

DIREZIONE GENERALE POLITICHE INTERNE

UNITÀ TEMATICA **C**

DIRITTI DEI CITTADINI E AFFARI COSTITUZIONALI



Affari costituzionali	
Giustizia, libertà e sicurezza	
Uguaglianza di genere	
Questioni giuridiche e di diritto parlamentare	
Petizioni	

**La Carta sociale europea
nel contesto dell'attuazione
della Carta dei diritti
fondamentali
dell'Unione europea**

STUDIO PER LA COMMISSIONE AFÇO



DIREZIONE GENERALE DELLE POLITICHE INTERNE
DIPARTIMENTO TEMATICO C: DIRITTI DEI CITTADINI E AFFARI
COSTITUZIONALI

AFFARI COSTITUZIONALI

**La Carta sociale europea nel contesto
dell'attuazione della Carta dei diritti
fondamentali dell'Unione europea**

STUDIO

Contenuto

Il presente studio è stato commissionato dal Dipartimento tematico Diritti dei cittadini e affari costituzionali del Parlamento europeo su richiesta della commissione AFCO.

Nonostante la sua accresciuta visibilità e la sua pertinenza per i settori di competenza dell'Unione europea, la Carta sociale europea è stata largamente ignorata nei più recenti sviluppi in materia di protezione dei diritti fondamentali nell'ordinamento giuridico dell'UE. Ciò crea il rischio di conflitti negli obblighi imposti agli Stati membri dell'UE in qualità rispettivamente di membri dell'UE e di Stati Parti della Carta sociale europea. Per superare l'attuale situazione di stallo si potrebbero prendere in esame varie opzioni.

DOCUMENTO RICHIESTO DALLA COMMISSIONE PER GLI AFFARI COSTITUZIONALI

AUTORE

Olivier DE SCHUTTER, professore presso l'Università di Lovanio (UCL) e membro del Comitato per i diritti economici, sociali e culturali delle Nazioni Unite; ex coordinatore della Rete UE di esperti indipendenti sui diritti fondamentali

AMMINISTRATORE RESPONSABILE

Roberta PANIZZA
Dipartimento tematico C: Diritti dei cittadini e affari costituzionali
Parlamento europeo
B-1047 Bruxelles
E-mail: poldep-citizens@europarl.europa.eu

VERSIONI LINGUISTICHE

Originale: EN
Traduzione: IT

INFORMAZIONI SULL'EDITORE

I dipartimenti tematici forniscono consulenze interne ed esterne al fine di assistere le commissioni parlamentari e altri organi del Parlamento europeo nelle loro attività legislative e di controllo democratico.

Per contattare il Dipartimento tematico o abbonarsi alla sua newsletter mensile, scrivere a: poldep-citizens@europarl.europa.eu

Parlamento europeo, manoscritto ultimato a gennaio 2016.
© Unione europea, 2016.

Il documento è disponibile sul seguente sito Internet:
<http://www.europarl.europa.eu/committees/it/studies.html>

LIMITAZIONE DELLA RESPONSABILITÀ

Le opinioni espresse nel presente documento sono di responsabilità esclusiva dell'autore e non riflettono necessariamente la posizione ufficiale del Parlamento europeo.

Riproduzione e traduzione autorizzate, salvo a fini commerciali, con menzione della fonte, previa informazione dell'editore e con invio di una copia a quest'ultimo.

INDICE

ELENCO DELLE TABELLE	4
SINTESI OPERATIVA	5
INTRODUZIONE	7
1. IL RUOLO DELLA CARTA SOCIALE EUROPEA NELLA DEFINIZIONE DEL DIRITTO DELL'UE	12
2. LA CARTA DEI DIRITTI FONDAMENTALI DELL'UNIONE EUROPEA	16
2.1. Selettività nella scelta delle disposizioni sociali	16
2.2. "Diritti" o "principi" sociali?	19
2.3. L'assenza di un legame esplicito con il Comitato europeo dei diritti sociali	21
3. I DIRITTI SOCIALI FONDAMENTALI NELLE VALUTAZIONI D'IMPATTO	25
4. I COSTI DELLA MANCATA COLLABORAZIONE	27
4.1. I rischi di conflitto tra la Carta sociale europea e il diritto dell'UE	27
4.2. I rischi di conflitti tra la Carta sociale europea e le esigenze connesse con l'adesione alla zona euro	36
5. PROSPETTIVE PER IL FUTURO: QUATTRO DIREZIONI	44
5.1. La Carta sociale europea come fonte del diritto dell'Unione europea	44
5.2. Il miglioramento delle valutazioni d'impatto	45
5.3. La definizione di un approccio comune nei confronti della Carta sociale europea	48
5.4. L'avviamento del processo di adesione dell'UE alla Carta sociale europea	49
5.4.1. I benefici derivanti dall'adesione	50
5.4.2. La competenza dell'Unione europea ad aderire alla Carta sociale europea	51
5.4.3. L'autonomia e la specificità del diritto dell'Unione europea	52
CONCLUSIONI	56
ALLEGATO: PANORAMICA COMPARATIVA DELLA CARTA SOCIALE EUROPEA DEL 1961, DELLA CARTA SOCIALE EUROPEA RIVEDUTA DEL 1996 E DELLA CARTA DEI DIRITTI FONDAMENTALI DELL'UE DEL 2000/2007	57

ELENCO DELLE TABELLE

TABELLA 1

La ratifica della Carta sociale europea del 1961 e della Carta sociale europea (riveduta) del 1996 da parte dei 28 Stati membri dell'UE

10

SINTESI OPERATIVA

La Carta sociale europea, adottata inizialmente nel 1961 nel quadro del Consiglio d'Europa come corrispettivo alla Convenzione europea dei diritti dell'uomo, ha acquisito maggiore importanza e visibilità a partire dal suo "rilancio" negli anni novanta, in particolare con l'entrata in vigore nel 1998 del Protocollo addizionale sui reclami collettivi, il quale, alla fine del 2015, era stato accettato da 14 Stati membri dell'UE. Sono anche diventate più comuni le interazioni con l'UE: il diritto derivato dell'UE ha ispirato una serie di disposizioni che sono state incluse nel Protocollo addizionale del 1988 alla Carta sociale europea e nella versione riveduta della Carta sociale europea del 1996, che ha aggiornato e ampliato l'elenco delle garanzie incluse nello strumento originale; inoltre, il Comitato europeo dei diritti sociali (CEDS), l'organo di esperti incaricato del controllo di conformità alla Carta sociale europea, valuta regolarmente se le misure nazionali di attuazione del diritto dell'UE sono conformi alle prescrizioni della Carta sociale europea.

È quindi sorprendente che persino i più recenti sviluppi in materia di protezione dei diritti fondamentali nell'ordinamento giuridico dell'UE abbiano ampiamente ignorato la Carta sociale europea. Sebbene questa sia citata nei trattati dell'UE, la Convenzione che ha redatto la Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea nel 1999-2000 ha ripreso soltanto in modo selettivo le norme della Carta sociale del Consiglio d'Europa come fonte d'ispirazione per le sue disposizioni in campo sociale. Le valutazioni d'impatto che accompagnano le proposte legislative della Commissione europea, sebbene dal 2005 facciano riferimento alla Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea, non contengono riferimenti diretti alla Carta sociale europea. La Corte di giustizia dell'Unione europea non ha compensato questa situazione: pur facendo occasionali riferimenti alla Carta sociale europea quale fonte di orientamento per l'interpretazione del diritto dell'UE, essa ha finora rifiutato di porla allo stesso livello della Convenzione europea dei diritti dell'uomo come fonte d'ispirazione per lo sviluppo dei diritti fondamentali in quanto principi generali del diritto dei quali essa garantisce il rispetto, in conformità dell'articolo 6, paragrafo 3, del trattato UE.

Questa situazione è insostenibile. L'attuale mancanza di coordinamento crea il rischio di conflitti tra gli obblighi imposti agli Stati membri dell'UE in qualità rispettivamente di membri dell'UE e di Stati Parti della Carta sociale europea: ad esempio, il CEDS ha rilevato che le riforme legislative introdotte dalla Svezia al fine di conformarsi alla decisione Laval del 2007 della Corte di giustizia violavano le prescrizioni della Carta sociale europea. La mancata considerazione della Carta sociale europea è anche causa di tensioni derivanti dalle prescrizioni destinate agli Stati membri della zona euro nell'ambito del semestre europeo o agli Stati membri della zona euro che beneficiano di assistenza finanziaria: il CEDS ha constatato, infatti, che alcune delle misure adottate dalla Grecia in seguito ai piani di salvataggio del 2010 e 2012 violavano gli impegni assunti da tale paese ai sensi della Carta sociale europea.

Sono qui esaminate quattro possibili strade da percorrere al fine di superare l'attuale situazione di stallo. In primo luogo, la Corte di giustizia potrebbe riconoscere più esplicitamente il ruolo della Carta sociale europea nello sviluppo dei diritti fondamentali nell'ordinamento giuridico dell'UE. Come opzione minima, potrebbe farlo interpretando le disposizioni della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea corrispondenti a diritti sanciti dalla Carta sociale europea secondo l'interpretazione che dà di quest'ultimo strumento il Comitato europeo dei diritti sociali, che ha il compito specifico di valutare dal punto di vista giuridico la legislazione e le politiche degli Stati Parti. Nondimeno, la Corte di

giustizia europea potrebbe inoltre cercare ispirazione nella Carta per elaborare i diritti fondamentali inclusi tra i principi generali del diritto dell'UE, parificando lo status della Carta sociale europea con quello della Convenzione europea dei diritti dell'uomo. Come la Corte stessa ha riconosciuto, la Carta sociale europea è stata ratificata da tutti gli Stati membri dell'UE (nella sua versione originale del 1961 o nella sua forma riveduta del 1996) e pertanto fornisce un elenco particolarmente autorevole di diritti sociali sui quali vi è consenso in tutta l'UE-28.

In secondo luogo, la Carta sociale europea potrebbe svolgere un ruolo più importante nelle valutazioni d'impatto che accompagnano le proposte legislative della Commissione europea: tali valutazioni potrebbero includere espliciti riferimenti alla Carta sociale europea negli orientamenti di cui tengono conto. Ciò contribuirebbe in maniera rilevante a garantire che il diritto dell'UE si sviluppi in maniera pienamente coerente con gli obblighi di diritto internazionale degli Stati membri, riducendo così il rischio che essi debbano confrontarsi con obblighi internazionali contrastanti. Ciò sarebbe inoltre in linea con il mandato del trattato sul funzionamento dell'Unione europea, che impegna l'UE a tenere conto, nella definizione e nell'attuazione delle sue politiche e azioni, "delle esigenze connesse con la promozione di un elevato livello di occupazione, la garanzia di un'adeguata protezione sociale, la lotta contro l'esclusione sociale e un elevato livello di istruzione, formazione e tutela della salute umana" (articolo 9 TFUE).

In terzo luogo, si potrebbero incoraggiare gli Stati membri dell'UE ad uniformare il ventaglio degli impegni da loro presi a titolo della Carta sociale europea, al fine di aumentare l'uniformità nell'applicazione del diritto dell'UE. Per il momento, il sistema "à la carte" della Carta sociale europea si traduce in una situazione in cui gli impegni presi dagli Stati membri dell'UE ai sensi della Carta sono ancora estremamente disomogenei, dato che essi non hanno tutti accettato di essere vincolati dalle stesse disposizioni della Carta. La Commissione europea potrebbe elencare le disposizioni che sono più strettamente connesse al diritto derivato dell'UE e che, se accettate da tutti gli Stati membri dell'UE, rafforzerebbero l'efficacia e l'uniformità di applicazione del diritto dell'Unione Europea.

Infine, sarebbe possibile avviare il processo di adesione dell'UE alla Carta sociale europea. Tale adesione è stata prevista in diverse occasioni, sin dai tempi del trattato "Spinelli" sull'Unione europea del 1984, e il Parlamento europeo si è espresso chiaramente a suo favore. Considerando il gran numero di settori contemplati dalla Carta sociale europea riguardo ai quali sono stati attribuiti poteri all'UE da parte degli Stati membri, nonché i tanti strumenti legislativi ulteriori che potrebbero essere adottati in questi settori, l'UE potrebbe aderire alla Carta sociale europea sulla base dell'articolo 216, paragrafo 1, del TFUE. La relazione tra l'Unione europea e tale strumento potrebbe essere molto simile a quella che l'UE ha sviluppato con la Convenzione delle Nazioni Unite sui diritti delle persone con disabilità, a cui ha aderito nel 2009. Inoltre, le obiezioni sollevate dalla Corte di giustizia dell'Unione europea nel parere 2/13 riguardante l'adesione dell'Unione alla Convenzione europea dei diritti dell'uomo non si applicherebbero all'adesione alla Carta sociale europea, almeno nel caso in cui tale adesione non comprendesse anche la partecipazione dell'Unione al meccanismo previsto dal Protocollo addizionale sui reclami collettivi. E anche se si prevedesse di permettere all'Unione di aderire a tale protocollo, molte delle preoccupazioni sollevate dalla Corte di giustizia nel parere 2/13, riguardanti l'autonomia e le caratteristiche specifiche del diritto dell'UE, o semplicemente non sarebbero pertinenti (a causa delle differenze tra il meccanismo di controllo istituito dalla CEDU e il meccanismo dei reclami collettivi), o potrebbero essere risolte mediante l'inserimento di opportune clausole nell'accordo per l'adesione dell'Unione alla Carta sociale europea.

INTRODUZIONE

Il presente studio esamina il ruolo della Carta sociale europea nell'ordinamento giuridico dell'UE. Esso è redatto in un momento in cui la Carta sociale europea è notevolmente maturata e in cui è sempre più difficile ignorare le sue interazioni con la legislazione e le politiche dell'Unione. La Carta sociale europea fu adottata nel quadro del Consiglio d'Europa nel 1961¹. Essa intendeva essere il corrispettivo, in materia di diritti economici e sociali, della Convenzione europea dei diritti dell'uomo del 1950, massima realizzazione del Consiglio d'Europa nel campo dei diritti umani. Tuttavia, la Carta sociale europea è stata ampiamente ignorata, anche in ambienti specialistici, fino alla metà degli anni novanta. Questo è riconducibile a una serie di fattori. Sebbene ricche di contenuti, le conclusioni formulate dal Comitato di esperti indipendenti responsabile del controllo di conformità alla Carta erano relativamente oscure e raramente rese di dominio pubblico. Inoltre, il Comitato di esperti indipendenti restava ampiamente subordinato al Comitato governativo della Carta sociale europea (il Comitato governativo) e, in ultima analisi, al Comitato dei Ministri del Consiglio d'Europa, facendo sì che il meccanismo di controllo risultasse ambiguo, né pienamente giudiziario né puramente politico. Infine, la Carta sembrava escludere esplicitamente di poter essere invocata dinanzi agli organi nazionali, in particolare giudiziali, il che limitava fortemente l'attrattiva dello strumento per le potenziali parti di una controversia.

La situazione è mutata notevolmente negli anni novanta. Il "rilancio" della Carta, avviato nel novembre 1990², mirava sia a dare nuovi impulsi alla Carta sociale europea che a ristabilire la preminenza del Consiglio d'Europa nella definizione delle norme sui diritti umani per il continente europeo in un contesto in cui, come misura di accompagnamento alla creazione del mercato interno, la Comunità europea (allora Comunità economica europea) aveva adottato una propria Carta comunitaria dei diritti sociali fondamentali dei lavoratori. Inoltre, la caduta del muro di Berlino e l'avvio del processo di transizione dei paesi dell'Europa centrale e orientale verso economie di mercato liberalizzate rinnovavano l'urgenza di migliorare la tutela dei diritti economici e sociali nel continente europeo. Questo processo di "rilancio" ha portato alla costituzione di un Comitato intergovernativo *ad hoc* (CHARTRE-REL) che per primo elaborò un protocollo di emendamento alla Carta sociale europea (Protocollo di Torino). Tale protocollo è stato aperto alla firma a Torino il 21-22 ottobre 1991³. Sebbene il Protocollo di Torino non sia mai entrato in vigore (non avendo ottenuto il numero minimo di ratifiche necessario), i chiarimenti che esso intendeva apportare alle relazioni tra il Comitato di esperti indipendenti e il Comitato governativo – riservando praticamente al primo la competenza esclusiva dell'interpretazione e applicazione della Carta – sono stati di fatto recepiti nella pratica, nella misura in cui ciò non richiedeva necessariamente una modifica della Carta, ma piuttosto un'interpretazione,

¹ La Carta sociale europea fu firmata da tredici Stati membri del Consiglio d'Europa a Torino il 18 ottobre 1961 ed entrò in vigore il 26 febbraio 1965 (STCE n. 35; 529 UNTS 89). Per i primi commenti al riguardo, cfr. D. Harris, "The European Social Charter", *International and Comparative Law Quarterly*, 1964, vol. 13, pagg. 1076-87; N. Valticos, "La Charte sociale européenne: sa structure, son contenu, le contrôle de son application", *Droit social*, 1963, vol. 26, pagg. 466-82; H. Wiebringhaus, "La Charte sociale européenne", *Annuaire français de droit international*, 1963, vol. 9, pagg. 709-21.

² Cfr. in particolare D. Harris, "A Fresh Impetus for the European Social Charter", *International and Comparative Law Quarterly*, 1992, vol. 41, pagg. 659-676; D. Harris & J. Darcy, *The European Social Charter*, 2^a ed., New York: Transnational Publ., 2001, pagg. 12-4.

³ *Protocollo di emendamento alla Carta sociale europea* (STCE, n. 142, aperto alla firma a Torino il 21 ottobre 1991). Cfr. M. Mohr, "The Turin Protocol of 22 October 1991: A Major Contribution to Revitalizing the European Social Charter", *European Journal of International Law*, 1992, vol. 3, pagg. 362-70.

da parte di ciascuno di questi organismi, del proprio ruolo nel sistema di controllo della Carta. Sono state inoltre attuate nella pratica altre modifiche al sistema di controllo che erano state proposte nel quadro del Protocollo di Torino, tra cui l'aumento del numero dei membri del Comitato di esperti indipendenti, l'abolizione del ruolo dell'Assemblea parlamentare del Consiglio d'Europa nella supervisione della Carta, i cambiamenti nelle modalità di voto del Comitato dei Ministri per le raccomandazioni rivolte agli Stati parti e l'ampliamento del ruolo delle parti sociali e delle organizzazioni non governative (ONG) nel sistema di controllo.

Gli altri risultati del processo di rilancio sono stati ancora più rilevanti. Nel 1995, è stato adottato un Protocollo addizionale alla Carta sociale europea su un sistema di reclamo collettivo⁴. Questo strumento permette alle ONG e alle organizzazioni dei datori di lavoro e dei lavoratori di chiedere una dichiarazione attestante che determinate leggi e politiche degli Stati Parti non sono compatibili con gli impegni da essi assunti ai sensi della Carta, senza dover esperire tutti i ricorsi interni che possono essere a disposizione dei soggetti lesi da tali misure. Nonostante le numerose caratteristiche innovative, il protocollo è entrato in vigore già il 1° luglio 1998, al raggiungimento del numero iniziale di cinque ratifiche. A fine 2015, il protocollo addizionale era stato ratificato da 15 Stati membri del Consiglio d'Europa, tra cui 14 Stati membri dell'UE⁵. Il meccanismo di reclamo ha avuto un clamoroso successo: nel giro di dieci anni sono stati depositati quasi 60 reclami e per la fine del 2015 erano stati registrati 118 reclami⁶.

