diritti fondamentali: un passo avanti verso l'Unione politica*, in LD, n. 2, 2001, pp. 334-335.

glio di condizioni personali rispetto a cui è vietata qualsiasi forma di discriminazione e lasciando, tuttavia, spazio anche per ulteriori integrazioni della lista<sup>27</sup>.

Sul connesso ma autonomo versante dell'uguaglianza sostanziale, sebbene non compaia nell'articolato normativo una disposizione simile a quella dell'art. 3, c. 2 Cost. che consenta di dare fondamento a tale principio, gli interpreti ritengono che la Carta non solo abbia recepito i risultati conseguiti dalla giurisprudenza della Corte di Giustizia, dalle direttive e dalle modifiche dei Trattati<sup>28</sup>, ma li abbia anche in questo caso consolidati, consentendo un utilizzo massiccio della tecnica delle azioni positive, intese come meccanismi posti in essere in favore di soggetti appartenenti a gruppi considerati a rischio di esclusione<sup>29</sup>. A confermare la loro legittimità concorrono la disposizione dell'art. 23, c. 2 (Parità tra uomini e donne), secondo cui "il principio della parità non osta al mantenimento o all'adozione di misure che prevedano vantaggi specifici a favore del sesso sottorappresentato" e quella contenuta nell'art. 26 (Inserimento dei disabili) che allude anch'essa allo strumento delle azioni positive quando afferma il diritto dei disabili a "beneficiare di misure intese a garantirne l'autonomia, l'inserimento sociale e professionale e la partecipazione alla vita della comunità".

Agli artt. 30, 31 e 32 la Carta declina la libertà nel lavoro nell'ottica del rapporto individuale, riproponendo principi già consolidati nel Trattato CE e nel diritto derivato ed aggiungendone di nuovi. Carattere innovativo va riconosciuto all'art. 30 che sancisce il diritto di ogni lavoratore alla tutela contro il licenziamento (da intendersi sia individuale che collettivo) privo di *giustificazione*. L'utilizzo di questa formulazione invece di quella più generica di licenziamento illegittimo o privo di motivazione induce a ritenere che il licenziamento possa aver

---

<sup>27</sup> L'art. 21 ripropone fattori di discriminazione tradizionali (sesso, razza, colore della pelle, origine etnica o sociale, cittadinanza, lingua, religione, opinioni politiche o di qualsiasi altra natura) e ne aggiunge di nuovi (le caratteristiche genetiche, la condizione di disabilità, l'età e le tendenze sessuali), ispirandosi chiaramente al nuovo art. 13 TCE.

<sup>28</sup> DE SIMONE G., *Dai principi alle regole. Eguaglianza e divieti di discriminazione nella disciplina dei rapporti di lavoro*, Torino, 2001, pp. 16-17.

<sup>29</sup> CFR. ANGELINI L., *A proposito di diritti sociali e principio di uguaglianza nella Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea*, intervento tenuto in occasione del seminario su *La Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea* (Urbino, 9-10 maggio 2001), p. 3 del dattiloscritto; ROCCELLA M., *La Carta dei diritti fondamentali: un passo avanti verso l'Unione politica* cit., pp. 334-335.

luogo soltanto in presenza non di una qualsiasi motivazione, ma di una condizione di legittimità “qualificata” che spetterà al diritto comunitario futuro o alle legislazioni nazionali individuare<sup>30</sup>. Tuttavia, lo spazio d’azione lasciato agli Stati membri non è illimitato. Infatti, l’art. 52 precisa che “eventuali limitazioni all’esercizio dei diritti e delle libertà riconosciuti dalla presente Carta devono essere previste dalla legge e rispettare il contenuto essenziale di detti diritti e libertà.” Pertanto, è possibile concludere che il contenuto essenziale del diritto alla tutela in caso di licenziamento ingiustificato non si esaurisca nel principio di giustificazione sostanziale del licenziamento, ma abbracci anche un principio volto ad imporre la congruità e l’adeguatezza del regime sanzionatorio. La mancanza di una tutela efficace, infatti, priverebbe di valore il diritto sostanziale, ledendo altresì il contenuto essenziale del diritto di cui all’art. 30<sup>31</sup>.

In perfetta continuità con quanto disposto dagli artt. 136, c. 1 e 137, c. 1 TCE, l’art. 31, sotto la rubrica “condizioni di lavoro giuste ed eque”, riconosce il diritto di ogni lavoratore a condizioni di lavoro sane, sicure e dignitose, ossia che consentano la tutela della sua salute e sicurezza. In funzione di garanzia, significativo è il riconoscimento del diritto a una limitazione della durata massima del lavoro, ai riposi giornalieri e settimanali e al riposo annuale retribuito, conformemente a quanto già previsto dalla direttiva 93/104/CE.