Infine, nel 1996 è stato raggiunto l'accordo su una versione riveduta della Carta sociale europea.⁷ La versione riveduta della Carta non apporta modifiche al meccanismo di controllo della Carta originaria, ma amplia l'elenco dei diritti tutelati: la Carta riveduta comprende le 19 garanzie originarie nello strumento del 1961, talvolta riformulate (articoli da 1 a 19, parte II della Carta riveduta), aggiunge a tale elenco le quattro garanzie contenute in un protocollo addizionale del 1988, che aveva assicurato un primo aggiornamento, ancora relativamente minore, dei diritti sanciti nella Carta sociale europea⁸ (articoli da 20 a 23), e (articoli da 24 a 31) completa l'elenco aggiungendovi altri otto diritti, tra cui diritti come il diritto alla protezione contro la povertà e l'emarginazione sociale (articolo 30) e il diritto all'abitazione (articolo 31), i quali collocano chiaramente la Carta sociale europea riveduta all'avanguardia tra gli strumenti di diritto internazionale per la tutela dei diritti economici e sociali. Alla fine del 2015, 33 Stati membri del Consiglio d'Europa erano Parti della Carta sociale europea (riveduta) del 1996, mentre altri 10 Stati

⁴ STCE n. 158, aperto alla firma a Strasburgo il 9 novembre 1995. Per i primi commenti, cfr. R. Brillat, "A New Protocol to the European Social Charter Providing for the Collective Complaints", *EHRLR*, 1996, vol. 1, pag. 52. Per una valutazione dei primi anni di funzionamento, cfr. R. Churchill e U. Khaliq, "The Collective Complaints System of the European Social Charter: An Effective Mechanism for Ensuring Compliance with Economic and Social Rights?", *European Journal of International Law*, 2004, vol. 15, pagg. 417-56.

⁵ Gli Stati firmatari furono il Belgio (entrata in vigore della procedura: 1.8.2003); la Bulgaria (1.8.2000); la Croazia (1.4.2003); Cipro (1.7.1998); la Repubblica ceca (1.6.2012); la Finlandia (1.9.1998); la Francia (1.7.1998); la Grecia (1.8.1998); l'Irlanda (1.1.2001); l'Italia (1.7.1998); i Paesi Bassi (1.7.2006); il Portogallo (1.7.1998); la Slovenia (1.7.1998); e la Svezia (1.7.1998). La Danimarca, l'Ungheria e la Slovacchia hanno firmato il protocollo addizionale, ma devono ancora ratificarlo.

⁶ Cfr. a cura di O. De Schutter, *The European Social Charter: A Social Constitution for Europe*, Bruxelles: Bruylant, 2010. Per una panoramica più breve, cfr. H. Cullen, "The Collective Complaints System of the European Social Charter: Interpretative Methods of the ECSR", *Human Rights Law Review*, 2009, vol. 9, pagg. 61-93.

⁷ STCE n. 163, aperto alla firma a Strasburgo il 3 maggio 1996, in vigore dal 1° luglio 1999. Se non altrimenti espressamente indicato, tutte le menzioni della Carta nel resto del presente studio si riferiscono alle disposizioni della Carta sociale europea riveduta del 1996.

⁸ Protocollo addizionale alla Carta sociale europea (STCE n. 128, aperto alla firma a Strasburgo il 5 maggio 1988 ed entrato in vigore il 4 settembre 1992).

rimangano Parti soltanto della versione del 1961 dello strumento⁹. Tutti e 28 gli Stati membri dell'UE sono firmatari della Carta sociale europea del 1961 o di quella riveduta del 1996; in realtà, solo una minoranza di Stati membri dell'UE non ha aderito allo strumento più recente, come risulta dalla tabella seguente:

⁹ Per gli Stati aderenti alla Carta riveduta nel 1996 previamente vincolati dalla Carta del 1961, gli impegni accettati nell'ambito della Carta riveduta sostituiscono quelli accettati in virtù della Carta del 1961, salvo che, se uno Stato aderisce alla Carta riveduta senza accettare una disposizione corrispondente a una disposizione della Carta del 1961 che aveva accettato, esso rimane vincolato dall'impegno precedente (cfr. parte III, articolo B, della Carta sociale europea riveduta). Ciò garantisce che con l'adesione allo strumento riveduto uno Stato non eluda gli impegni assunti nel quadro della Carta sociale europea del 1961.

Tabella 1: La ratifica della Carta sociale europea del 1961 e della Carta sociale europea (riveduta) del 1996 da parte dei 28 Stati membri dell'UE

	Data di ratifica della Carta sociale europea (lo sfondo celeste indica che lo Stato ha ratificato soltanto la versione del 1961)
Austria	20 maggio 2011
Belgio	2 marzo 2004
Bulgaria	7 giugno 2000
Croazia	26 febbraio 2003
Cipro	27 settembre 2000
Repubblica ceca	3 novembre 1999
Danimarca	3 marzo 1965
Estonia	11 settembre 2000
Finlandia	21 giugno 2002
Francia	7 maggio 1999
Germania	27 gennaio 1965
Grecia	6 giugno 1984
Ungheria	20 aprile 2009
Irlanda	4 novembre 2000
Italia	5 luglio 1999
Lettonia	26 marzo 2013
Lituania	29 settembre 2001
Lussemburgo	10 ottobre 1991
Malta	27 luglio 2005
Paesi Bassi	3 maggio 2006
Polonia	25 giugno 1997
Portogallo	30 maggio 2002
Romania	7 maggio 1999
Slovacchia	23 aprile 2009
Slovenia	7 maggio 1999
Spagna	6 maggio 1980
Svezia	29 maggio 1998
Regno Unito	11 luglio 1962

Al fine di individuare i problemi posti dalla coesistenza della Carta sociale europea e dell'ordinamento giuridico dell'UE e i possibili modi di procedere, il presente studio intende per prima cosa ricostruire il contesto in cui si colloca tale coesistenza: esso esamina il ruolo svolto nel passato dalla Carta sociale europea nel processo di integrazione dell'Unione europea (1), nonché come essa si relaziona con la Carta dei diritti fondamentali dell'UE (2) e con le valutazioni d'impatto che accompagnano le proposte legislative della Commissione europea (3). Lo studio analizza quindi i costi della mancata cooperazione (4): rileva i crescenti rischi di obblighi contrastanti imposti agli Stati membri dell'UE, in qualità rispettivamente di membri dell'UE e di Stati Parti della Carta sociale europea, come pure le tensioni che potrebbero derivare dalle prescrizioni rivolte agli Stati membri della zona euro, quando tali prescrizioni non tengono conto dei diritti sociali fondamentali. Lo studio individua quattro strade da percorrere, che potrebbero permetterci di superare l'attuale situazione di stallo (5): la Corte di Giustizia potrebbe riconoscere più esplicitamente il ruolo della Carta sociale europea nello sviluppo dei diritti fondamentali nell'ordinamento giuridico dell'UE; alla Carta sociale europea potrebbe essere attribuito un ruolo più importante nelle valutazioni d'impatto; gli Stati membri dell'UE potrebbero essere incoraggiati a uniformare il ventaglio dei loro impegni ai sensi della Carta sociale europea, al fine di migliorare l'uniformità dell'applicazione del diritto dell'UE; e si potrebbe avviare il processo di adesione dell'UE alla Carta sociale europea. Si formula inoltre una breve conclusione.

1. IL RUOLO DELLA CARTA SOCIALE EUROPEA NELLA DEFINIZIONE DEL DIRITTO DELL'UE

Considerando che le istituzioni dell'UE hanno dato grande attenzione alla Convenzione europea dei diritti dell'uomo, alla quale la Corte di giustizia dell'Unione europea fa riferimento nella sua giurisprudenza sin dal 1970 e che i trattati dell'UE riconoscono esplicitamente come fonte di ispirazione per lo sviluppo dei diritti fondamentali nell'UE,¹⁰ la Carta sociale del Consiglio d'Europa è uno strumento relativamente trascurato: sebbene un riferimento alla Carta sociale europea sia stato inserito nel trattato di Roma con l'entrata in vigore dell'Atto unico europeo il 1° luglio 1987, la Corte di Giustizia menziona la Carta con parsimonia, mentre la questione dell'adesione dell'UE alla Carta sociale è stata affrontata solo raramente e le sue implicazioni non sono state quasi esaminate nel dettaglio al di fuori dai testi accademici¹¹.

Questa situazione è forse ironica, dato che la Carta sociale europea, quando era ancora in fase di negoziazione, ebbe un impatto decisivo sull'architettura del trattato che istituì la Comunità economica europea nel 1957¹². In verità, quando si studiava la creazione di una Comunità economica europea, era stata discussa la possibilità che il trattato fondativo includesse disposizioni di natura sociale: la creazione di un mercato comune, basato sulla libera circolazione dei lavoratori e sulla libera prestazione dei servizi da parte delle imprese, insieme alla possibilità per queste di stabilirsi in qualunque Stato membro della CEE, sarebbe dovuta andare di pari passo con l'armonizzazione della protezione sociale e dei diritti dei lavoratori? Questa fu la questione principale discussa da un gruppo di esperti presieduto dall'economista svedese Bertil Ohlin quando, su richiesta dell'organo direttivo dell'Ufficio internazionale del lavoro, essi esaminarono gli "Aspetti sociali della cooperazione economica europea". La relazione Ohlin giungeva alla conclusione che il miglioramento del tenore di vita e delle condizioni di lavoro nel mercato comune sarebbe dovuto derivare principalmente dal funzionamento del mercato stesso, sia grazie al livellamento dei prezzi dei fattori produttivi che esso avrebbe causato (dal momento che si sarebbe verificato un aumento dei salari nei paesi con abbondanza di manodopera, poiché avrebbero esportato più merci ad alta intensità di manodopera), sia a causa degli aumenti di produttività da attendersi in conseguenza di una più efficiente divisione internazionale del lavoro¹³. Gli esperti riconoscevano, tuttavia, che tali risultati si sarebbero realizzati "tenendo conto della forza del movimento sindacale nei paesi europei e della sensibilità dei governi europei per le aspirazioni sociali, a garanzia del fatto che le condizioni di lavoro migliorino anziché deteriorarsi"¹⁴, e che l'esito dipendeva dalla capacità delle organizzazioni sindacali sia dei lavoratori che dei datori di lavoro di organizzarsi a livello transnazionale¹⁵. Essi

¹⁰ Si veda l'articolo 6, paragrafo 3, del trattato sull'Unione europea.

¹¹ Cfr., per alcuni studi sullo status della Carta sociale europea nel diritto dell'UE, Olivier De Schutter, "Le statut de la Charte sociale européenne dans le droit de l'Union européenne", in *Mélanges en hommage à Jean-Paul Jacqué* (Dalloz, Paris, 2010), pagg. 217-261; Urfan Khaliq, "The European Union and the European Social Charter: Never the twain shall meet?", *Cambridge Yearbook of European Legal Studies*, vol. 15 (2014), pagg. 169-196.

¹² Cfr., *tra l'altro*, Simon Deakin, "Labour Law as Market Regulation: the Economic Foundations of European Social Policy", in P. Davies, A. Lyon-Caen, S. Sciarra e S. Simitis (eds), *European Community Labour Law: Principles and Perspectives* (Oxford, Clarendon Press, 1996), pagg. 62-93; Jeff Kenner, *EU Employment Law: From Rome to Amsterdam and Beyond* (Oxford, Hart, 2003), pagg. 1-21.

¹³ *Social Aspects of European Economic Co-Operation*, relazione di un gruppo di esperti, Ufficio internazionale del lavoro, Ginevra, 1956 (riprodotto in *International Labour Rev.* 99 (1956)).

¹⁴ *Ibidem*, punto 210.

¹⁵ La relazione Ohlin osservava che la creazione di mercati internazionali più liberi avrebbe "plausibilmente promosso lo sviluppo dei contatti internazionali tra i sindacati e le organizzazioni dei datori di lavoro che rappresentano lo stesso settore in vari paesi", il che avrebbe potuto contribuire a "salvaguardare il diritto dei lavoratori a un'equa porzione dei benefici dell'aumento della produttività" e allo stesso tempo avrebbe "ridotto il rischio di aumenti eccessivi delle retribuzioni, dei costi e dei prezzi, che altrimenti potrebbero portare a una pressione inflazionistica in alcuni paesi". *Ibidem*, punto 215.

sottolineavano soprattutto che questo "livellamento verso l'alto" delle norme sul lavoro sarebbe stato agevolato se tutti i paesi europei avessero aderito alle convenzioni internazionali adottate dall'Organizzazione internazionale del lavoro o alla Carta sociale, allora in corso di negoziazione in seno al Consiglio d'Europa: gli esperti ritenevano che sarebbe stato utile

considerare quali misure si sarebbero potute adottare per promuovere un'applicazione più ampia delle disposizioni di tali convenzioni da parte dei paesi europei e quindi aumentare la loro efficacia come strumenti capaci di risolvere alcuni dei problemi sociali collegati a una più stretta cooperazione economica europea¹⁶.

Si sarebbe potuto pensare, quindi, che una volta firmata a Torino, il 18 ottobre 1961, la Carta sociale europea, sarebbero sorti legami tra l'integrazione delle economie degli Stati membri della CEE e detto strumento: come minimo, perché i paesi interessati sarebbero stati incoraggiati a ratificare la Carta e, forse, anche ad accordarsi su un nucleo di disposizioni della stessa che avrebbero tutti dovuto accettare nel quadro del sistema originario di impegni "à la carte" che essa inaugurava¹⁷, o, magari, anche mediante l'istituzione di un meccanismo attraverso il quale la CEE stessa avrebbe allineato il suo diritto derivato alle prescrizioni della Carta.

Ciò non avvenne. Con l'adozione dell'Atto unico europeo (AUE), firmato a Lussemburgo il 17 febbraio 1986 ed entrato in vigore il 1° luglio 1987, la Carta sociale europea fa una prima e timida apparizione nei trattati che istituiscono le Comunità europee¹⁸. L'AUE metteva in atto meccanismi intesi a garantire la progressiva instaurazione del mercato interno nel corso di un periodo che si sarebbe concluso il 31 dicembre 1992, rafforzando però nel contempo la capacità della CEE di adottare disposizioni nel settore della politica sociale. Nel suo preambolo, i capi di Stato e di governo esprimevano la propria determinazione a "promuovere insieme la democrazia basandosi sui diritti fondamentali sanciti dalle costituzioni e dalle leggi degli Stati membri, dalla [Convenzione europea dei diritti dell'uomo] e dalla Carta sociale europea, in particolare la libertà, l'uguaglianza e la giustizia sociale". Nel 1989, il Presidente della Commissione europea Jacques Delors, nell'insistere affinché la CEE s'impegnasse a dotare il mercato interno di una forte dimensione sociale, incoraggiava l'adozione di una Carta comunitaria dei diritti sociali fondamentali dei lavoratori.¹⁹ La Carta comunitaria veniva proclamata al Vertice europeo di

¹⁶ Ibidem, punto 273 (vi).

¹⁷ In base al sistema della Carta sociale europea, gli Stati sono autorizzati a selezionare, entro certi limiti, gli impegni a cui saranno vincolati. In entrambe le versioni della Carta, lo Stato ha la possibilità di accettare un numero limitato di articoli della parte II, nella quale sono definiti nel dettaglio gli obblighi degli Stati Parti. Originariamente non si riteneva che i principi enunciati nella parte I dessero luogo ad alcun obbligo giuridico ed essi non sono soggetti ad alcuna forma di controllo. Secondo la relazione esplicativa allegata alla Carta sociale europea riveduta, tuttavia, la dichiarazione di obiettivi della parte I è vincolante come obiettivo da perseguire: l'articolo A, paragrafo 1, lettera a, obbliga ciascuna delle Parti "a considerarsi vincolata da tutti gli obiettivi di cui alla parte I" (punto 120). Ciò si traduce in quel sistema *à la carte* che tanto ha danneggiato la reputazione della Carta. Secondo la Carta riveduta, ad esempio, è necessario che uno Stato soddisfi contemporaneamente due criteri in fase di adesione. In primo luogo, è tenuto ad accettare sei dei nove articoli della parte II, considerati il "fulcro" delle disposizioni: articoli 1 (diritto al lavoro), 5 (diritti sindacali), 6 (diritto di negoziazione collettiva), 7 (diritto dei bambini e degli adolescenti ad una tutela), 12 (diritto alla sicurezza sociale), 13 (diritto all'assistenza sociale e medica), 16 (diritto della famiglia ad una tutela sociale giuridica ed economica), 19 (diritto dei lavoratori migranti e delle loro famiglie alla protezione ed all'assistenza) e 20 (diritto alla parità di opportunità e di trattamento in materia di lavoro e di professione senza discriminazioni basate sul sesso). In secondo luogo, gli Stati devono accettare di essere vincolati da un minimo di sedici articoli interi (su 31) o da almeno 63 paragrafi numerati (su 98). Solo due dei 30 Stati Parti della Carta riveduta (Portogallo e Francia) e solo uno Stato Parte della Carta del 1961 (Spagna) hanno accettato tutte le rispettive disposizioni. Per una piena descrizione del sistema della Carta sociale europea, cfr. Olivier De Schutter e Matthias Sant'Ana, "The European Social Charter", in G. de Beco (a cura di), *Human Rights Monitoring Mechanisms of the Council of Europe*, Routledge, Londra e New York, 2012, pagg. 71-99.

¹⁸ GU L 169 del 29.6.1987.

¹⁹ COM(89) 471 final.

Strasburgo del 9-10 dicembre 1989, sotto forma di dichiarazione politica approvata da undici dei dodici Stati membri della CEE²⁰. Il messaggio era chiaro: la Carta comunitaria era il frutto di una scelta deliberata, quella di adottare un catalogo di diritti sociali specifici per la Comunità economica europea, anziché cercare di attuare l'acquis del Consiglio d'Europa in tale ambito. Così, mentre l'"Europa sociale" stava emergendo come parte dell'obiettivo di completare il mercato interno, la Carta sociale europea veniva sempre più marginalizzata.

Nel 1992, il trattato sull'Unione europea (TUE)²¹ assegnava alla Comunità europea, tra gli altri, l'obiettivo di raggiungere un "elevato livello di occupazione e di protezione sociale"²² e, col protocollo sulla politica sociale, undici Stati membri pattuivano di basarsi sulle istituzioni, le procedure e i meccanismi del trattato CE per attuare un accordo sulla politica sociale (il Regno Unito anche questa volta rifiutava di partecipare). Tuttavia, a conferma della separazione tra la costruzione di un'"Europa sociale" all'interno dell'UE e il Consiglio d'Europa, il TUE non richiama la Carta sociale europea, bensì la Carta comunitaria dei diritti sociali fondamentali dei lavoratori del 1989. Solo nel 1997, con l'adozione del trattato di Amsterdam e l'inserimento dell'accordo sulla politica sociale nel trattato CE, la Carta sociale europea è stata menzionata nuovamente. Anche in questo caso, tuttavia, i riferimenti sono stati piuttosto prudenti. Oltre alla menzione della Carta sociale europea del 1961 all'interno del preambolo, il nuovo articolo 117 inserito nel trattato CE (poi articolo 136 CE, oggi articolo 151 TFUE) dichiarava che:

La Comunità e gli Stati membri, tenuti presenti i diritti sociali fondamentali, quali quelli definiti nella Carta sociale europea firmata a Torino il 18 ottobre 1961 e nella Carta comunitaria dei diritti sociali fondamentali dei lavoratori del 1989, hanno come obiettivi la promozione dell'occupazione, il miglioramento delle condizioni di vita e di lavoro, che consenta la loro parificazione nel progresso, una protezione sociale adeguata, il dialogo sociale, lo sviluppo delle risorse umane atto a consentire un livello occupazionale elevato e duraturo e la lotta contro l'emarginazione.

Il riferimento alla Carta sociale del Consiglio d'Europa intendeva costituire una fonte di ispirazione per il legislatore europeo nel campo della politica sociale. Non era, tuttavia, un riferimento vincolante né dava istruzione alla Corte di giustizia di far valere le norme della Carta sociale europea nell'applicazione del diritto dell'UE²³.

La relativa invisibilità della Carta sociale europea in questo periodo era in netto contrasto con l'attenzione prestata alla Convenzione europea dei diritti dell'uomo. Mentre sottolineava il "significato particolare" della Convenzione europea dei diritti dell'uomo come fonte d'ispirazione per l'elaborazione dei principi generali del diritto dei quali essa mirava a garantire il rispetto²⁴ – posizione avallata dal trattato di Maastricht, che faceva riferimento

²⁰ Il Regno Unito, che in quel momento era retto da un governo conservatore guidato dal Primo ministro Margaret Thatcher, non aderì.

²¹ GU C 191 del 29.7.1992.

²² Articolo 2 del trattato CE, come modificato dall'articolo G del TUE.

²³ Gli obiettivi di politica sociale di cui all'articolo 117 del trattato CEE (articolo 136 CE, ora articolo 151 TFUE) sono stati considerati dalla Corte di giustizia come programmatici e privi di qualsivoglia effetto diretto: si veda, ad esempio, la causa 149/77, *Defrenne/ Sabena*, sentenza del 15 giugno 1978, Racc. 1978, pag. 1365, e la causa 170/84, *Bilka-Kaufhaus/ Weber van Hartz*, Racc. 1986, pag. 1607. Nella causa *Giménez Zaera* (causa 126/86, *Giménez Zaera*, sentenza del 29 settembre 1987, Racc. 1987, pag. 3712), la Corte di giustizia faceva notare, tuttavia, che tali obiettivi di politica sociale sarebbero potuti servire come strumenti di interpretazione del diritto comunitario: "Il carattere programmatico delle finalità sociali enunciate all'art. 117 non implica che esse siano prive di efficacia giuridica. Esse costituiscono in realtà elementi importanti, in particolare, per l'interpretazione di altre disposizioni del trattato e del diritto comunitario [derivato] nel campo sociale". Tuttavia, aggiungeva la Corte, "L'attuazione di queste finalità deve [...] essere tuttavia il risultato di una politica sociale che deve essere definita dalle autorità competenti" (punto 14). Cfr. sezione 2.3 del presente studio, per esempi più recenti.

²⁴ Cause riunite 46/87 e 227/88, *Hoechst AG/Commissione delle Comunità europee*, sentenza del 21 settembre 1989 (ECLI:EU:C:1989:337), punto 13. La CEDU è stata inizialmente menzionata già nella causa *Nold del 1974* (causa n. 4/73 *Nold/Commissione*, sentenza del 14 maggio 1974, Racc. pag. 491).

alla CEDU nell'articolo F (poi articolo 6 del TUE) – la Corte di giustizia rifiutava di elevare allo stesso rango la Carta sociale europea. Nel 1999, un avvocato generale della Corte di giustizia chiariva che, giacché la Carta sociale europea consentiva alle Parti contraenti di scegliere, al momento della ratifica, quali delle sue disposizioni si sarebbero obbligate a rispettare, i diritti elencati nella Carta non potevano essere considerati diritti fondamentali generalmente riconosciuti e, pertanto, degni di essere inclusi tra i principi generali del diritto dell'UE²⁵.

²⁵ Cfr. il parere dell'avvocato generale Francis G. Jacobs nella causa *Albany International* (causa C-67/96, sentenza del 21 settembre 1999, Racc. pag. I-5751), punto 146: "Per quanto riguarda il diritto di contrattazione collettiva, [...] soltanto l'art. 6 della Carta sociale europea pare riconoscerne espressamente l'esistenza. Tuttavia, il semplice fatto che un diritto sia contemplato dalla Carta non significa che esso venga generalmente annoverato tra i diritti fondamentali. La struttura della Carta è tale che i diritti in essa previsti rappresentano obiettivi politici più che diritti azionabili, e gli Stati firmatari devono semplicemente scegliere quali dei diritti menzionati nella Carta si impegnano a tutelare". Nella sentenza del 21 settembre 1999, emessa al termine di questo procedimento, la Corte di giustizia non si pronunciava sulla questione dello status del diritto di contrattazione collettiva.

2. LA CARTA DEI DIRITTI FONDAMENTALI DELL'UNIONE EUROPEA

L'avvio dei negoziati relativi a una Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea ha offerto all'UE un'opportunità per colmare questo divario e allineare la situazione dei diritti e delle libertà previsti dalla Carta sociale europea a quelli elencati nella Convenzione europea dei diritti dell'uomo. Al contrario, la differenza di trattamento tra i due strumenti del Consiglio d'Europa è stata resa, semmai, ancora più evidente. Il Consiglio europeo di Colonia del 3 e 4 giugno 1999, che ha dato avvio al processo che avrebbe portato all'adozione di una Carta dei diritti per l'Unione europea, avvertiva che "nell'elaborazione di una tale Carta bisognerà... prendere in considerazione i diritti economici e sociali, come illustrati nella Carta sociale europea e nella Carta comunitaria dei diritti sociali fondamentali dei lavoratori (articolo 136 del TCE), nella misura in cui essi non si limitano soltanto a stabilire obiettivi per l'azione dell'Unione".²⁶ Tali parole hanno scatenato un aspro dibattito riguardo al loro significato, che è durato per mesi. La vittoria è stata infine acquisita, al termine dell'estate del 2000, da coloro che sostenevano l'introduzione di disposizioni sociali nella Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea, guidata dal rappresentante del governo francese Guy Braibant. A quel punto, tuttavia, era già chiaro che la Carta non sarebbe stata giuridicamente vincolante, almeno in una fase iniziale: ciò che era impossibile ottenere dal delegato britannico, Lord Goldsmith, in un testo vincolante, era divenuto probabilmente di più facile realizzazione (a giudicare dal consenso espresso fino a quel momento) in quella che sarebbe stata una semplice dichiarazione politica.²⁷ Inoltre, questa vittoria era solo parziale.²⁸ È importante sottolineare la presenza di quattro diverse limitazioni.

2.1. Selettività nella scelta delle disposizioni sociali

La prima limitazione consiste nel fatto che l'elenco dei diritti sociali, delle libertà e dei principi contenuto nella Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea è esiguo rispetto all'elenco completo contenuto nelle versioni del 1961 e del 1996 della Carta sociale europea. Vi sono, naturalmente, alcuni ambiti nei quali la Carta dei diritti fondamentali dell'UE va oltre la Carta sociale europea: è questo il caso, ad esempio, dei riferimenti della Carta dell'UE, all'articolo 36, ai servizi d'interesse economico generale, dell'inclusione della tutela dell'ambiente e della protezione dei consumatori. In questi ambiti, la Carta sociale europea non si esprime, anche se la giurisprudenza del Comitato europeo dei diritti sociali, in certa misura, ha compensato questa mancanza.²⁹ In generale, tuttavia, la Carta dei

²⁶ Conclusioni del Consiglio europeo di Colonia, 3 e 4 giugno 1999, allegato IV.

²⁷ Sull'elaborazione della Carta, cfr. G. De Burca, "The drafting of the European Union Charter of Fundamental Rights", *European Law Review* (2001), pag. 126; e Lord Goldsmith, Q.C., "A Charter of Rights, Freedoms and Principles", *Common Market Law Review*, vol. 38 (2001), pagg. 1201-1216. Secondo la relazione pubblicata dal comitato ad hoc della camera dei Lord del Regno Unito sull'Unione europea riguardante l'inserimento della Carta dei diritti fondamentali nei trattati dell'UE: "La necessità di mantenere questa "importante" distinzione [tra "diritti" e "principi"] e la mancanza di una precisa formulazione della Carta del dicembre 2000 sono state le ragioni per cui Lord Goldsmith si è opposto alla possibilità che essa divenisse giuridicamente vincolante" (decima relazione, sessione 2007-2008 (febbraio 2008), punto 5.18).

²⁸ Cfr. in generale, relativamente allo status dei diritti sociali nella Carta dei diritti fondamentali dell'UE, O. De Schutter, "Les droits et principes sociaux dans la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne", in: J.-Y. Carlier e O. De Schutter (dir.), *La Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne* (Bruxelles, Bruylant, 2002), pagg. 117-148; a cura di Tamara Hervey e Jeff Kenner, *Economic and Social Rights under the EU Charter of Fundamental Rights. A legal perspective* (Oxford, Hart, 2003).

²⁹ Ad esempio, prendendo in considerazione "il crescente legame riconosciuto dagli Stati parti [sic] della Carta e di altri organismi internazionali [...] tra la tutela della salute e quella dell'ambiente", il Comitato europeo dei diritti

diritti fondamentali dell'UE presenta lacune significative per quanto riguarda la protezione dei diritti sociali rispetto alle versioni successive della Carta sociale europea.

Come illustrato dalla tabella presentata in appendice, queste lacune non si limitano alle scelte riguardanti la formulazione, che nella Carta dei diritti fondamentali dell'UE è più concisa e generale rispetto a quella delle prescrizioni molto più dettagliate della Carta del Consiglio d'Europa. Alcune di queste differenze risultano dal fatto che all'UE non sono state attribuite competenze nei settori in questione. Così, ad esempio, la Carta dell'UE evita di esprimersi riguardo al diritto a un'equa remunerazione, che l'articolo 4 della Carta sociale europea mira a garantire, a eccezione di una dimensione di questo diritto, ossia quella che concerne il diritto alla parità di retribuzione tra uomini e donne.³⁰ Non menziona il diritto ai servizi di assistenza all'infanzia, menzionati invece all'articolo 17 della Carta sociale europea (che garantisce il diritto della madre e del fanciullo ad una protezione sociale ed economica), anche se la disposizione riguardante la "protezione sul piano giuridico, economico e sociale" della famiglia di cui all'articolo 33, paragrafo 1, della Carta dei diritti fondamentali dell'UE compensa in parte questa mancanza. Lo stesso vale per il diritto ad usufruire di servizi sociali, di cui all'articolo 14 della Carta sociale europea. Nonostante il diritto all'assistenza sanitaria, all'assistenza sociale come mezzo per combattere l'esclusione sociale e il diritto alla casa siano tutti inclusi nella Carta dei diritti fondamentali dell'UE, le formulazioni scelte indicano che i redattori di tali disposizioni non erano a proprio agio con l'idea di garantire determinati diritti nell'ambito di applicazione del diritto dell'UE (l'unico settore in cui si applica la Carta dei diritti fondamentali dell'UE, ai sensi dell'articolo 51) laddove la materia degli stessi deve essere disciplinata dagli Stati membri.³¹ Tutto ciò spiega molte delle omissioni e delle esitazioni ("l'Unione riconosce e rispetta il diritto X, secondo le modalità stabilite dal diritto dell'Unione e le legislazioni e prassi nazionali") presenti nelle formulazioni utilizzate dai redattori della Carta dei diritti fondamentali in questi settori.

Questo approccio cauto nei confronti di quei diritti sociali che riguardano settori in cui all'UE non sono state attribuite delle competenze è in gran parte basato su un malinteso. Si basa sull'idea che, per garantire un diritto, è necessario avere il potere di adottare le misure per farlo valere. Questa conclusione, però, non è corretta. Un impegno a rispettare un diritto sociale può implicare anche un impegno, più ridotto ma al contempo non irrilevante, da parte dell'Unione, a non limitare la capacità degli Stati membri, competenti nel settore corrispondente, di adottare le misure finalizzate al rispetto del diritto in questione. Per rispettare un diritto sociale, non è necessario che l'UE abbia il potere di adottare misure che fanno valere il suddetto diritto: si richiede soltanto che essa si astenga dall'adottare misure che potrebbero incidere sulla sua attuazione.

In altri casi, le carenze derivano da una scelta deliberata di non definire come diritto fondamentale una garanzia tutelata ai sensi del diritto dell'UE solo tramite la legislazione derivata. È questo il caso, in particolare, di talune disposizioni della Carta sociale europea

sociali ha interpretato l'articolo 11 della Carta (diritto alla protezione della salute), come comprendente anche il diritto a un ambiente sano (Comitato europeo dei diritti sociali, reclamo n. 30/2005, *Marangopoulos Foundation for Human Rights c. Grecia*, decisione sul merito del 6 dicembre 2006, punto 195).

³⁰ Tuttavia, ad esempio, una remunerazione al di sotto della soglia di povertà, che pertanto non consente al lavoratore di vivere dignitosamente, può essere considerata contraria alla dignità umana o costituire un trattamento inumano o degradante, in violazione rispettivamente degli articoli 1 e 4 della Carta dei diritti fondamentali dell'UE (cfr., a sostegno di tale interpretazione, CEDU (GC), *M.S.S./ Belgio e Grecia*, sentenza del 21 gennaio 2011 (ricorso n. 30696/09), punto 263 (laddove la Corte giunge alla conclusione che le autorità greche, omettendo di fornire assistenza a un richiedente asilo "costretto a vivere per strada, senza risorse o accesso ai servizi sanitari e senza alcun mezzo per adempiere ai propri bisogni essenziali", hanno violato l'articolo 3 della CEDU).

³¹ Sebbene l'articolo 153, paragrafo 1, lettera j), del TFUE indichi la "lotta contro l'esclusione sociale" tra i settori in cui l'azione dell'Unione può integrare e sostenere quella degli Stati membri, questo è un settore in cui i trattati non hanno previsto l'adozione della legislazione dell'UE (cfr. l'articolo 153, paragrafo 2, del TFUE).

del 1996, che sono state ispirate direttamente dalla legislazione dell'UE. Nella sua versione riveduta del 1996, per esempio, l'articolo 8 della Carta sociale europea in materia di diritto delle lavoratrici madri ad una tutela riassume in larga misura la direttiva del 1992 sulla sicurezza e la salute sul lavoro delle lavoratrici gestanti, puerpere o in periodo di allattamento³²; tuttavia, esso non è ripreso, con un articolo analogo,³³ nella Carta dei diritti fondamentali dell'UE. Allo stesso modo, l'articolo 25 della Carta sociale europea riveduta riconosce il diritto dei lavoratori alla protezione dei loro crediti in caso d'insolvenza del loro datore di lavoro: anche se, ancora una volta, la Carta dei diritti fondamentali dell'UE non contiene una simile disposizione, questo settore è disciplinato sin dal 1980 dalla legislazione dell'UE³⁴ ed è stato questo quadro legislativo a influenzare direttamente la revisione della Carta sociale europea nel 1996.

Infine, alcune omissioni della Carta dei diritti fondamentali dell'UE in materia di diritti sociali fondamentali derivano da una concezione ristretta della nozione di diritti sociali, in contrapposizione a chi li ritiene semplici "obiettivi per l'azione dell'Unione", per ribadire la distinzione utilizzata nelle conclusioni approvate in occasione del Consiglio europeo di Colonia il 3 e 4 giugno 1999.³⁵ L'esempio più noto è quello riguardante il diritto al lavoro. Il trattato sull'UE include la "piena occupazione" tra gli obiettivi dell'Unione e l'articolo 9 del TFUE stabilisce che l'Unione debba tenere in considerazione le esigenze connesse con la promozione di un elevato livello di occupazione nella definizione e nell'attuazione delle sue politiche e attività. Tuttavia, se da una parte l'articolo 1, punto 1, della Carta sociale europea dispone l'impegno, da parte degli Stati parti, alla realizzazione e al mantenimento "del livello più elevato e più stabile possibile dell'impiego in vista della realizzazione del pieno impiego", la disposizione equivalente nella Carta dei diritti fondamentali dell'UE si riferisce unicamente alla libertà per tutti di lavorare (riprendendo l'articolo 1, punto 2, della Carta sociale europea) senza farne derivare un dovere da parte dello Stato di impegnarsi a creare impieghi per tutti: anche se altre disposizioni della Carta si riferiscono al diritto di accesso gratuito ai servizi di collocamento (articolo 29) o al diritto alla tutela in caso di licenziamento ingiustificato (articolo 30), queste sono solo dimensioni specifiche dell'insieme più ampio di doveri che corrispondono al rispetto del diritto al lavoro come diritto umano.³⁶

³² Direttiva 92/85/CEE del Consiglio del 19 ottobre 1992, concernente l'attuazione di misure volte a promuovere il miglioramento della sicurezza e della salute sul lavoro delle lavoratrici gestanti, puerpere o in periodo di allattamento (GU L 348 del 28.11.1992, pagg. 1-7).

³³ Anche in questo caso, la "protezione giuridica, economica e sociale" della famiglia di cui all'articolo 33, paragrafo 1, della Carta dei diritti fondamentali dell'UE può compensare questa omissione. Ciò dimostra l'importanza delle interpretazioni della Corte di giustizia sulla Carta dei diritti fondamentali dell'UE alla luce della Carta sociale europea e della giurisprudenza del Comitato europeo dei diritti sociali. Cfr. inoltre, per quanto riguarda la causa C-116/06, *Sari Kiiski*, la sentenza del 20 settembre 2007 (discussa qui di seguito, il testo corrispondente al n. 54).

³⁴ Cfr. la direttiva 80/987/CEE del Consiglio, del 20 ottobre 1980, concernente la tutela dei lavoratori subordinati in caso di insolvenza del datore di lavoro (GU L 283 del 28.10.1980, pag. 23). Tale direttiva è stata successivamente modificata dalla direttiva 87/164/CEE del Consiglio (GU L 66 dell'11.3.1987, pag. 11) e dalla direttiva 2002/74/CE del Parlamento europeo e del Consiglio (GU L 270 dell'8.10.2002, pag. 10). Queste modifiche successive sono state raccolte nella direttiva 2008/94/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 22 ottobre 2008, relativa alla tutela dei lavoratori subordinati in caso di insolvenza del datore di lavoro, (GU L 283 del 28.10.2008, pagg. 36-42).

³⁵ Conclusioni del Consiglio europeo di Colonia, 3 e 4 giugno 1999, allegato IV.

³⁶ Il diritto di accesso gratuito ai servizi di collocamento riflette l'articolo 1, paragrafo 3, della Carta sociale europea, che impegna gli Stati parti a "istituire o mantenere servizi gratuiti in materia di occupazione per tutti i lavoratori". L'articolo 24 della Carta sociale europea riconosce il diritto ad una tutela dei lavoratori in caso di licenziamento; secondo il comitato per i diritti economici, sociali e culturali delle Nazioni Unite, la tutela contro i licenziamenti ingiustificati rientra nella definizione di diritto al lavoro di cui all'articolo 6 del Patto internazionale sui diritti economici, sociali e culturali [cfr. Osservazione generale n. 18: Il diritto al lavoro (articolo 6 della convenzione), doc. UN E/C. 12/GC/18 (6 febbraio 2006), punti 34 e 35].

2.2. "Diritti" o "principi" sociali?

La seconda limitazione è forse la più significativa. Nell'ambito del compromesso raggiunto nel luglio 2000, quando i redattori della Carta hanno conseguito infine un accordo circa l'inclusione di disposizioni sociali della Carta oggetto della discussione, si intendeva che alcune delle disposizioni da elencare nella Carta dei diritti fondamentali sarebbero state azionabili dinanzi a un organo giurisdizionale soltanto in combinazione con misure legislative o di altro tipo adottate a livello UE o degli Stati membri, in grado di interpretare tali atti o determinarne la validità: in altre parole, tali garanzie sociali non avrebbero potuto essere invocate come "diritti soggettivi" autonomi e azionabili individualmente, a meno che non fossero adottate misure che le implementassero, o che le influenzassero negativamente.³⁷ È stata questa interpretazione a essere codificata all'articolo 52, paragrafo 5, della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea quando, con l'approvazione del trattato di Lisbona nel 2007, si è deciso di integrare la Carta nei trattati.³⁸ Tale disposizione stabiliva che:

Le disposizioni della presente Carta che contengono dei principi possono essere attuate da atti legislativi ed esecutivi adottati da istituzioni, organi e organismi dell'Unione e da atti di Stati membri allorché essi danno attuazione al diritto dell'Unione, nell'esercizio delle loro rispettive competenze. Esse possono essere invocate dinanzi a un giudice solo ai fini dell'interpretazione e del controllo di legalità di detti atti.