L’art. 32, c. 2, infine, impone in favore dei giovani condizioni di

---

<sup>30</sup> ALES E., *Libertà e “uguaglianza solidale”: il nuovo paradigma del lavoro nella Carta dei diritti fondamentali dell’Unione europea* cit., 123.

<sup>31</sup> Volendo gettare un breve sguardo sull’ordinamento interno, proprio il tema delle conseguenze sanzionatorie in caso licenziamento ingiustificato ormai da mesi monopolizza l’attenzione di mondo politico e opinione pubblica. L’ipotesi è quella di introdurre in via sperimentale, al fine di offrire sostegno all’occupazione, disposizioni relative al regime sanzionatorio applicabile al datore di lavoro in caso di licenziamento ingiustificato, prevedendo in alternativa il risarcimento alla reintegrazione, in deroga all’art. 18 St. Lav., sebbene limitatamente ai casi in cui nuove assunzioni facciano superare all’impresa la soglia dimensionale di 15 dipendenti. È agevole sostenere che il contenuto essenziale del diritto ad una tutela in caso di licenziamento ingiustificato verrebbe comunque rispettato dal modello normativo interno, garantendo in tal modo la sua conformità al dettato comunitario. Anche in relazione a questo profilo, la Carta conferma il suo ruolo di “soglia protettiva minima” che non ammette deroghe peggiorative nel livello di protezione dei diritti, ma non aggiunge nulla di significativo ad ordinamenti come il nostro che da decenni hanno scelto di garantire ai lavoratori una tutela forte come quella reintegratoria, seppure soltanto nell’ambito delle imprese che possiedono determinati requisiti dimensionali.

lavoro adeguate alla loro età ed esperienza, riconoscendo agli stessi il diritto ad una tutela contro lo sfruttamento economico e a non vedere compromesso il loro benessere fisico, psichico e morale, nonché le possibilità di sviluppo sociale, anche a seguito di indebite interferenze tra lavoro e percorsi educativi.

## 6. Le disposizioni in tema di sicurezza sociale

Una trattazione che si proponga di analizzare i profili individuali di tutela dei lavoratori, per essere quanto più possibile completa, non può prescindere dalla considerazione della tematica, complementare e parallela, della sicurezza sociale.

Sebbene prevalentemente concentrati nel Capo IV, dedicato alla solidarietà, i principi relativi alla sicurezza sociale trovano riscontro anche in altre parti della Carta. Considerati in una accezione allargata, essi si riflettono nell'art. 14, che riconosce il diritto di accedere gratuitamente all'istruzione obbligatoria e alla formazione professionale e continua, e nell'art. 15, c. 3 il quale, garantendo ai cittadini di paesi terzi autorizzati a lavorare nel territorio degli Stati membri il diritto a condizioni di lavoro equivalenti a quelle di cui godono i cittadini dell'Unione, parrebbe estendere tale equivalenza anche alla previdenza sociale<sup>32</sup>. Ancora, sul piano dell'impegno per la liberazione dal bisogno che è intrinseco all'idea di sicurezza sociale<sup>33</sup> si possono citare gli artt. 24 (diritto del bambino alla protezione e alle cure necessarie al suo benessere), 25 (diritto degli anziani a condurre una vita dignitosa e indipendente e di partecipare alla vita sociale e culturale) e il già citato art. 26 sull'inserimento dei disabili.

Le disposizioni che, tuttavia, presentano un nesso più stretto con il rapporto di lavoro sono quelle contenute nell'art. 34. Al primo comma si legge che "l'Unione riconosce e rispetta il diritto di accesso alle prestazioni di sicurezza sociale e ai servizi sociali che assicurano protezione in casi quali la maternità, la malattia, gli infortuni sul lavoro, la dipendenza o la vecchiaia, oltre che in caso di perdita del posto

---

<sup>32</sup> GIUBBONI S., *Solidarietà e sicurezza sociale nella Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea*, intervento tenuto in occasione del seminario su *La Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea* (Urbino, 9-10 maggio 2001), p. 6 del dattiloscritto.

<sup>33</sup> CINELLI M., *Sicurezza sociale*, in *Enc. Dir.*, vol. XLII, Milano, 1990, p. 499 ss.

di lavoro, secondo le modalità stabilite dal diritto comunitario e dalle legislazioni e prassi nazionali". La norma è stata accusata di scarsa spinta propulsiva, per il fatto di non essere andata oltre il mero riconoscimento e rispetto di diritti già affermati in sede comunitaria e nazionale<sup>34</sup> e, parallelamente, per l'assenza di indicazioni relative ai livelli di tutela da garantire. La scelta della Convenzione si può, tuttavia, giustificare sia alla luce della convinzione che non spetti alle disposizioni costituzionali (o potenzialmente tali) stabilire l'intensità della tutela<sup>35</sup>, sia per la necessità di rispettare la divisione di competenze tra Unione e Stati membri, a cui è riconosciuta una sostanziale riserva d'azione in merito ai contenuti delle politiche sociali<sup>36</sup>.