Se non poteva essere semplice prevedere in che modo la Corte di giustizia avrebbe interpretato questa restrizione alla sua capacità di far rispettare le disposizioni in materia sociale della Carta dei diritti fondamentali, gli sviluppi successivi all'entrata in vigore del trattato di Lisbona illustrano la sua riluttanza ad agire al di là di questo mandato definito in maniera restrittiva al fine di rafforzare la protezione dei diritti sociali. I diritti sociali come "principi" sono talvolta stati invocati come strumenti di interpretazione del diritto dell'UE. Nella causa *Kamberaj*, ad esempio, la Corte si è basata sull'articolo 34 della Carta per supportare la sua opinione che la nozione di "prestazioni essenziali", per la quale la direttiva del 2003 relativa allo status dei cittadini di paesi terzi che siano soggiornanti di lungo periodo impone un obbligo di parità di trattamento rispetto ai cittadini dell'Unione, dovrebbe necessariamente includere le prestazioni di assistenza abitativa.³⁹ Ai sensi dell'articolo 34 della Carta, l'Unione europea riconosce e rispetta il diritto all'assistenza sociale e all'assistenza abitativa volte a garantire un'esistenza dignitosa a tutti coloro che non dispongono di risorse sufficienti. La Corte ha ritenuto che "nei limiti in cui il sussidio [di

³⁷ Cfr. in particolare, a questo proposito, due contributi presentati dall'on. G. Braibant, rappresentante dell'Esecutivo francese, rispettivamente il 2 maggio 2000 (CARTA 4280/00, CONTRIB. 153) e il 19 maggio 2000 (CARTA 4322/00, CONTRIB. 188). Per una spiegazione al riguardo, cfr. O. De Schutter, "Les droits sociaux et principes dans la Carta dei diritti fondamentali de l'Union européenne", in: J.-Y. Carlier e O. De Schutter (dir.), *La Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne*, Bruxelles, Bruylant, 2002, pagg. 117-148, in particolare pagg. 120-122; e O. De Schutter, "Les droits fondamentaux dans le projet européen. Des limites à l'action des institutions à une politique des droits fondamentaux", in a cura di O. De Schutter e P. Nihoul, *Une Constitution pour l'Europe. Réflexions sur les transformations du droit de l'Union européenne*, Bruxelles, Larcier, 2004, pagg. 81-117, in particolare pagg. 110-114.

³⁸ La formulazione di tale disposizione era stata inizialmente proposta dalla convenzione europea che presentava il progetto di trattato che istituiva una Costituzione per l'Europa al Consiglio europeo il 18 luglio 2003 (cfr. articolo II-52, paragrafo 5, del progetto di trattato). Per la versione riveduta della Carta dei diritti fondamentali dell'UE, cfr. GU C 303 del 14.12.2007, pag. 1.

³⁹ A norma dell'articolo 11, paragrafo 1, della direttiva 2003/109/CE del Consiglio del 25 novembre 2003 relativa allo status dei cittadini di paesi terzi che siano soggiornanti di lungo periodo (GU L 16 del 2004, pag. 44), "Il soggiornante di lungo periodo gode dello stesso trattamento dei cittadini nazionali per quanto riguarda: [...] d) le prestazioni sociali, l'assistenza sociale e la protezione sociale ai sensi della legislazione nazionale; [...] f) l'accesso a beni e servizi a disposizione del pubblico e all'erogazione degli stessi, nonché alla procedura per l'ottenimento di un alloggio; [...]" Ai sensi dell'articolo 11, paragrafo 4 della direttiva 2003/109, tuttavia, "Gli Stati membri possono limitare la parità di trattamento in materia di assistenza sociale e protezione sociale alle prestazioni essenziali".

assistenza abitativa] di cui trattasi nel procedimento principale risponde alla finalità enunciata nel citato articolo della Carta, esso non può essere considerato, nell'ambito del diritto dell'Unione, come non compreso tra le prestazioni essenziali ai sensi dell'articolo 11, paragrafo 4, della direttiva 2003/109".⁴⁰

La Corte, però, si è espressa molto meno generosamente in altri casi. Nella causa *Association de médiation sociale*, sulla quale decise due anni più tardi, si poneva la questione se l'articolo 27 della Carta, che riconosce il diritto fondamentale dei lavoratori all'informazione e alla consultazione, potesse essere invocato in un procedimento tra le parti private al fine di rendere illegittima l'applicazione di una misura nazionale adottata in violazione alla direttiva 2002/14/CE che istituisce un quadro generale relativo all'informazione e alla consultazione dei lavoratori nella Comunità europea.⁴¹ La Corte ha risposto negativamente. Essa ha ritenuto che, per essere pienamente efficace, l'articolo 27 della Carta "deve essere concretizzato più specificamente nel diritto nazionale o dell'Unione europea", e che pertanto questa disposizione non può essere "invocata nel corso di una controversia [...] al fine di concludere che la disposizione nazionale che non sia conforme alla direttiva 2002/14 non debba essere applicata".⁴² La Corte è giunta a tale conclusione anche se il diritto dei lavoratori all'informazione e consultazione non era stato invocato come un diritto da concedere a prescindere dal recepimento, ma semplicemente come uno strumento a sostegno di un'interpretazione generosa della direttiva del 2002 sullo stesso argomento, che consentisse che tale direttiva potesse essere invocata in relazioni "orizzontali" (ossia, nel corso di una controversia tra privati).

Pochi mesi dopo, nella causa *Glatzel*, la Corte si è rifiutata di concludere che una direttiva sulle patenti di guida del 2006 fosse discriminatoria nei confronti delle persone con disabilità (visiva). Mediante l'imposizione di determinati requisiti minimi riguardanti l'acutezza visiva per stabilire l'idoneità alla guida di un veicolo a motore, la direttiva ha portato a rifiutare di concedere una patente di guida per la guida di veicoli pesanti al richiedente nel procedimento principale, in quanto egli era in grado di rilevare con il suo occhio destro soltanto i movimenti della mano, nonostante il fatto che l'acutezza visiva centrale nel suo occhio sinistro fosse pari a 1,0 e quindi egli avesse la piena acutezza visiva.⁴³ In risposta all'argomentazione secondo cui negare una patente al signor Glatzel sarebbe potuto essere contrario alle disposizioni dell'articolo 26 della Carta, che impone all'Unione europea di rispettare e riconoscere il diritto delle persone con disabilità di beneficiare di misure di inserimento, la Corte ha risposto che "il principio sancito da detto articolo non richiede che il legislatore europeo adotti alcuna misura specifica. Affinché tale articolo sia pienamente efficace, esso deve essere espresso più specificamente nel diritto nazionale o dell'Unione Europea".⁴⁴ Anche questa conclusione è sorprendente, poiché la direttiva del 2006 in questione riguardava, di fatto, le persone con menomazioni visive e il "principio" secondo cui l'UE avrebbe dovuto rispettare e riconoscere il diritto delle persone con disabilità a beneficiare di misure di inserimento non è stato citato come un diritto autonomo: al contrario, la sua rivendicazione da parte di Glatzel sembrava perfettamente in linea con il tipo di situazione descritta dall'articolo 52, paragrafo 5, della Carta nella sua forma riveduta nel 2007.⁴⁵

⁴⁰ Causa C-571/10, *Kamberaj*, sentenza del 24 aprile 2012, punto 92.

⁴¹ Direttiva 2002/14/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, dell'11 marzo 2002, che istituisce un quadro generale relativo all'informazione e alla consultazione dei lavoratori nella Comunità Europea (GU L 2002 L 80, pag. 29).

⁴² Causa C-176/12, *Association de médiation sociale*, sentenza del 15 gennaio 2014, punti 45 e 48.

⁴³ Direttiva 2006/126/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 20 dicembre 2006, concernente la patente di guida (GU L 403 del 2006, pag. 18 e rettifica: GU L 19 del 2009, pag. 67), modificata da ultimo dalla direttiva 2009/113/CE, del 25 agosto 2009 (GU L 223 del 2009).

⁴⁴ Causa C-356/12, *Glatzel*, sentenza del 22 maggio 2014, punto 78.

⁴⁵ In linea con l'idea di "attuabilità normativa" di cui sopra, i "principi" elencati dalla Carta dei diritti fondamentali dell'UE in campo sociale comportano un obbligo di "osservarli", il che significa che essi possono essere invocati contro una legge, europea o nazionale, che li violi [J.-P. Jacqu , "The Explanations Relating to the Charter of

Nella Carta dei diritti fondamentali, quindi, erano incluse delle disposizioni di natura sociale, tuttavia questo ha avuto un costo: almeno alcune di esse potevano essere trattate come costituenti meri "principi" invece che "diritti" o "libertà" autonome e le condizioni alle quali esse potevano essere fatte valere sembra che siano state definite dalla Corte di giustizia in maniera piuttosto restrittiva. Inoltre, sebbene la maggior parte delle disposizioni di natura sociale includa almeno alcuni elementi che sono certamente azionabili dinanzi a un organo giurisdizionale – parte del compromesso raggiunto nel 2000 è stato quello di lasciare la possibilità alle autorità giudiziarie di individuare tali elementi – esiste un rischio reale che molte delle disposizioni in materia sociale di cui al titolo IV della Carta ("Solidarietà") siano considerate come meri "principi". Un tale sviluppo pregiudicherebbe la credibilità della Carta e tradirebbe le intenzioni dei suoi redattori.⁴⁶ Purtroppo, però, esso non può essere escluso.⁴⁷

2.3. L'assenza di un legame esplicito con il Comitato europeo dei diritti sociali

La terza limitazione, infine, è la mancanza della volontà, da parte dei redattori della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea, di allineare chiaramente lo status della Carta sociale europea con quello della Convenzione europea dei diritti dell'uomo. Al fine di promuovere una coerenza di impostazione tra, rispettivamente, la Corte di giustizia europea e la Corte europea dei diritti dell'uomo, essi hanno mirato ad assicurare che i diritti e le libertà previsti nella Carta, che corrispondono ai diritti e alle libertà che figurano nella Convenzione europea dei diritti dell'uomo, fossero interpretati in conformità della giurisprudenza della Corte europea dei diritti dell'uomo. Questa, naturalmente, era l'intenzione dell'articolo 52, paragrafo 3, della Carta dei diritti fondamentali.⁴⁸ Per contro,

Fundamental Rights of the European Union", in a cura di Steve Peers, Tamara Hervey, Jeff Kenner and Angela Ward, *The EU Charter of Fundamental Rights* (C.H. Beck - Hart - Nomos, 2014), pagg. 1715-1724, a pag. 1720]. Anche se che la direttiva 2006/14/CE non aveva, ovviamente, l'obiettivo primario di far valere i diritti delle persone con disabilità o favorire il loro inserimento, essa era senza dubbio potenzialmente in grado di influenzare tali diritti o di avere un impatto sul tale inserimento, come dimostra la situazione individuale del Sig. Glatzel. (Il signor Jacqué era a capo del Servizio giuridico istituito dal Segretariato generale del Consiglio dell'Unione europea al fine di assistere la convenzione nell'elaborazione della Carta, ed è stato il principale artefice delle Spiegazioni allegate alla Carta).

⁴⁶ Le stesse Spiegazioni relative alla Carta dei diritti fondamentali riconoscono che la distinzione tra "principi" e "diritti" non è chiara. Come rilevato dalla Camera dei Lord britannica nelle relazioni di cui sopra, "non c'è trasparenza in merito a come e quando questa distinzione debba essere applicata e, in particolare, la Carta e le sue Spiegazioni omettono di chiarire quali degli articoli della Carta costituiscano dei diritti e quali dei principi. Tale distinzione dovrà essere chiarita nella pratica dei futuri procedimenti discussi presso la CGCE" (punto 5.22).

⁴⁷ Effettivamente, il protocollo (n. 30) sull'applicazione della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea per la Polonia e il Regno Unito, allegato al trattato di Lisbona (GU C 306, pag. 157), può introdurre una certa confusione al riguardo. Su richiesta del Regno Unito, l'autore principale del protocollo [a confronto della dichiarazione (n. 62), da parte della Polonia, riguardante il protocollo, in cui il governo polacco dichiarava "che, vista la tradizione del movimento sociale di "Solidarność" e il suo importante contributo alla lotta per i diritti sociali e del lavoro, essa rispetta pienamente i diritti sociali e del lavoro, come stabilito dal diritto dell'Unione europea, in particolare quelli di cui al titolo IV della Carta..."], tale protocollo (n. 30) afferma che "onde evitare dubbi, nulla nel Titolo IV della Carta crea diritti azionabili dinanzi a un organo giurisdizionale che siano applicabili alla Polonia o al Regno Unito, salvo nella misura in cui la Polonia e Regno Unito abbiano previsto tali diritti nel rispettivo diritto interno" (articolo 1, paragrafo 2). Questa formulazione è molto problematica, poiché, presentandosi come una mera ripetizione dei requisiti della Carta, essa crea l'impressione che nessuna delle disposizioni del titolo IV comprendano diritti azionabili dinanzi a un organo giurisdizionale. Questa lettura della Carta è del tutto inverosimile: le Spiegazioni relative alla Carta menzionano, ad esempio, che "in alcuni casi è possibile che un articolo della Carta contenga elementi sia di un diritto sia di un principio, ad es. gli articoli 23, 33 e 34", sebbene gli articoli 33 e 34, riguardanti rispettivamente la "Vita familiare e vita professionale" e la "Sicurezza sociale e assistenza sociale", siano entrambi contenuti all'interno del titolo IV della Carta dei diritti fondamentali. Tuttavia, non si può escludere che i tribunali nazionali polacchi e britannici, almeno, si asterranno dall'affrontare un ricorso dinanzi alla Corte di giustizia nel caso in cui intendano sollevare questioni di interpretazione o di validità del diritto dell'Unione europea sulla base del titolo IV della Carta.

⁴⁸ La Carta dei diritti fondamentali stabilisce che: "Laddove la presente Carta contenga diritti corrispondenti a quelli garantiti dalla convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali, il significato e la portata degli stessi sono uguali a quelli stabiliti dalla suddetta convenzione. La presente

non è stato fatto alcun riferimento di questo tipo alle disposizioni della Carta sociale europea, né tanto meno alla giurisprudenza del Comitato europeo dei diritti sociali.

Ciò forse non sorprende, tenendo conto sia della posizione privilegiata della Convenzione europea dei diritti dell'uomo nella giurisprudenza della Corte di giustizia dell'Unione europea, sia della prevenzione della Corte di giustizia nei confronti delle posizioni adottate da organismi non giuridici incaricati dell'interpretazione di altri strumenti internazionali riguardanti i diritti umani.⁴⁹ Allo stesso tempo, ciò è tutt'altro che inevitabile. Molte delle disposizioni della Carta dei diritti fondamentali dell'UE traggono ispirazione dalla Carta sociale europea e una loro lettura alla luce dell'approccio adottato dal Comitato europeo dei diritti sociali consentirebbe una maggior certezza del diritto, nonché il riconoscimento del ruolo assegnato al Comitato europeo dei diritti sociali da questo strumento. Inoltre, la Corte di giustizia fa occasionalmente riferimento a strumenti internazionali in materia di diritti umani diversi dalla Convenzione europea dei diritti dell'uomo: essa si basa spesso sulla convenzione internazionale sui diritti civili e politici, nei settori in cui la Convenzione europea dei diritti dell'uomo non è sufficientemente completa o la giurisprudenza della Corte europea dei diritti dell'uomo non è chiara⁵⁰; essa ha fatto anche riferimento alla convenzione del 1989 sui diritti del fanciullo, spiegando nella causa *Parlamento/ Consiglio*,⁵¹ quando il Parlamento europeo ha inteso annullare la direttiva sul ricongiungimento familiare del 2003⁵² che, alla stessa stregua del CIDCP, la convenzione sui diritti del fanciullo è "vincolante nei confronti di ogni singolo Stato membro".⁵³

La Carta sociale europea è menzionata all'articolo 151 del TFUE (ex articolo 136 del trattato CE) e la Corte di giustizia ha occasionalmente riconosciuto che, per questo motivo, poteva costituire un orientamento per l'interpretazione del diritto dell'UE. Nella causa *Kiiski*,⁵⁴ la Corte si basava sulla Carta sociale europea per sostenere la sua interpretazione delle prescrizioni della direttiva 92/85/CEE del Consiglio relativa al miglioramento della sicurezza e della salute sul lavoro delle lavoratrici gestanti, puerpere o in periodo di allattamento.⁵⁵ La Corte adottava una lettura generosa della protezione prevista dalla direttiva,

disposizione non preclude che il diritto dell'Unione possa concedere una protezione più estesa". Le Spiegazioni allegata alla Carta dei diritti fondamentali dell'UE forniscono un elenco di tali corrispondenze, operando una distinzione fra gli articoli della Carta "che hanno significato e portata identici agli articoli corrispondenti della CEDU", quelli "che hanno significato identico agli articoli corrispondenti della CEDU ma la cui portata è più ampia" (ad esempio, mentre l'articolo 9 della Carta si riferisce allo stesso argomento dell'articolo 12 della CEDU, ossia il diritto al matrimonio, il suo campo d'applicazione "può essere esteso ad altre forme di matrimonio eventualmente istituite dalla legislazione nazionale", dal momento che l'articolo 9 della Carta non menziona il diritto di sposarsi di "donne e uomini" e non collega il diritto di sposarsi a quello di "fondare una famiglia", come invece fa l'articolo 12 della CEDU, lasciando aperta la possibilità che il matrimonio tra persone dello stesso sesso debba essere protetto).

⁴⁹ Cfr. in particolare, l'osservazione formulata dalla Corte di giustizia nella causa *Grant*, secondo cui la Commissione per i diritti umani, istituita in qualità di organismo di esperti indipendenti nel quadro della convenzione internazionale sui diritti civili e politici "non è un'istituzione giudiziaria e le (sue) conclusioni non hanno alcun potere giuridicamente vincolante" [causa C-249/96, *Lisa Jacqueline Grant/ South-West Trains Ltd*, Racc. 1998 I-621 (sentenza del 17 febbraio 1998), punto 46]. In questa causa, la Corte respinge la tesi secondo cui la disparità di trattamento sulla base dell'orientamento sessuale possa costituire una discriminazione fondata sul "sesso" ai sensi del divieto previsto dal diritto dell'Unione europea, nonostante il fatto che il Comitato dei diritti dell'uomo abbia dichiarato che il riferimento al "sesso" nell'articolo 2, paragrafo 1, e nell'articolo 26 [ossia nelle disposizioni in materia di non discriminazione della CIDCP] riguarderebbe anche le preferenze sessuali". La Sig.ra Grant rivendicava alcuni vantaggi a beneficio della sua partner di sesso femminile, che le sarebbero stati accordati se si fosse trattato di una coppia di sesso diverso o di una coppia sposata.

⁵⁰ Si veda, ad esempio, la causa 374/87, *Orkem/Commissione*, Racc. 1989, pag. 3283, punto 31, e le cause riunite C-297/88 e C-197/89, *Dzodz/Stato Belga* Racc. 1990, pag. I-3763, punto 68.

⁵¹ Causa C-540/03, *Parlamento Europeo/ Consiglio dell'Unione europea*, sentenza del 27 giugno 2006, punto 37.

⁵² Direttiva 2003/86/CE del Consiglio del 22 settembre 2003, relativa al diritto al ricongiungimento familiare (GU 2003, L 251, pag. 12).

⁵³ Punto 37.

⁵⁴ Causa C-116/06, *Sari Kiiski*, sentenza del 20 settembre 2007.

⁵⁵ Direttiva 92/85/CEE del Consiglio, del 19 ottobre 1992, concernente l'attuazione di misure volte a promuovere il miglioramento della sicurezza e della salute sul lavoro delle lavoratrici gestanti, puerpere o in periodo di allattamento [decima direttiva particolare ai sensi dell'articolo 16, paragrafo 1, della direttiva 89/391/CEE] (GU L 348, pag. 1).

sottolineando a questo proposito che

L'articolo 136 [del trattato CE] fa riferimento alla Carta sociale europea firmata a Torino il 18 ottobre 1961 e riveduta a Strasburgo il 3 maggio 1996, della quale, nella sua versione iniziale o riveduta, o entrambe, sono parti tutti gli Stati membri. L'articolo 8 della Carta sociale europea in materia di diritto delle lavoratrici madri ad una tutela della maternità ha lo scopo di garantire loro il diritto a un congedo di maternità di almeno 12 settimane (versione originale) o di almeno 14 settimane (versione riveduta). ... In tali circostanze, il diritto al congedo di maternità concesso alle lavoratrici gestanti deve essere considerato come un meccanismo di protezione particolarmente importante nell'ambito del diritto del lavoro.⁵⁶

Analogamente, nella causa *Impact*⁵⁷ è stato richiesto alla Corte di giustizia di fornire un'interpretazione, in particolare, della clausola 4 dell'accordo quadro sul lavoro a tempo determinato concluso il 18 marzo 1999 tra le parti sociali a livello dell'Unione.⁵⁸ Tale clausola imponeva il principio di non discriminazione tra lavoratori a tempo determinato e lavoratori permanenti "per quanto riguarda le condizioni di lavoro": il giudice del rinvio chiedeva se tale espressione includesse le condizioni del contratto di lavoro in materia di retribuzioni e pensioni. La Corte di giustizia ha concluso che, in ultima analisi, non sarebbe stato ragionevole escludere del tutto condizioni finanziarie, come quelle relative alle retribuzioni e alle pensioni, dalla nozione di "condizioni di lavoro". In effetti, come rilevato dalla Corte, la Carta sociale europea include, tra gli obiettivi che le Parti si sono impegnate a realizzare, il diritto per tutti i lavoratori a un'"equa retribuzione che assicuri a loro ed alle loro famiglie un livello di vita soddisfacente": il principio di non discriminazione di cui alla clausola 4 dell'accordo quadro sul lavoro a tempo determinato, pertanto, "deve essere interpretato come se esprimesse un principio di legislazione sociale comunitaria che non può essere interpretato restrittivamente".⁵⁹

Cause come *Kiiski* o *Impact* illustrano come la Carta sociale europea possa fungere da guida per l'interpretazione del diritto dell'Unione europea, in modo da incoraggiare una lettura della normativa europea che, nella massima misura possibile, agevoli il raggiungimento degli obiettivi che le Parti si sono prefissate. In effetti, la Corte di giustizia ha occasionalmente riscontrato che il Tribunale dell'Unione europea è chiamato a interpretare il diritto dell'UE alla luce della Carta dei diritti fondamentali nonché alla luce della Carta sociale europea, per quanto riguarda le disposizioni della Carta del Consiglio d'Europa che corrispondono ai diritti elencati nella Carta dell'UE.⁶⁰ Tuttavia, alla Carta sociale europea non è ancora stato riconosciuto uno status pari a quello della convenzione sui diritti del fanciullo o della convenzione internazionale sui diritti civili e politici: l'uso di

⁵⁶ Ai punti 48 e 49.

⁵⁷ Causa C-268/06, *Impact*, sentenza del 15 aprile 2008.

⁵⁸ L'accordo quadro è allegato alla direttiva 1999/70/CE del Consiglio, del 28 giugno 1999, relativa all'accordo quadro CES, UNICE e CEEP sul lavoro a tempo determinato (GU 1999 L 175 pag.43).

⁵⁹ Si vedano i punti 113 e 114 della sentenza.

⁶⁰ Si veda, ad esempio, la causa C-579/12 RX-II, *Commissione europea/Strack*, sentenza del 19 settembre 2013. La causa riguardava la possibilità, per un membro del personale della Commissione europea, di recuperare più di 12 giorni di ferie annuali nel caso in cui non avesse potuto utilizzare tale congedo per malattia. In una sentenza dell'8 novembre 2012 nella causa T-268/11 P, *Commissione/Strack*, il Tribunale ha ritenuto che tale limite massimo di 12 giorni non era accettabile, dal momento che la malattia non era legata a motivi professionali derivanti dall'esercizio delle funzioni da parte del Sig. Strack. La Corte di giustizia ha deciso di annullare la sentenza del Tribunale dell'Unione europea. Essa ha ritenuto che il Tribunale avesse trascurato "la nozione di diritto alle ferie annuali retribuite di ogni lavoratore quale principio del diritto sociale dell'Unione europea, ormai sancito dall'articolo 31, paragrafo 2, della Carta" nella sua interpretazione delle disposizioni dello Statuto dei funzionari, in tal modo pregiudicando "l'unità del diritto dell'Unione europea", poiché, a norma dell'articolo 6, paragrafo 1, del trattato UE, la Carta dei diritti fondamentali ha lo stesso valore giuridico delle disposizioni dei trattati e vincola il legislatore dell'Unione europea (punto 58). La Corte ha rilevato altresì nel suo giudizio che l'articolo 31, paragrafo 2, della Carta "si basa sulla direttiva 93/104 e sull'articolo 2 della Carta sociale europea [...] e sul punto 8 della Carta comunitaria dei diritti sociali fondamentali dei lavoratori [...]". (punto 27).

espressioni come "principio particolarmente importante del diritto sociale dell'Unione europea" per designare i diritti elencati nella Carta sociale europea evidenziano le esitazioni della Corte a riguardo.⁶¹ Ciò è dovuto probabilmente al fatto che, a parere della Corte di giustizia europea, gli impegni presi dagli Stati membri dell'UE secondo il sistema *à la carte* della Carta sono troppo eterogenei da permettere a questo strumento di costituire una fonte di ispirazione autorevole per lo sviluppo dei diritti sociali fondamentali nell'ordinamento giuridico dell'UE. L'adozione della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione Europea non ha apportato alcuna modifica a questo riguardo. Se, in alcuni casi, la Corte di giustizia ha fatto riferimento alla Carta sociale europea come fonte di interpretazione dei diritti o principi figuranti nella Carta dei diritti fondamentali dell'UE, siffatti riferimenti sono rimasti limitati, dal momento che qualunque riferimento alla Carta sociale del Consiglio d'Europa è stato considerato appropriato soltanto laddove un diritto sociale sia stato riconosciuto dalla Carta UE come costituente più di un "obiettivo per l'azione dell'Unione", per parafrasare le conclusioni del Consiglio europeo di Colonia.⁶² Quanto all'interpretazione data a tale strumento da parte del Comitato europeo dei diritti sociali, raramente essa è stata considerata rilevante, anche nei casi in cui siano state le disposizioni della Carta sociale europea a ispirare la redazione della Carta dei diritti fondamentali dell'UE.

⁶¹ Si veda, ad esempio, la causa C-579/12 RX-II, *Commissione europea/Strack*, sentenza del 19 settembre 2013, punto 26. Per una descrizione più sistematica, si veda Sophie Robin-Olivier, "The contribution of the Charter of Fundamental Rights to the protection of social rights in the European Union: a first assessment after Lisbon", *European Journal of Human Rights*, n. 1 (2013), pagg. 109-134 (in francese).

⁶² Conclusioni del Consiglio europeo di Colonia, 3 e 4 giugno 1999, allegato IV.

3. I DIRITTI SOCIALI FONDAMENTALI NELLE VALUTAZIONI D'IMPATTO

L'adozione della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione Europea può essere considerata quindi come un'occasione persa. Essa avrebbe potuto contribuire a rafforzare le relazioni tra l'UE e la Carta sociale europea e a superare la tendenza a dare priorità alla tutela dei diritti civili e politici su quelli economici e sociali nell'ambito dell'integrazione dell'Unione europea: al contrario, questa implicita gerarchia tra le due classi di diritti è stata ampiamente confermata. In seguito alla proclamazione della Carta il 7 dicembre 2000, la Commissione europea avrebbe potuto tentare di colmare questa lacuna. Invece si è astenuta dal farlo: nel corso del decennio successivo, ha migliorato progressivamente il metodo attraverso cui verificava la compatibilità delle sue proposte legislative con la Carta in una fase iniziale⁶³, ma in nessuno dei documenti in cui descrive questa metodologia la Commissione si impegna a garantire che la sua lettura della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea rispetti la Carta sociale europea.

Analogamente, mentre anche la procedura per lo svolgimento delle valutazioni d'impatto è stata migliorata nello stesso periodo, al fine di tenere meglio conto delle esigenze dei diritti fondamentali, i riferimenti alla Carta dei diritti fondamentali sembrano fare da scudo, evitando in pratica che le scelte proposte dalla Commissione europea siano valutate in base alle prescrizioni della Carta sociale europea, anche quando tali scelte sono esaminate riguardo al loro peso economico, sociale e ambientale. La preparazione di tali valutazioni d'impatto è di prassi sin dal 2002⁶⁴. Con la loro rielaborazione, nel 2005, gli orientamenti per la preparazione delle valutazioni d'impatto furono mutati in maniera da tenere maggiormente in considerazione le possibili conseguenze delle varie opzioni strategiche sulle garanzie elencate nella Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea⁶⁵, una tendenza che si è poi ulteriormente rafforzata⁶⁶. La Commissione si è impegnata, nella sua comunicazione "Legiferare con intelligenza nell'Unione europea" del 2010, a essere più attiva in questo senso⁶⁷. Tuttavia, gli attuali orientamenti forniti ai servizi della Commissione europea nel quadro dell'approccio mirante a una "migliore regolamentazione" fanno riferimento soltanto alla Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea, il cui

⁶³ La prima dichiarazione a questo riguardo risale al 13 marzo 2001, quando la Carta era stata proclamata, ma non era ancora formalmente vincolante e non era utilizzata in giudizio [SEC(2001) 380/3]. Nel 2005, la Commissione ha approvato una comunicazione che chiariva la metodologia che avrebbe utilizzato al fine di valutare la compatibilità delle sue proposte legislative con la Carta dei diritti fondamentali (comunicazione della Commissione: "Il rispetto della Carta dei diritti fondamentali nelle proposte legislative della Commissione. Metodologia per un controllo sistematico e rigoroso", COM(2005) 172 def. del 27 aprile 2005]. Nel 2009, la Commissione ha pubblicato una relazione contenente una valutazione di questa metodologia e ha annunciato una serie di miglioramenti (COM(2009) 205 def. del 29 aprile 2009 sul funzionamento pratico della metodologia per un controllo sistematico e rigoroso del rispetto della Carta dei diritti fondamentali). Per una valutazione, cfr. Israel de Jesus Butler, "Ensuring Compliance with the Charter of Fundamental Rights in Legislative Drafting: The Practice of the European Commission", *European Law Review*, vol. 37, numero 4 (2012), pagg. 397-418.

⁶⁴ Comunicazione del 5 giugno 2002 in materia di valutazione di impatto COM(2002) 276.

⁶⁵ Cfr. SEC(2005) 791 del 15 giugno 2005. Una relazione specifica è stata a tale scopo commissionata dalla Commissione europea (in particolare, dall'allora DG Giustizia, libertà e sicurezza) per EPEC (Consorzio per la valutazione delle politiche europee) in preparazione degli orientamenti rivisti: cfr. EPEC, *The Consideration of Fundamental Rights in Impact Assessment. Final Report*, dicembre 2004, 61 pagine.

⁶⁶ SEC(2009) 92 del 15 gennaio 2009.

⁶⁷ Cfr. COM(2010) 543 def. dell'8 ottobre 2010, pag. 7. In effetti, la modalità di preparazione delle valutazioni d'impatto è in generale migliorata. Al fine di mantenere un elevato livello di qualità delle valutazioni d'impatto, è stato creato un comitato per la valutazione d'impatto (Impact Assessment Board - IAB), un organismo annesso al Segretariato generale della Commissione che valuta la qualità di ogni relazione di valutazione d'impatto e pubblica il proprio parere al riguardo. Il Comitato è costituito da quattro direttori di diverse direzioni generali e dal Segretario generale aggiunto della Commissione.

rispetto deve essere esaminato per valutare "l'adeguatezza della regolamentazione" nelle proposte fatte dalla Commissione. Ad eccezione di un riferimento agli strumenti del Consiglio d'Europa (inclusa la Carta sociale europea) nell'elenco delle "fonti d'informazione on-line sui diritti fondamentali pertinenti per le valutazioni d'impatto della Commissione" allegato a un documento di lavoro del 2011 su questo tema, in nessun'altra sede i servizi della Commissione⁶⁸ sono incoraggiati a considerare documenti diversi dalla Carta dell'UE.

⁶⁸ Documento di lavoro dei servizi della Commissione, Operational Guidance in taking account of Fundamental Rights in Commission Impact Assessments, SEC(2011) 567 def. del 6 maggio 2011, pag. 25.

4. I COSTI DELLA MANCATA COLLABORAZIONE

Come abbiamo visto alle sezioni 3 e 4, lo status della Carta sociale europea nel diritto dell'Unione europea resta insoddisfacente. Non sarebbe corretto affermare che la Carta sociale europea è ignorata: vi è stato fatto riferimento a più riprese. Tuttavia, tali riferimenti non sono sistematici. Essi sono, inoltre, indiretti: la Carta sociale europea non è considerata una fonte autorevole d'ispirazione per il progressivo sviluppo, da parte della Corte di giustizia europea, dei diritti fondamentali quali parte integrante dei principi generali del diritto dell'Unione, sia a causa della mancanza di omogeneità tra gli impegni degli Stati membri dell'UE nel contesto del sistema *à la carte* della Carta, sia perché la Corte di giustizia sembra avere dubbi circa la natura azionabile delle garanzie elencate nella Carta sociale europea. Si fa riferimento alla Carta sociale europea all'articolo 151 del TFUE (ex articolo 136 del trattato CE) e alcune delle sue disposizioni hanno ispirato le formulazioni usate della Carta dei diritti fondamentali dell'UE. Pertanto, la Carta del Consiglio d'Europa è servita come strumento di interpretazione del diritto dell'UE in generale (e ha occasionalmente motivato la Corte di giustizia a scegliere, tra le varie possibili interpretazioni, l'interpretazione che corrispondeva maggiormente agli obiettivi da essa stabiliti), nonché della Carta dei diritti fondamentali dell'UE in particolare.

Ciò non basta, tuttavia, a garantire che il diritto dell'Unione europea sia sempre coerente con le disposizioni della Carta sociale europea. Era pertanto quasi inevitabile che sopravvenissero conflitti tra le conseguenze derivanti dall'appartenenza all'Unione europea e gli impegni presi dagli Stati membri dell'UE nell'ambito della Carta sociale del Consiglio d'Europa. Tali conflitti possono verificarsi in due situazioni alquanto diverse. In primo luogo, in taluni casi, possono sorgere conflitti diretti tra i requisiti imposti dalla legislazione dell'UE e quelli imposti dalla Carta sociale europea. In secondo luogo, la governance della zona euro, che porta a imporre agli Stati membri dell'Unione europea talune forme di pressione nell'adozione delle politiche macroeconomiche, in particolare quando beneficiano di assistenza finanziaria, può creare un contrasto con la Carta sociale europea.

4.1. I rischi di conflitto tra la Carta sociale europea e il diritto dell'UE

Il rischio di conflitti derivanti dall'incapacità degli Stati membri dell'UE di garantire che il diritto dell'UE sia coerente con le disposizioni della Carta sociale europea è solo superficialmente simile al rischio di conflitti che possono scaturire dalla Convenzione europea dei diritti dell'uomo. È vero, naturalmente, che la Corte europea dei diritti dell'uomo e la Corte di giustizia europea coesistono, senza che vi sia alcun legame gerarchico o istituzionale tra di loro, con il risultato che non è possibile escludere interpretazioni divergenti. Vi è, tuttavia, una grande differenza fra le divergenze di interpretazione degli obblighi imposti dalla Convenzione europea dei diritti dell'uomo, da un lato, e i rischi di conflitti dovuti alle prescrizioni della Carta sociale europea, dall'altro. In netto contrasto con le disposizioni della Carta sociale europea, le libertà e i diritti elencati nella Convenzione europea dei diritti dell'uomo sono stati di fatto incorporati come parte integrante dei principi generali del diritto dell'Unione europea⁶⁹ e sono stati anche presi in considerazione nell'elaborazione della Carta dei diritti fondamentali dell'UE. Questo riconoscimento della Convenzione europea dei diritti dell'uomo nell'ordinamento giuridico dell'UE ha indotto la Corte europea dei diritti dell'uomo a dirsi fiduciosa che l'UE garantisca un livello di tutela dei diritti fondamentali equivalente a quello garantito dalla stessa

⁶⁹ Cfr. articolo 6, paragrafo 3, del trattato sull'Unione europea, che codifica tale giurisprudenza.

Convenzione europea dei diritti dell'uomo: nella famosa causa *Bosphorus* del 2005, la Corte europea dei diritti dell'uomo ha dunque formulato una presunzione secondo cui qualunque misura adottata da uno Stato membro dell'UE nell'adempimento dei suoi obblighi ai sensi del diritto dell'UE e sotto la supervisione della Corte di giustizia dell'Unione europea è compatibile con i requisiti CEDU a meno che non sia evidente una "carezza manifesta". La Corte in tale causa ha ritenuto che

Le iniziative degli Stati adottate nel rispetto degli [obblighi giuridici derivanti dall'appartenenza del suddetto Stato membro a un'organizzazione internazionale quale l'Unione europea] sono giustificate fintantoché si ritenga che tale organizzazione protegga i diritti fondamentali, per quanto riguarda sia le garanzie effettivamente offerte che i meccanismi di controllo della loro osservanza, in una maniera che possa essere considerata almeno equivalente a quella prevista dalla Convenzione (...). Per "equivalente", la Corte intende dire "comparabile": richiedere che la protezione offerta dell'organizzazione sia "identica" potrebbe andare contro l'interesse di cooperazione internazionale perseguito [...]. Tuttavia, tale constatazione di equivalenza non può essere definitiva e sarebbe suscettibile di revisione alla luce di eventuali cambiamenti rilevanti nella tutela dei diritti fondamentali. Qualora si ritenga che l'organizzazione offra tale tutela equivalente, si presumerà che lo Stato rispetti i dettami della Convenzione allorché si limiti ad adempiere ad obblighi giuridici derivanti dalla sua appartenenza all'organizzazione. Siffatta presunzione può essere tuttavia confutata se, nel contesto di uno specifico caso, si considera manifestamente carente la tutela dei diritti garantiti dalla Convenzione⁷⁰.

In *Confédération générale du travail (CGT)/ Francia*, il Comitato europeo dei diritti sociali ha esplicitamente rifiutato di utilizzare tale presunzione per quanto riguarda il rispetto della Carta sociale europea: esso ha ritenuto che "né la situazione dei diritti sociali nell'ordinamento giuridico dell'Unione europea, né il processo di elaborazione della legislazione derivata giustificerebbero una simile presunzione – ancorché confutabile – di conformità dei testi giuridici dell'Unione europea con la Carta sociale europea"⁷¹. L'oggetto di discussione nella causa *Confédération générale du travail (CGT)* consisteva in una serie di misure contenute nella legge n. 2008-789, del 20 agosto 2008, relative alla riforma della democrazia sociale e dell'orario di lavoro. La Francia sosteneva che, dal momento che le misure contestate erano conformi al diritto dell'UE (in particolare, alla direttiva sull'orario di lavoro del 2003⁷²), avrebbero dovuto pertanto essere considerate coerenti con le disposizioni della Carta sociale europea (in particolare, con il diritto a orari di lavoro ragionevoli, di cui all'articolo 2, paragrafo 1, e all'articolo 4, paragrafo 2, della Carta sociale europea riveduta e con il diritto a periodi di riposo di cui all'articolo 2, paragrafo 5). Il Comitato europeo dei diritti sociali ha respinto tale argomentazione. Al contrario, ha insistito sull'obbligo degli Stati membri dell'Unione europea, quando essi "si sottopongono a misure vincolanti, sotto forma di direttive relative a materie di competenza della Carta sociale europea", a "tenere pienamente conto degli impegni da essi presi ratificando la Carta sociale europea", "sia nell'elaborazione del testo in questione che in sede di suo recepimento nel diritto nazionale": "spetta in ultima analisi al Comitato valutare la conformità di una situazione nazionale con la Carta, anche nei casi in cui il recepimento di una direttiva dell'Unione europea nel diritto nazionale possa pregiudicare la corretta attuazione della Carta"⁷³. Sebbene il Comitato non escluda di poter essere indotto, in futuro, a stabilire una presunzione di compatibilità con la Carta sociale europea, simile a

⁷⁰ Corte europea dei diritti dell'uomo (GC), *Bosphorus Hava Yolları Turizm ve Ticaret Anonim Şirketi/ Irlanda*, sentenza del 30 giugno 2005 (ricorso n. 45036/98), punti 155-156.