Lo stesso art. 34, al secondo comma, attribuisce ad ogni individuo che risieda o si sposti legalmente all'interno dell'Unione il diritto alle prestazioni di sicurezza sociale e ai benefici sociali, conformemente al diritto comunitario e alle legislazioni e prassi nazionali. La Carta ha in tal modo affermato il diritto fondamentale di accedere alla disciplina di coordinamento dei regimi nazionali di sicurezza sociale, prevista dall'art. 42 TCE e sviluppata dal regolamento n. 1408/71. Poiché referente della norma è l'*individuo* (non il lavoratore, né il cittadino europeo), si può senz'altro condividere l'opinione di chi sostiene che un tale diritto sia esteso anche ai cittadini extracomunitari legalmente residenti ed occupati in uno Stato membro<sup>37</sup>. Una estensione, questa, non di poco conto che si pone in contrasto con il reg. 1408/71, dal cui campo di applicazione tale categoria di soggetti è tuttora esclusa, e che potrebbe costituire il presupposto normativo per l'azionabilità in giudizio della relativa pretesa di tutela e per una interpretazione "adeguata" dell'art. 42 TCE<sup>38</sup>.

Non come diritto immediatamente azionabile, ma come semplice obiettivo di politica sociale si presenta, infine, la lotta contro la pover-

---

<sup>34</sup> ALES E., *Libertà e "uguaglianza solidale": il nuovo paradigma del lavoro nella Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea* cit., p. 123.

<sup>35</sup> ROCCELLA M., *La Carta dei diritti fondamentali: un passo avanti verso l'Unione politica* cit., p. 336.

<sup>36</sup> Del Punta R., *I diritti sociali come diritti fondamentali: riflessioni sulla Carta di Nizza* cit., p. 343.

<sup>37</sup> GIUBBONI S., *Solidarietà e sicurezza sociale nella Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea* cit., pp. 7-8.

<sup>38</sup> Così GIUBBONI S., *Solidarietà e sicurezza sociale nella Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea* cit., p. 8.

tà e l'esclusione sociale: a tale scopo, nel terzo comma dell'art. 34 l'Unione si impegna a rispettare e a riconoscere il diritto all'assistenza sociale e abitativa, al fine di garantire un'esistenza dignitosa a tutti coloro che siano privi di risorse sufficienti.

### 7. *Brevi osservazioni conclusive*

Dall'analisi condotta sulle disposizioni della Carta emerge il tentativo di disegnare i tratti di un "diritto sociale comunitario" che conduca alla creazione di un'Europa sociale senza tuttavia attendere il perfezionamento dei meccanismi istituzionali necessari al raggiungimento di una consolidata integrazione politica.

Benché l'intenzione sia stata quella di guardare alla Carta in un'ottica prevalentemente giuslavoristica, è bene ricordare che essa pone al centro della sua azione l'individuo, sia come singolo, sia come appartenente a determinati gruppi sociali, delineando un modello di tutela della persona di fronte ai tanti fattori di esclusione sociale, che trovano nella condizione lavorativa soltanto uno dei possibili terreni di manifestazione<sup>39</sup>.

La misura in cui questo modello sarà in grado di affermarsi dipende dalla capacità dei soggetti istituzionali e sociali impegnati nel processo di costruzione della realtà costituzionale europea di rendere la Carta uno strumento attivo ed incisivo<sup>40</sup>. Fra questi, un ruolo di primo piano spetta senza dubbio alla Corte di Giustizia e alle Corti costituzionali degli Stati membri, chiamate ad aprire un "ciclo interpretativo virtuoso"<sup>41</sup>, ossia una strategia di cooperazione e di dialogo, così da garantire la massima protezione dei diritti fondamentali della persona e spalancare all'individuo nuovi percorsi di emancipazione<sup>42</sup>.

---

<sup>39</sup> Magistratura democratica, Gruppo dei giudici del lavoro, *Il diritto comunitario del lavoro dopo la Carta*, in *D & L - Rivista critica di diritto del lavoro*, n. 3, 2001, p. 554.

<sup>40</sup> PADOA-SCHIOPPA A., *Una costituzione per l'Europa*, Bologna, 2001, p. 60 ss.;

<sup>41</sup> BALLESTRERO M. V., *Brevi osservazioni su costituzione europea e diritto del lavoro italiano* cit., p. 572.

<sup>42</sup> SCIARRA S., *Diritti sociali. Riflessioni sulla Carta europea dei diritti fondamentali* cit., p. 406 ss.