⁷¹ Comitato europeo dei diritti sociali, *Confédération générale du travail (CGT)/ Francia*, reclamo n. 55/2009, decisione sul merito del 23 giugno 2010, punto 35.

⁷² Direttiva 2003/88/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 4 novembre 2003, concernente taluni aspetti dell'organizzazione dell'orario di lavoro, GU L 299 del 18.11.2003.

⁷³ Punto 33.

quella della causa *Bosphorus*, delle misure approvate dagli Stati membri dell'UE in conformità agli obblighi imposti dalla legislazione dell'UE⁷⁴, esso ritiene che ciò sarebbe ancora prematuro.

In *Confédération générale du travail (CGT)/ Francia*, il Comitato europeo dei diritti sociali concludeva che, sebbene la legislazione francese non fosse incompatibile con la direttiva sull'orario di lavoro del 2003, la Francia aveva violato una serie di disposizioni della Carta sociale europea. Tali violazioni, tuttavia, non erano *direttamente* riconducibili al diritto dell'Unione europea: mentre la direttiva sull'orario di lavoro includeva una serie di eccezioni o deroghe che potevano essere oggetto di abusi da parte degli Stati membri dell'UE (che avrebbero potuto fare affidamento su tali eccezioni o deroghe senza tenere conto dei requisiti della Carta sociale europea), la direttiva in quanto tale non *obbligava* gli Stati membri dell'UE ad adottare misure che violassero gli impegni assunti nel quadro della Carta sociale europea. Al contrario nella causa cosiddetta "*Lex Laval*" si è manifestato un conflitto diretto con il diritto dell'UE.

Gli antefatti erano i seguenti. Nella sua nota sentenza *Laval* del 2007, la Corte di giustizia europea aveva ritenuto che consentire ai sindacati svedesi di esercitare pressioni nei confronti di un fornitore di servizi di un altro Stato membro affinché questo avviasse negoziati con i sindacati locali al fine di concludere un accordo collettivo, quando l'azione collettiva intrapresa dai sindacati (in tal caso, il blocco del sito in cui il servizio doveva essere fornito da un imprenditore edile, che ha portato in ultima istanza il fornitore di servizi al fallimento) andasse oltre l'obiettivo di garantire un livello accettabile di protezione sociale dei lavoratori e violasse quindi l'articolo 49 del trattato CE (che garantisce la libera prestazione di servizi) e la direttiva relativa al distacco dei lavoratori⁷⁵ del 1996⁷⁶. In particolare, la Corte di giustizia ha ritenuto che permettere ai sindacati di uno Stato membro di ricorrere ad azioni collettive al fine di costringere le imprese operanti in altri Stati Membri a sottoscrivere un contratto collettivo "è in grado di scoraggiare o rendere più difficile" per tali imprese l'esercizio della loro libertà di prestazione di servizi distaccando i propri lavoratori in un altro Stato membro. L'esercizio di tale azione sindacale, pertanto, costituisce una restrizione di questa libertà economica fondamentale⁷⁷. La Corte riconosceva che il diritto di intraprendere un'azione collettiva costituisce un diritto fondamentale riconosciuto dal diritto comunitario citando, in tal senso, la Carta sociale europea⁷⁸. Essa riconosceva inoltre che, in linea di principio, il rispetto del diritto di azione collettiva può costituire una ragione imperativa di interesse generale tale da poter

⁷⁴ Si veda il punto 37: "Il Comitato seguirà attentamente gli sviluppi derivanti dalla progressiva attuazione della riforma del funzionamento dell'Unione europea dopo l'entrata in vigore del trattato di Lisbona, compresa la Carta dei diritti fondamentali. Esso intende rivedere la propria valutazione riguardo a un'eventuale presunzione di conformità non appena ritenga che i fattori individuati dalla Corte in sede di pronuncia su tale presunzione in merito alla Convenzione, e che sono attualmente mancanti per quanto riguarda la Carta sociale europea, si siano materializzati".

⁷⁵ Direttiva 96/71/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 16 dicembre 1996, relativa al distacco dei lavoratori nell'ambito di una prestazione di servizi, GU L 18 del 21.1.1997, pag. 1.

⁷⁶ Causa C-341/05, *Laval un Partneri Ltd.*, Racc. 2007, I-11767. Per alcuni utili commenti, si veda A.C.L. Davies, "One Step Forward, Two Steps Back? The Viking and Laval Cases in the ECJ", *Industrial Law Journal*, vol. 37 (2008), pag. 126; Aravind R. Ganesh, "Appointing Foxes to Guard Henhouses: The European Posted Workers' Directive", 15 *Columbia J. di Eur. L.*, vol. 15 (2008), pagg. 123-142; S. Deakin, "Regulatory competition after *Laval*", *Cambridge Yearbook of European Legal Studies*, vol. 10 (2009), pagg. 581-609; J. Malmberg e T. Sigeman, "Industrial Action and EU Economic Freedoms: The Autonomous Collective Bargaining Model Curtailed by the European Court of Justice", *Common Market Law Review*, vol. 45 (2008), pag. 1115.

⁷⁷ Sentenza *Laval*, punto 99.

⁷⁸ La Corte constata che: "il diritto di intraprendere un'azione collettiva è riconosciuto sia da svariati strumenti internazionali ai quali gli Stati membri hanno cooperato o aderito, come la Carta sociale europea, firmata a Torino il 18 ottobre 1961, peraltro esplicitamente ricordata all'art. 136 CE, e la convenzione dell'Organizzazione internazionale del lavoro n. 87 del 9 luglio 1948, relativa alla libertà sindacale e alla tutela del diritto sindacale, sia da strumenti elaborati dai citati Stati membri a livello comunitario o nell'ambito dell'Unione europea, come la Carta comunitaria dei diritti sociali fondamentali dei lavoratori, adottata in occasione della riunione del Consiglio europeo di Strasburgo del 9 dicembre 1989, a sua volta ricordata all'art. 136 CE, e la Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea, ..." (sentenza *Laval*, punto 90).

giustificare una restrizione a una delle libertà fondamentali garantite dal trattato⁷⁹. Tuttavia, osservava anche che tale diritto può essere soggetto a restrizioni, e che deve essere esercitato conformemente al diritto nazionale e comunitario. La Corte riteneva che il proprio ruolo era quello di bilanciare il diritto di azione collettiva con quello della libera prestazione di servizi:

Poiché [...] la Comunità non ha soltanto una finalità economica ma anche una finalità sociale, i diritti che derivano dalle disposizioni del Trattato CE relative alla libera circolazione delle merci, delle persone, dei servizi e dei capitali devono essere bilanciati con gli obiettivi perseguiti dalla politica sociale, tra i quali figurano in particolare, come risulta dall'art. 136 CE, il miglioramento delle condizioni di vita e di lavoro, che consenta la loro parificazione nel progresso, una protezione sociale adeguata e il dialogo sociale⁸⁰.

La Corte riteneva, tuttavia, che l'ostacolo alla libera prestazione di servizi rappresentato dal blocco attuato dai sindacati svedesi non potesse essere giustificato in relazione all'obiettivo di migliorare la protezione sociale, dal momento che tale obiettivo è già stato raggiunto tramite la direttiva sul distacco dei lavoratori: "per quanto riguarda i lavoratori distaccati nel quadro di una prestazione di servizi transnazionale, il datore di lavoro di questi ultimi è tenuto, grazie al coordinamento realizzato dalla direttiva 96/71, a rispettare un nucleo di norme imperative di protezione minima nello Stato membro ospitante"⁸¹. In altri termini, l'azione collettiva non può cercare di imporre ai datori di lavoro obblighi superiori a quelli che lo Stato membro ospitante deve, in ogni caso, far rispettare a norma dell'articolo 3, paragrafo 1, lettere da a) a g), della direttiva sul distacco dei lavoratori. La Corte concludeva quindi che il blocco imposto dai sindacati svedesi all'attività di costruzione della società controllata violava il diritto comunitario e non doveva essere consentito: l'articolo 49 CE e la direttiva 96/71 ostano a che un'organizzazione sindacale ricorra ad azioni collettive al fine di costringere un prestatore di servizi stabilito in un altro Stato membro ad avviare con essa una trattativa sulle retribuzioni da riconoscere ai lavoratori distaccati, nonché a sottoscrivere un contratto collettivo del quale alcune clausole prevedono, per quanto riguarda alcune delle materie di cui all'articolo 3, paragrafo 1, lettere da a) a g), di detta direttiva, condizioni più favorevoli di quelle contenute nelle disposizioni legislative vigenti, mentre altre clausole si riferiscono ad aspetti non previsti nell'art. 3 della direttiva in questione. Un importante fattore che ha indotto la Corte ad adottare questa posizione aveva a che fare con l'incertezza derivante dalla natura decentrata del sistema svedese di contrattazione collettiva per il prestatore di servizi che distacca lavoratori in quel paese: in effetti, in assenza di disposizioni "sufficientemente precise e accessibili" nella legislazione svedese che consentano a tale prestatore di servizi di sapere a quali obblighi è tenuto a conformarsi, la possibilità per i sindacati di ricorrere ad azioni collettive al fine di forzare la

⁷⁹ Sentenza *Laval*, punto 103. La Corte di giustizia ha ribadito sistematicamente che il rispetto dei diritti fondamentali può giustificare restrizioni alle libertà economiche fondamentali riconosciute a norma dei trattati, a condizione che tali restrizioni siano proporzionate e non creino discriminazioni. Si vedano, ad esempio, le cause riunite C-369/96 e C-376/96, *Arblade e altri* Racc. 1999, I-8453, punto 36; Causa C-165/98 *Mazzoleni e ISA* Racc. 2001, I-2189, punto 27; Cfr. cause riunite C-49/98, C-50/98, da C-52/98 a C-54/98 e da C-68/98 a C-71/98 (*Finalarte e a.*), Racc. 2001, I-7831; Causa C-36/02, *Omega* Racc. 2004, I-9609, punto 35.

⁸⁰ Sentenza *Laval*, punto 105.

⁸¹ Sentenza *Laval*, punto 108. La direttiva sul distacco dei lavoratori include un elenco di settori chiave nei quali, in caso di distacco dei lavoratori oltre i confini nazionali, lo Stato membro ospitante è tenuto ad assicurare come minimo che i prestatori di servizi con sede in un altro Stato membro si conformino alle norme previste dalla legislazione dello Stato ospitante. Questo obbligo riguarda le norme relative ad a) periodi massimi di lavoro e periodi minimi di riposo; b) durata minima delle ferie annuali retribuite; c) tariffe minime salariali, incluse le tariffe maggiorate per il lavoro straordinario (non si applica ai regimi pensionistici integrativi di categoria); d) condizioni di cessione temporanea dei lavoratori, in particolare la cessione temporanea di lavoratori da parte di imprese di lavoro temporaneo; e) sicurezza, salute e igiene sul luogo di lavoro; f) provvedimenti di tutela riguardo alle condizioni di lavoro e di occupazione di gestanti o puerpere, bambini e giovani; e g) la parità di trattamento fra uomini e donne nonché altre disposizioni in materia di non discriminazione (articolo 3, paragrafo 1).

sottoscrizione di un contratto collettivo potrebbe nella pratica rendere molto difficile o impossibile al prestatore di servizi entrare nel mercato svedese⁸².

La decisione *Laval* della Corte di giustizia europea ha discusso inoltre la legge sulla cogestione inizialmente approvata in Svezia nel 1976.⁸³ La sezione 42 di detta legge vietava di intraprendere azioni collettive al fine di ottenere l'abrogazione o la modifica di un accordo collettivo tra altre parti. Nel 1989, in una controversia relativa alle condizioni di lavoro per l'equipaggio di una nave portacontainer denominata *Britannia* che batteva bandiera straniera, i tribunali svedesi affermavano che il divieto di cui al punto 42 della legge sulla cogestione riguardava anche le azioni collettive intraprese in Svezia al fine di ottenere l'abrogazione o la modifica di un contratto collettivo concluso tra soggetti stranieri, in un luogo di lavoro all'estero, laddove tali azioni collettive fossero vietate dal diritto straniero applicabile ai firmatari di tale accordo collettivo. In reazione a questa deliberazione e con la chiara volontà di lottare contro quello che vedevano come un rischio di dumping sociale, il legislatore svedese ha approvato la "Lex Britannia", che limitava il campo di applicazione del principio enunciato nella sentenza *Britannia*. La "Lex Britannia" è entrata in vigore nel 1991. Essa prevedeva, tra l'altro, che il divieto di ricorrere ad azioni collettive per annullare un contratto collettivo esistente fosse applicabile soltanto se un'organizzazione avviava un'azione collettiva in virtù di rapporti di lavoro che rientravano direttamente nell'ambito di applicazione della legge svedese. In pratica la "Lex Britannia" autorizzava così le azioni collettive nei confronti di fornitori di servizi stranieri attivi solo temporaneamente sul territorio svedese, anche nel caso in cui tali fornitori avessero concluso un contratto collettivo di lavoro nel loro paese d'origine.

Come forse c'era da aspettarsi, la Corte di giustizia riteneva che la "Lex Britannia" introducesse un ostacolo discriminatorio alla libera prestazione di servizi. Essa sosteneva che

le norme nazionali [quali la "Lex Britannia"] che non tengano conto di contratti collettivi, indipendentemente dal loro contenuto, dai quali le imprese che distaccano lavoratori in un paese ospite sono già vincolati nello Stato membro di stabilimento, generano discriminazioni nei confronti di tali aziende, nella misura in cui, ai sensi delle predette norme nazionali, le aziende sono trattate alla stregua delle imprese nazionali che non hanno concluso un contratto collettivo.⁸⁴

La Corte concludeva che una tale discriminazione non poteva essere giustificata ai sensi del trattato CE. La Corte osservava che la "Lex Britannia" intende "consentire ai sindacati di agire per garantire che tutti i datori di lavoro attivi sul mercato del lavoro svedese corrispondessero i salari e applicassero altri termini e condizioni di occupazione in linea con quelli ordinariamente applicati in Svezia" e "creare un clima di concorrenza leale, in condizioni di parità, tra i datori di lavoro svedesi e gli imprenditori provenienti da altri Stati membri".⁸⁵ Ma questa volontà di combattere il dumping sociale secondo il parere della Corte non corrispondeva ai motivi di ordine pubblico, pubblica sicurezza o sanità pubblica elencati, in forma limitativa, all'articolo 46 CE, applicati in combinato disposto con l'articolo 55 CE, che giustificano le deroghe alla libera prestazione dei servizi garantita dall'articolo 49 del trattato CE. La "Lex Britannia" viola quindi il diritto comunitario.

In seguito alla risposta della Corte di giustizia, il Tribunale del lavoro svedese ha deciso di imporre ai sindacati svedesi il pagamento di 342 000 euro di risarcimento al fiduciario

⁸² Sentenza *Laval*, punto 110.

⁸³ Lagen (1976:580) om medbestämmande i arbetslivet ou medbestämmandelagen.

⁸⁴ Sentenza *Laval*, punto 116.

⁸⁵ Sentenza *Laval*, punto 118.

lettone di Laval che era in stato di fallimento, per compensare le azioni collettive adottate in violazione alla libera prestazione di servizi ai sensi del diritto dell'Unione europea.⁸⁶ Il legislatore svedese, inoltre, ha tratto alcune conclusioni dalla sentenza.⁸⁷ Nel 2010, le modifiche legislative note agli addetti ai lavori come "Lex Laval" introducevano alcuni cambiamenti nella legge sulla cogestione (1976:580) e in quella sul distacco dei lavoratori stranieri (1999:678). In particolare, la sezione 5 bis di questa seconda legge istituiva rigorose limitazioni all'esercizio di azioni collettive da parte dei sindacati. Essa stabiliva che "è consentito svolgere azioni sindacali nei confronti di un datore di lavoro al fine di regolamentare le condizioni per i lavoratori distaccati attraverso un contratto collettivo soltanto [in linea di principio] se le condizioni richieste: 1. corrispondono a condizioni contenute in un contratto collettivo concluso a livello centrale, che sono generalmente applicate in tutta la Svezia a lavoratori aventi lo stesso ruolo all'interno del settore in questione; 2. si riferiscono soltanto ai salari minimi o ad altre condizioni minime [elencate in via limitativa nella sezione 5 della legge]; e 3. sono più favorevoli ai lavoratori di quelle stabilite dalla sezione 5". Inoltre, tali azioni sindacali "non possono essere intraprese se il datore di lavoro dimostra che i lavoratori, per quanto riguarda la retribuzione o nelle aree di cui alla sezione 5, godono di condizioni che secondo ogni aspetto essenziale sono almeno tanto favorevoli quanto le condizioni minime previste in tale contratto collettivo centrale". Al fine di poter fare affidamento su tale protezione da un'azione sindacale, il datore di lavoro, pertanto, non ha bisogno di essere vincolato da un contratto collettivo con un sindacato nel proprio paese, né deve dimostrare che è legalmente tenuto a rispettare le condizioni minime di cui trattasi: è sufficiente che il datore di lavoro dimostri che tali condizioni operano nella pratica a vantaggio dei lavoratori occupati.⁸⁸

Le repliche sono arrivate in due fasi. In primo luogo, il comitato di esperti per l'applicazione delle convenzioni e delle raccomandazioni (CEACR) dell'Organizzazione internazionale del lavoro ha ritenuto che la decisione presa dai tribunali svedesi, in seguito alla ricezione della risposta della Corte di giustizia riguardo alla causa *Laval*, potesse seriamente rischiare di violare la convenzione ILO n. 87 del 1948 sulla libertà sindacale e la protezione del diritto sindacale e la convenzione ILO n. 98 del 1949, concernente il diritto di organizzazione sindacale e contrattazione collettiva.⁸⁹ Il CEACR era primariamente preoccupato del fatto che, a seguito delle modifiche legislative apportate in Svezia, ai sindacati fosse stato impedito di esercitare il diritto di indire un'azione sindacale:

Negli ultimi anni non ha avuto luogo alcuna azione sindacale di settore riguardo alla conclusione di contratti collettivi con società straniere sul mercato del lavoro svedese e ciò ha comportato un crollo nell'uso dei contratti collettivi. Ciò implica che i lavoratori stranieri occupati nel mercato del lavoro svedese sono privi di alcuna protezione per quanto riguarda i termini e le condizioni di retribuzione e di lavoro e che i lavoratori svedesi sono esposti alla concorrenza di lavoratori con salari molto bassi e condizioni di lavoro miserevoli. Un'ulteriore conseguenza è quella che le imprese svedesi non sono più in grado di competere in condizioni di parità con le imprese straniere. Sul lungo termine, è possibile che ciò avrà ripercussioni negative per l'intero modello del mercato del lavoro svedese.⁹⁰

⁸⁶ Decisione 89, del 2 dicembre 2009 (causa n. A 268/04).

⁸⁷ Per una valutazione approfondita, cfr. n. Bruun & J. Malmberg, "Lex Laval: Collective Actions and Posted Workers in Sweden", in a cura di R. Blanpain & F. Hendrickx, *Labour Law Between Change and Tradition, Liber Amicorum Antoine Jacobs* (Kluwer, Alphen aan den Rijn, 2011), pagg. 21-33.

⁸⁸ Nel loro reclamo presso il Comitato europeo dei diritti sociali, che si discuterà a seguire, i sindacati svedesi spiegavano la propria preoccupazione al riguardo nel modo seguente: "È sufficiente che il datore di lavoro dimostri che egli applica tali condizioni. Se questo fosse in grado di presentare un qualunque documento in cui si afferma che egli applica tali condizioni, ciò sarebbe probabilmente sufficiente a impedire l'azione sindacale. Ciò significa che, in questi casi, si creano delle "zone franche" dagli accordi collettivi di lavoro nel mercato del lavoro svedese, in cui è possibile concludere un contratto collettivo soltanto se il datore di lavoro lo accetta volontariamente" (Comitato europeo dei diritti sociali, reclamo n. 85/2012, punto 91).

⁸⁹ Conferenza internazionale del lavoro, 102ª sessione, 2013, relazione del Comitato di esperti sull'applicazione delle convenzioni e delle raccomandazioni (Svezia), ILC. 102/III(1A), pag. 176.

⁹⁰ Ibidem.

Per quanto riguarda specificamente i risarcimenti imposti ai sindacati svedesi, il CEACR ha osservato che "il sindacato in questione è stato ritenuto responsabile di un'azione legittima ai sensi del diritto nazionale e riguardo alla quale non si può ragionevolmente presumere che sarebbe risultata essere in violazione del diritto europeo". Il comitato ha sottolineato che, nell'esaminare le restrizioni ammissibili al diritto di sciopero, non vi erano mai state incluse, in passato, "la necessità di valutare la proporzionalità degli interessi, tenendo conto dei concetti di libertà di stabilimento e di libera prestazione di servizi": in effetti, il comitato di esperti dell'ILO metteva in discussione l'idea stessa che il diritto di intraprendere azioni collettive potesse dover essere misurato rispetto alle libertà economiche fondamentali stabilite nei trattati UE. Inoltre, pur esprimendo il suo agnosticismo in merito all'abolizione della "Lex Britannia", esso ha osservato che la nuova versione della legge sul distacco dei lavoratori stranieri di fatto negava ai lavoratori distaccati la possibilità di scegliere quale sindacato avrebbe difeso i loro interessi, dato che le modifiche alla legge non solo limitavano la possibilità di ricorrere ad azioni collettive per i casi in cui erano in discussione i requisiti minimi della direttiva sul distacco dei lavoratori del 1996, ma impedivano anche ai sindacati "di intraprendere azioni sindacali, anche nel caso in cui abbiano membri che lavorano presso l'impresa in questione, indipendentemente dal fatto che i lavoratori interessati siano tutelati da un contratto collettivo di lavoro, a condizione che il datore di lavoro sia in grado di dimostrare che i termini e le condizioni dei lavoratori sono favorevoli quanto le condizioni minime sancite nel contratto collettivo".⁹¹ In altri termini, la nazionalità della società straniera in quanto tale potrebbe rappresentare un ostacolo alle azioni sindacali, anche nel caso in cui i lavoratori distaccati in Svezia da parte di società straniere avrebbero potuto preferire aderire a un sindacato svedese e far sì che tale sindacato indicasse azioni sindacali nei confronti della società in questione.

La seconda difficoltà è emersa con il reclamo presentato dai sindacati svedesi al Comitato europeo dei diritti sociali. In esso si sosteneva che le modifiche alla normativa riguardante il lavoro violassero gli impegni della Svezia ai sensi dell'articolo 6, punti 2 e 4 della Carta sociale europea riveduta, riguardanti rispettivamente il dovere di promuovere la contrattazione collettiva e il diritto dei lavoratori e dei datori di lavoro di fare ricorso ad azioni collettive. Sulla base dell'articolo 19, punto 4, della Carta, essa suggeriva inoltre una possibile violazione del diritto dei lavoratori migranti alla parità di trattamento in materia di retribuzione e altre condizioni di occupazione e di lavoro, nonché in materia di appartenenza ai sindacati e i benefici della contrattazione collettiva. Infine, i sindacati svedesi contestavano le modifiche introdotte nel 2009 alla legge riguardante le filiali estere (1992:160) e all'ordinanza riguardante le filiali estere (1992:308). In effetti, queste modifiche legislative eliminavano l'obbligo, per le società appartenenti allo Spazio economico europeo, di assumere un rappresentante legale in Svezia quando esse esercitavano attività economiche in questo paese. Questo requisito era previsto dalla direttiva 2006/123/CE relativa ai servizi nel mercato interno.⁹² Il risultato, tuttavia, secondo quanto affermato dai sindacati svedesi, era che da allora in avanti, "quando i sindacati svedesi intendono avviare negoziati collettivi, potrebbero essere costretti a cercare di mettersi in contatto con il datore di lavoro all'estero", il che avrebbe costituito un altro grave ostacolo all'esercizio del diritto di contrattazione collettiva di cui all'articolo 6, punto 2, della Carta.⁹³ (Dopo la presentazione di tale reclamo, la legislazione svedese su questo punto è stata modificata: a partire dal 1° luglio 2013, il datore di lavoro straniero è tenuto a designare una persona di contatto in Svezia e a farne apposita notifica all'Autorità svedese per l'ambiente di lavoro. Tuttavia, sebbene ciò faciliti ai sindacati svedesi le

⁹¹ Ibidem, pag. 177.

⁹² GU L 376 del 27.12.2006, pag. 36.

⁹³ Comitato europeo dei diritti sociali, *Confederazione dei sindacati svedesi (LO) e Confederazione svedese dei lavoratori dipendenti professionali (TCO)/ Svezia*, reclamo n. 85/2012, decisione (sulla ricevibilità e sul merito), del 3 luglio 2013, punto 96.

negoziazioni con il datore di lavoro, l'ostacolo è ancora parzialmente presente dal momento che tale persona di contatto non ha la capacità di stipulare contratti collettivi.⁹⁴)

Nella sua decisione del 3 luglio 2013, il Comitato europeo dei diritti sociali riteneva che le restrizioni riguardanti la conclusione di contratti collettivi in Svezia fossero tali da rendere la situazione non conforme all'articolo 6, punto 2 della Carta sociale europea.⁹⁵ Inoltre esprimeva il parere secondo cui, mentre il diritto di ricorrere ad un'azione collettiva non è assoluto e può essere limitato, ad esempio, per proteggere l'ordine pubblico o i diritti e le libertà altrui (come il diritto dei colleghi al lavoro o il diritto dei datori di lavoro a esercitare un'attività professionale lucrativa), "una legislazione nazionale che impedisca *a priori* l'esercizio del diritto di ricorso collettivo, o che consenta l'esercizio di tale diritto soltanto nella misura in cui ciò sia necessario per ottenere standard lavorativi minimi non sarebbe conforme all'articolo 6, paragrafo 4 della Carta, in quanto essa violerebbe il diritto fondamentale dei lavoratori e dei sindacati di intraprendere azioni collettive per la tutela degli interessi economici e sociali dei lavoratori".⁹⁶ Con un'allusione, scarsamente velata, all'esercizio di bilanciamento attuato dalla Corte di giustizia, tra la libertà di prestazione dei servizi e il diritto di ricorrere ad azioni collettive, il Comitato aggiungeva che:

Alla facilitazione della libera circolazione transfrontaliera dei servizi e alla promozione della libertà di un datore di lavoro o di un'impresa di prestare servizi nel territorio di altri Stati, che pur rappresentano libertà economiche importanti e preziose nel quadro del diritto dell'Unione europea, non può essere attribuito *a priori*, dal punto di vista del sistema di valori, di principi e di diritti fondamentali sanciti dalla Carta, un maggiore valore rispetto ai diritti fondamentali del lavoro, ivi compreso il diritto di avvalersi di azioni collettive per chiedere un'ulteriore e una migliore tutela dei diritti e degli interessi economici e sociali dei lavoratori.⁹⁷

Questa dichiarazione, naturalmente, in parte è faziosa, dal momento che, per quanto sia criticabile la sentenza della Corte di giustizia sulla causa *Laval*, non si può dire che essa affermi che le libertà economiche hanno "a priori un valore maggiore rispetto ai diritti fondamentali del lavoro". Tuttavia, ciò che il Comitato evidenzia correttamente è che, a causa delle rispettive posizioni della Corte di giustizia europea, da un lato, e del Comitato europeo dei diritti sociali, dall'altro, tale esercizio comparativo si svolge in modo piuttosto diverso nei due casi: mentre, secondo la Corte di giustizia, il ricorso alle azioni sindacali da parte dei sindacati impone una restrizione alla libera prestazione dei servizi (o, almeno, all'attrattiva dell'esercizio di tali libertà), di modo che l'azione collettiva è considerata ammissibile soltanto nella misura in cui essa non sia sproporzionata, il Comitato si chiede se possa mai essere giustificata una restrizione imposta alle azioni collettive in nome del rispetto del diritto dell'Unione europea. In teoria, un vero "equilibrio" dovrebbe annullare tali differenze di formulazione. Nella pratica, tuttavia, il punto di partenza è importante: è interessante, ad esempio, che la Corte di giustizia non si chiedesse mai se l'esercizio della libera prestazione dei servizi limiti sproporzionatamente il diritto dei sindacati di ricorrere ad azioni collettive.

Infine, il Comitato europeo dei diritti sociali ritiene che i lavoratori distaccati, anche se presenti solo temporaneamente nel paese ospitante e sebbene non si preveda che essi permangano in tale Stato, possono essere considerati come "lavoratori migranti" ai fini dell'applicazione della Carta sociale europea. Tale qualificazione non è necessariamente ovvia. Nel quadro del diritto dell'UE, lo status dei lavoratori distaccati è nettamente diverso da quello dei lavoratori stranieri assunti da un datore di lavoro che abbia la sua sede nello Stato ospitante. Inoltre, la convenzione dell'ILO n. 143 (disposizioni complementari

⁹⁴ Ibidem, punto 114.

⁹⁵ Ibidem, punto 116.

⁹⁶ Ibidem, punto 120.

⁹⁷ Ibidem, punto 122.

riguardanti i lavoratori migranti della convenzione del 1975) esclude esplicitamente che il diritto alla parità di opportunità e trattamento, che è riconosciuto ai lavoratori migranti, valga anche per "i dipendenti di imprese o organizzazioni che operano nel territorio di un paese che sono stati ammessi temporaneamente a tale paese, su richiesta del datore di lavoro, per svolgervi mansioni o compiti specifici, per un periodo di tempo limitato e definito, e che sono tenuti a lasciare il paese una volta espletate le loro mansioni o i loro compiti"⁹⁸: le organizzazioni dei datori di lavoro hanno invocato tale strumento nelle loro osservazioni presentate al Comitato europeo dei diritti sociali, forse senza tener conto del fatto che l'articolo 19, paragrafo 8, della Costituzione ILO (riguardante gli effetti di convenzioni o raccomandazioni sulle più favorevoli disposizioni esistenti), esclude che ci si possa basare in tal modo sugli strumenti ILO.⁹⁹

Le implicazioni immediate della scelta del Comitato di trattare i lavoratori distaccati come "lavoratori migranti" sono che, a norma dell'articolo 6, punto 4 della Carta, questi lavoratori hanno il diritto alla parità di trattamento con i lavoratori impiegati nello Stato ospitante, in materia di retribuzioni, di altre condizioni di occupazione e di lavoro e godimento dei benefici della contrattazione collettiva. Ovviamente, dalla direttiva relativa al distacco dei lavoratori consegue che i lavoratori distaccati in Svezia da un datore di lavoro con sede in un altro Stato membro sono protetti dalla legislazione svedese, o mediante contratti collettivi, in tutti i settori contemplati dall'articolo 3, paragrafo 1, dalla lettera a) alla lettera g), della direttiva. Oltre a queste condizioni minime, tuttavia, essi saranno protetti soltanto nella misura in cui il loro datore di lavoro concluda volontariamente un contratto collettivo con i sindacati svedesi, senza che sia possibile che tali sindacati obblighino i datori di lavoro a prendere in considerazione la conclusione di un siffatto accordo. Ciò comporta un rischio per questi lavoratori, dal momento che, in Svezia, gli accordi collettivi spesso non prevedono norme relative ai salari minimi, e il salario minimo, come definito dai contratti collettivi centrali per la protezione dei lavoratori non qualificati, come i giovani lavoratori, può essere considerevolmente inferiore rispetto ai salari ordinariamente applicati nel paese ai lavoratori svedesi (occupati nello stesso settore professionale)¹⁰⁰. Il Comitato conclude che la situazione in Svezia non è conforme ai requisiti di cui all'articolo 6, punto 4 della Carta: escludere o limitare il diritto alla contrattazione collettiva o alle azioni sindacali nei confronti di imprese estere a fini di migliorare la libera circolazione transfrontaliera dei servizi e assicurare vantaggi in termini di concorrenza all'interno di una zona comune di mercato, costituisce, secondo la Carta, un trattamento discriminatorio sulla base della nazionalità dei lavoratori, poiché limita, nello Stato ospitante, la protezione e i diritti economici e sociali per i lavoratori stranieri distaccati, a confronto con la protezione e i diritti di cui godono tutti gli altri lavoratori¹⁰¹.

Non sarebbe corretto affermare che il Comitato europeo dei diritti sociali abbia quindi contraddetto la Corte di giustizia europea: esso stava, dopo tutto, valutando la situazione sulla base di un altro insieme di norme. È tuttavia vero che il conflitto esiste e difficilmente può essere ignorato¹⁰². In effetti, l'episodio Laval mostra quanto sia rischioso ignorare le disposizioni della Carta sociale europea nell'applicazione del diritto dell'UE da parte degli Stati membri dell'UE a cui esse sono destinate: al fine di evitare potenziali situazioni di

⁹⁸ Articolo 11, paragrafo 2, lettera e) della convenzione sui lavoratori migranti (disposizioni complementari) del 1975.

⁹⁹ L'articolo 19, paragrafo 8, della costituzione dell'ILO riguardante gli effetti di convenzioni o raccomandazioni sulle più favorevoli disposizioni esistenti stabilisce che "in nessun caso l'accettazione di una convenzione o di una raccomandazione da parte della conferenza o la ratificazione di una convenzione da parte di un membro devono essere interpretate nel senso che esse vadano a pregiudicare leggi, sentenze, usanze o accordi che garantiscono ai lavoratori condizioni più favorevoli di quelle previste nella convenzione o nella raccomandazione".

¹⁰⁰ Comitato europeo dei diritti sociali, *Confederazione dei sindacati svedesi (LO) e Confederazione svedese dei lavoratori dipendenti professionali (TCO) / Svezia*, citato sopra, punto 135.

¹⁰¹ *Ibidem*, punto 141.

¹⁰² Per quanto riguarda il conflitto risultante, cfr., tra l'altro, Marco Rocca, "A clash of kings – The European Committee of Social Rights on the "Lex Laval" [...] and on the EU framework for the posting of workers", *European Journal of Social Law*, vol. 3 (2013), pagg. 217-232.

conflitto, sarebbe opportuno prendere in considerazione tale rischio in sede di elaborazione delle misure legislative dell'Unione europea.

4.2. I rischi di conflitti tra la Carta sociale europea e le esigenze connesse con l'adesione alla zona euro

La Carta sociale europea non può essere trascurata nemmeno nell'imposizione di discipline macroeconomiche agli Stati membri della zona euro. Ciò è stato espressamente confermato dal Comitato europeo dei diritti sociali nelle sue iniziative a titolo della Carta sociale europea del 1961, in una serie di casi riguardanti l'attuazione di misure di austerità in Grecia. Il paese si era impegnato ad adottare tali misure con contratti di prestito consecutivi stipulati nel 2010 e nel 2012.

Le circostanze sono sufficientemente conosciute e qui le riassumeremo solo brevemente¹⁰³. Dopo la rivelazione del governo greco, nell'ottobre 2009, riguardante il fatto che il disavanzo pubblico era stato gravemente sottovalutato dai governi precedenti, il paese ha dovuto far fronte alla speculazione dei mercati finanziari che hanno fatto aumentare notevolmente i costi di prestito per la Grecia, in misura tale che la situazione è diventata insostenibile. La Grecia ha avanzato una richiesta di assistenza finanziaria il 23 aprile 2010. In risposta, i rappresentanti degli Stati membri della zona euro diversi dalla Grecia hanno deciso, il 2 maggio 2010, di fornire sostegno alla stabilità della Grecia attraverso un accordo di prestito: nella pratica, si trattava di un quadro intergovernativo che consentiva l'accentramento di prestiti bilaterali, sotto forma di un contratto internazionale¹⁰⁴. Gli Stati membri della zona euro rappresentati dalla Commissione europea, che aveva il ruolo di negoziare per loro conto un protocollo d'intesa con la Grecia, hanno fornito alla Grecia tramite questo canale un totale di 80 miliardi di euro in prestiti, a condizione che il Fondo monetario internazionale, al quale la Grecia si era rivolta per ulteriore assistenza, fornisse altri 30 miliardi di euro¹⁰⁵. I pagamenti, tuttavia, sono stati subordinati all'adozione di misure di risanamento del bilancio da parte della Grecia, che comportavano un taglio nella spesa del valore di 30 miliardi di euro per il periodo 2010-2014. Il "programma di aggiustamento economico per la Grecia" comprendeva le cosiddette misure di austerità per ripristinare l'equilibrio di bilancio della Grecia; la privatizzazione di beni dello Stato, per un importo pari a 50 miliardi di euro; "azioni strutturali" mirate in particolare ad aumentare la flessibilità del mercato del lavoro, quale mezzo per ripristinare la competitività dell'economia greca¹⁰⁶.

¹⁰³ Per una sintesi di eccellente qualità, cfr. Lina Papadopoulou, "Can Constitutional Rules, even if "Golden", Tame Greek Public Debt?", in Maurice Adams, Federico Fabbrini e Pierre Larouche (a cura di), *The Constitutionalization of European Budget Constraints* (Hart Publ., dal 2014), pagg. 223-247.

¹⁰⁴ Un accordo di prestito tra i seguenti Stati membri la cui moneta è l'euro: Regno del Belgio, Irlanda, Regno di Spagna, Repubblica francese, Repubblica italiana, Repubblica di Cipro, Granducato di Lussemburgo, Repubblica di Malta, Regno dei Paesi Bassi, Repubblica d'Austria, Repubblica portoghese, Repubblica di Slovenia, Repubblica slovacca e Repubblica di Finlandia e la KfW, che agisce nel pubblico interesse, soggetta alle istruzioni della Repubblica federale di Germania e beneficiaria del relativo avallo, in qualità di prestatori e la Repubblica ellenica quale prestatario e la Bank of Greece quale agente del prestatario, l'8 maggio 2010, accordo sul programma di prestiti per la zona euro del 2010 [Irlanda], allegato 2, paragrafo 2 del preambolo (di seguito "accordo di prestito", 2010).

¹⁰⁵ Accordo di prestito (2010), paragrafo 3 del preambolo.

¹⁰⁶ Cfr. la relazione del Parlamento europeo 2009-14 sull'indagine sul ruolo e le attività della troika (BCE, Commissione e FMI) relativamente ai paesi dell'area dell'euro oggetto di programmi [2013/2277 (INI)], A7-0149/2014, 28.2.2014; Relazione del gruppo di esperti indipendenti sugli effetti del debito estero e degli altri obblighi finanziari internazionali degli Stati per il pieno godimento di tutti i diritti umani, in particolare i diritti economici, sociali e culturali, Missione in Grecia (22-26 aprile 2013) delle Nazioni Unite, doc. A/HRC/50/15/Add. 1 (27 marzo 2014).

Questa prima serie di misure, tuttavia, è parsa insufficiente. Nel giugno 2011, gli Stati membri della zona euro hanno concesso un secondo prestito per un importo pari a 130 miliardi di euro per il periodo 2012-2014. Questa seconda azione di salvataggio è stata effettuata mediante il meccanismo europeo di stabilizzazione finanziaria (MESF) e lo strumento europeo per la stabilità finanziaria (EFSF), un meccanismo di aiuto temporaneo istituito il 7 giugno 2010 sotto forma di una *société anonyme* ai sensi delle leggi del Lussemburgo, con gli allora 17 Stati membri della zona euro come azionisti.¹⁰⁷ In aggiunta alle ulteriori misure di risanamento, essa ha incluso un taglio riguardante i creditori privati in Grecia, che possedevano circa il 58 % del debito pubblico: nel corso di quella che è stata poi denominata "Iniziativa del settore privato", i creditori privati sono stati costretti ad accettare tassi di interesse più bassi nonché un 53,5 per cento di calo di valore nominale delle loro obbligazioni. Questo "Secondo programma di aggiustamento economico per la Grecia" è stato formalmente approvato dal Consiglio ECOFIN del 14 marzo 2012.

Sebbene diverse associazioni per i diritti umani abbiano espresso serie preoccupazioni riguardo all'impatto delle misure di austerità approvate in virtù di tali programmi¹⁰⁸, la condanna più netta è stata quella espressa dal Comitato europeo dei diritti sociali. In seguito alla prima serie di misure di risanamento, adottate a seguito della conclusione del Memorandum d'intesa del 2010 tra Grecia e i suoi creditori, il Comitato europeo dei diritti sociali ha formulato un totale di sette decisioni. In merito al reclamo n. 65/2011, il Comitato constatava che, modificando nel dicembre 2010 la propria legislazione sul lavoro, per fare sì che durante il periodo di prova, fosse possibile risolvere un contratto a tempo indeterminato senza preavviso e senza alcuna indennità di licenziamento, la Grecia aveva creato una situazione che non era conforme al diritto dei lavoratori a un ragionevole periodo di preavviso nel caso di cessazione del lavoro, il che faceva parte integrante del diritto a un'equa remunerazione ai sensi dell'articolo 4, punto 4 della Carta sociale europea¹⁰⁹. In risposta all'argomentazione del governo ellenico secondo cui l'introduzione di un periodo di dodici mesi di prova era un mezzo per ripristinare la competitività della Grecia ed era una misura dettata dalla situazione economica in cui si trovava il paese, il Comitato ha risposto che:

... una maggiore flessibilità del lavoro, al fine di combattere la disoccupazione e di incoraggiare i datori di lavoro ad assumere personale, non deve avere l'effetto di privare ampie fasce di lavoratori, in particolare quelli che per lungo tempo non hanno avuto un lavoro stabile, dei loro diritti fondamentali in materia di diritto del lavoro, che li proteggono da decisioni arbitrarie dei loro datori di lavoro o da fluttuazioni economiche. L'istituzione e il mantenimento di tali diritti nei due ambiti sopra citati sono di fatto tra gli obiettivi della Carta. Inoltre, l'abolizione di tali garanzie non solo costringerebbe i dipendenti a farsi carico di una quota eccessivamente elevata delle

¹⁰⁷ Pur avendo aderito alla moneta unica solo nel 2011, anche l'Estonia è uno degli azionisti del SESF.

¹⁰⁸ Si veda, ad esempio, Comitato per l'eliminazione degli atti di discriminazione contro le donne, osservazioni conclusive sulla settima relazione periodica della Grecia, documento delle Nazioni Unite CEDAW/C/GRC/CO/7 (1° marzo 2013) [Il Comitato rileva con preoccupazione che l'attuale crisi finanziaria ed economica e le misure adottate dallo Stato contraente per porvi rimedio nell'ambito delle politiche elaborate in collaborazione con le istituzioni dell'Unione europea e il Fondo monetario internazionale (FMI) hanno effetti negativi sulle donne in tutte le sfere della loro vita (punto 6)]; Commissione per i diritti del fanciullo, osservazioni conclusive sulla seconda e terza relazione periodica della Grecia combinate, documento delle Nazioni Unite doc. CRC/C/GRC/CO/2-3 (13 agosto 2012) [Il Comitato osserva che la recessione e l'attuale crisi finanziaria ed economica stanno impoverendo le famiglie e riducendo la spesa pubblica a scopi sociali, compromettendo anche la possibilità di recepire la convenzione, in particolare per quanto riguarda l'articolo 4 (punto 6)].

¹⁰⁹ Comitato europeo dei diritti sociali, *Federazione Generale dei dipendenti delle società nazionali di energia elettrica (GENOP-DEI) e Confederazione dei sindacati dei dipendenti pubblici greci (ADEDY)/ Grecia*, reclamo n. 65/2011, decisione sul merito del 23 maggio 2012. Nello specifico, la materia di discussione era la sezione 17, paragrafo 2, lettera a), della legge n. 3899 del 17 dicembre 2010, che stabilisce che i primi dodici mesi di lavoro regolato da un contratto a tempo indeterminato a decorrere dalla data in cui esso diventa operativo dovranno essere considerati un periodo di prova e il rapporto di lavoro potrà essere interrotto senza preavviso e senza alcuna indennità di licenziamento, a meno che sia diversamente convenuto dalle parti.

conseguenze della crisi, ma anche ad accettare effetti prociclici capaci di peggiorare ulteriormente la crisi e di aumentare l'onere per i sistemi di protezione sociale, in particolare per l'assistenza sociale, a meno che non si decida al tempo stesso di smettere di rispettare gli obblighi della Carta nel settore della protezione sociale¹¹⁰.

Il reclamo n. 66/2011, il secondo a essere presentato nei confronti dell'impatto del programma di aggiustamento messo in atto dalla Grecia allo scopo di affrontare la crisi del debito sovrano, è stato presentato dalle stesse organizzazioni sindacali del settore pubblico. Il Comitato europeo dei diritti sociali ancora una volta constatava che la situazione in Grecia non era conforme al dettato della Carta¹¹¹. Nel luglio 2010, la Grecia aveva introdotto nuovi "contratti di apprendistato speciale" tra i datori di lavoro e gli individui di età compresa tra 15 e 18 anni, senza alcuna considerazione per le principali misure di salvaguardia previste dal diritto del lavoro e della previdenza sociale, salvo in materia di salute e sicurezza. Ciò consisteva, secondo il Comitato, in una violazione dell'articolo 7, punto 7 della Carta sociale europea, che impegnava gli Stati contraenti che avevano accettato tale disposizione a garantire che i lavoratori di età inferiore ai 18 anni di età avessero diritto a non meno di tre settimane di ferie pagate annuali¹¹². Si trattava inoltre di una violazione dell'articolo 10, punto 2, della Carta sociale europea, che obbligava gli Stati contraenti, nel quadro del loro dovere di riconoscere il diritto alla formazione professionale, "ad assicurare o a favorire un sistema di apprendistato e altri sistemi di formazione per i giovani nei differenti posti di lavoro": il Comitato osservava che i contratti di apprendistato regolati dalla nuova legislazione mirano esclusivamente ad acquisire un'esperienza lavorativa attraverso l'occupazione, indipendentemente dal fatto che le persone coinvolte partecipino o meno a programmi educativi¹¹³. Infine, il Comitato concludeva che gli apprendisti nell'ambito del regime introdotto nel 2010 costituivano una categoria distinta di lavoratori, effettivamente esclusa dalla gamma generale di protezione offerta dal sistema di previdenza sociale in generale, in violazione dell'articolo 12, punto 3 della Carta, che impegna gli Stati contraenti ad adoperarsi per elevare progressivamente il livello del regime di sicurezza sociale.

Lo stesso reclamo contestava anche un'altra disposizione della riforma del luglio 2010, che permetteva ai datori di lavoro di pagare a chi accedeva per la prima volta al mercato del lavoro a un'età inferiore ai 25 anni l'84 % del salario minimo o giornaliero: il Comitato ha ritenuto che, nella misura in cui questa disposizione consentiva ai datori di lavoro di pagare un salario minimo per tutti i lavoratori con meno di 25 anni che era al di sotto della soglia di povertà, essa comportava una violazione dell'articolo 4, punto 1, della Carta, che riconosce "il diritto dei lavoratori ad una retribuzione sufficiente tale da garantire ad essi e alle loro famiglie un livello di vita dignitoso"¹¹⁴. Inoltre, poiché l'entità della riduzione del salario minimo e il modo in cui essa è applicata a tutti i lavoratori di età inferiore ai 25 anni è sproporzionata anche se si tiene conto della grave crisi economica che colpisce la Grecia, il Comitato ha ritenuto che questa misura, pur essendo stata introdotta allo scopo di incoraggiare l'ingresso dei giovani lavoratori nel mercato del lavoro, comportasse una discriminazione in base all'età, in violazione del principio di non discriminazione a cui si fa riferimento nel preambolo della Carta del 1961¹¹⁵.

Nelle sue risposte ai reclami 65 e 66, il governo greco menzionava le costrizioni imposte dalla crisi economica che stava affrontando. Tuttavia, anche se misure come i 12 mesi di

¹¹⁰ Ibidem, punto 18.

¹¹¹ Comitato europeo dei diritti sociali, *Federazione Generale dei dipendenti delle società nazionali di energia elettrica (GENOP-DEI) e Confederazione dei sindacati dei dipendenti pubblici greci (ADEDY) / Grecia*, reclamo n. 66/2011, decisione sul merito del 23 maggio 2012.

¹¹² I "contratti speciali di apprendistato" sono stati introdotti dall'articolo 74, paragrafo 9, della legge n. 3863 del 15 luglio 2010.

¹¹³ Ibidem, punto 37.

¹¹⁴ Ibidem, punto 65.

¹¹⁵ Ibidem, punti 69-70.

prova facevano parte delle riforme strutturali imposte alla Grecia dai suoi creditori¹¹⁶, nell'ambito di questi reclami non è stato fatto alcun riferimento esplicito a possibili coercizioni o pressioni esercitate sulla Grecia. Tale questione è stata invece materia di dibattito nell'ambito delle cinque decisioni approvate dal Comitato europeo per i diritti sociali il 7 dicembre 2012, a seguito di reclami presentati dai sindacati dei pensionati del settore pubblico¹¹⁷. La discussione verteva sulle consistenti riduzioni apportate alle misure di protezione sociale dei pensionati. Il governo greco affermava che le modifiche, che erano state approvate dal Parlamento nazionale, erano necessarie per la tutela degli interessi pubblici, poiché derivavano dalla grave situazione finanziaria della Grecia e, inoltre, risultavano da altri obblighi internazionali assunti dal governo, in particolare da quelli conseguenti a un meccanismo di sostegno finanziario deciso dal governo, di concerto con la Commissione europea, la Banca centrale europea e il Fondo monetario Internazionale (la "Troika") nel 2010¹¹⁸. Tale argomentazione è stata immediatamente respinta dal Comitato europeo dei diritti sociali, il quale ha ritenuto che il fatto che le disposizioni di diritto interno in discussione mirino a soddisfare le imposizioni di altri obblighi di legge non le esclude dall'ambito di applicazione della Carta¹¹⁹. Facendo riferimento ai casi di giurisprudenza precedenti nei quali si era rifiutato di rimuovere dall'ambito di applicazione della Carta sociale europea la legislazione nazionale emanata da uno Stato membro dell'UE al fine di rispettare le prescrizioni del diritto dell'Unione europea – ad esempio, il recepimento di una direttiva UE – il Comitato ha tratto le seguenti conclusioni:

Quando gli Stati parti concordano alcune misure vincolanti riguardo a materie di competenza della Carta, essi dovrebbero, sia nell'elaborazione del testo in questione che in sede di recepimento nel diritto nazionale, tenere pienamente conto degli impegni da essi presi ratificando la Carta sociale europea. Spetta in ultima istanza al Comitato europeo dei diritti sociali valutare la conformità di una situazione nazionale con la Carta, anche quando l'applicazione di simili obblighi internazionali nel diritto nazionale può interferire con la corretta attuazione di quelli stabiliti dalla Carta.¹²⁰

Anche se questa affermazione naturalmente è corretta sul piano del diritto internazionale – uno Stato non può sottrarsi ai propri obblighi internazionali concludendo successivamente un accordo separato con le altre parti interessate¹²¹ – è legittimo chiedersi se gli Stati membri della zona euro (ad eccezione della Grecia), se non la stessa Unione europea, possano avere una certa responsabilità per la situazione derivante dall'attuazione del programma di aggiustamento imposto alla Grecia. L'accordo di prestito attraverso cui è stato attuato il piano di salvataggio del 2010 esplicita il legame tra la fornitura di assistenza finanziaria da un lato e il rispetto da parte della Grecia delle misure di aggiustamento macroeconomico prescritte dall'altro:

¹¹⁶ Commissione europea, "The Economic Adjustment Programme for Greece" (Programma di aggiustamento economico della Grecia), *European Economy – Occasional Papers* 61, maggio 2010, pag. 79. Cfr. anche "The impact of the crisis on fundamental rights across Member States of the EU" (L'impatto della crisi sui diritti fondamentali in tutti gli Stati membri dell'Unione europea), relazione per paese sulla Grecia, Parlamento Europeo, DG Politiche interne, Dipartimento tematico C: Diritti dei cittadini e affari costituzionali, 2015, pag. 62.

¹¹⁷ Comitato europeo dei diritti sociali, *Federazione dei lavoratori pensionati greci (IKA-ETAM)/ Grecia*, reclamo n. 76/2012; *Federazione panellenica dei pensionati del servizio pubblico/ Grecia*, reclamo n. 77/2012; *Sindacato di pensionati delle ferrovie elettriche Atene-Pireo (I.S.A.P.)/ Grecia*, reclamo n. 78/2012; *Federazione panellenica dei pensionati dell'azienda dell'energia elettrica pubblica (PAS-DEI)/ Grecia*, reclamo n. 79/2012; *Sindacato dei pensionati della Banca agricola di Grecia (ATE)/ Grecia*, reclamo n. 80/2012. Le decisioni sul merito di tutti e cinque i reclami sono state prese il 7 dicembre 2012. Sebbene tali reclami siano stati presentati da varie organizzazioni, essi suscitano tutti le stesse questioni di sostanza e possono pertanto essere considerati congiuntamente.

¹¹⁸ Reclamo n. 76/2012 decisione sul merito del 7 dicembre 2012, punto 10.

¹¹⁹ *Ibidem*, punto 50.

¹²⁰ *Ibidem*, punto 51.

¹²¹ Articolo 30, paragrafo 4, della convenzione di Vienna sul diritto dei trattati, firmata il 23 maggio 1969, entrata in vigore il 27 gennaio 1980 (UNTS, vol. 1155, pag. 331).

Le misure riguardanti il coordinamento e la sorveglianza della disciplina di bilancio della Grecia e la definizione degli orientamenti di politica economica della Grecia sono state definite nella decisione del Consiglio sulla base dell'articolo 126, paragrafo 9, e dell'articolo 136 del trattato sul funzionamento dell'Unione europea, e il sostegno accordato alla Grecia era subordinato al rispetto da parte della Grecia di misure coerenti con tale decisione e stabilite in un memorandum delle politiche economiche e finanziarie, in un protocollo d'intesa su condizioni specifiche di politica economica e in un memorandum d'intesa tecnico (di seguito raggruppati nella denominazione: "MoU")¹²².

Se la Commissione europea ha sottoscritto il MoU del 2010, questo è avvenuto soltanto dopo l'approvazione di tutti gli Stati membri della zona euro (ad eccezione della Grecia), del debitore e della Banca di Grecia¹²³. L'articolo 4, paragrafo 1, dell'accordo tra creditori prevede infatti che prima di ogni esborso successivo al primo prestito, la Commissione presenti, di concerto con la BCE, una relazione alle Parti che analizza l'aderenza del prestatario ai termini e alle condizioni stabiliti nel MoU e nella decisione del Consiglio; è solo dopo aver valutato tale conformità che le Parti decideranno all'unanimità in merito all'erogazione del relativo prestito. Tale relazione per le parti prestatarie, redatta dalla Commissione europea in collaborazione con la Banca centrale europea, che conferma che la Grecia ha rispettato i termini e le condizioni stabilite nel MoU e nella decisione del Consiglio, è pertanto un presupposto indispensabile per l'erogazione di prestiti nell'ambito dell'accordo¹²⁴. Ciò può indurci a considerare se, oltre che alla Grecia stessa, le violazioni della Carta sociale europea debbano essere attribuite agli altri Stati membri della zona euro, che hanno, si può dire, costretto la Grecia a violare i suoi obblighi ai sensi della Carta¹²⁵. A questo proposito è rivelatore il fatto che, nelle sue discussioni con la missione di alto livello dell'Ufficio internazionale del lavoro (ILO) in Grecia, che ha visitato il paese nel settembre 2011 su richiesta del governo greco, la Grecia faceva chiaramente notare di non essere riuscita a sollevare la questione dell'impatto sociale delle misure di austerità con la Troika, esprimendo la speranza che l'ILO avrebbe fatto da contrappeso alle imposizioni della Commissione europea, della Banca centrale europea e del Fondo monetario internazionale¹²⁶. Questa situazione ci porta a chiederci se l'Unione europea in quanto tale,

¹²² Ibidem, punto 6 del preambolo.

¹²³ Ibidem, punto 6 del preambolo.

¹²⁴ Ciò è ulteriormente comprovato dal programma di prestiti concluso con la Grecia, secondo il quale la concessione di prestiti successivi al primo è subordinata alla conferma espressa da parte degli Stati membri della zona euro (ad eccezione della Grecia) previa consultazione della Banca centrale europea, sulla base dei risultati della verifica da parte della Commissione che l'attuazione delle politiche economiche del prestatario è compatibile con il programma di aggiustamento o con qualsiasi altra condizione stabilita nella decisione del Consiglio sulla base dell'articolo 126, paragrafo 9, e dell'articolo 136 TFUE e con il MoU (punto 8 del preambolo).

¹²⁵ Questa è l'ipotesi prevista all'articolo 18 degli articoli della Commissione del diritto internazionale sulla responsabilità degli Stati per atti internazionalmente illeciti (allegato alla risoluzione dell'Assemblea Generale 56/83 del 12 dicembre 2001 e corretto con il documento A/56/49 (Vol. I)/Corr.4), nella parte sulla coercizione di un altro Stato, secondo cui lo Stato che costringe un altro Stato a compiere un atto è internazionalmente responsabile per quell'atto se a) in assenza di coercizione l'atto sarebbe un atto internazionalmente illecito dello Stato coartato; e b) lo Stato che esercita la coercizione agisce con la consapevolezza delle circostanze dell'atto.

¹²⁶ Cfr. Ufficio internazionale del lavoro, relazione sulla missione di alto livello in Grecia (19-23 settembre 2011) (ILO: Ginevra, 22 novembre 2011), punto 88 (che riporta i pareri espressi dal governo ellenico secondo cui, sebbene circa il 20 per cento della popolazione fosse a rischio di povertà, non aveva avuto la possibilità, durante gli incontri con la Troika, di discutere dell'impatto delle riforme in materia di sicurezza sociale sulla diffusione della povertà, in particolare tra le persone svantaggiate, e della capacità delle prestazioni di sicurezza sociale di fare fronte a una tale tendenza. Esso, inoltre, non aveva avuto l'opportunità di discutere dell'impatto che le politiche nei settori della tassazione, dei salari e dell'occupazione avrebbero avuto sulla sostenibilità del sistema di previdenza sociale. Nel quadro degli impegni assunti in virtù del protocollo d'intesa e al fine di mantenere la sostenibilità del sistema di previdenza sociale, l'articolo 11, paragrafo 2, della legge n. 3863 stabiliva che le spese degli enti di previdenza sociale sarebbero dovute restare entro il 15 % del PIL fino al 2060. La riduzione del PIL avrebbe necessariamente portato a una diminuzione delle spese. Anche se questo non comprometteva il funzionamento del sistema da un punto di vista tecnico, incideva sul livello delle prestazioni previste e avrebbe potuto finire per mettere a rischio le funzioni di assistenza sociale dello Stato. Il governo si sentiva rassicurato dal fatto che tali questioni fossero oggetto di discussione nel quadro di un'organizzazione internazionale e sperava che

attraverso le sue istituzioni, non debba tener conto della Carta sociale europea nel corso della negoziazione di protocolli d'intesa che definiscono le misure di risanamento che gli Stati membri della zona euro devono adottare in un contesto di assistenza finanziaria.

Le ultime riforme della governance della zona euro rendono ancora più urgenti tali questioni. Il 21 maggio 2013 il Parlamento europeo e il Consiglio hanno approvato due regolamenti che costituivano una combinazione di misure in due parti che mettevano gli Stati membri della zona euro sotto controllo al fine di salvaguardare la stabilità dell'intera area. Il primo elemento di questo doppio pacchetto di misure consisteva nell'organizzazione del cosiddetto "semestre europeo" per il controllo dei bilanci nazionali. Al fine di garantire la solidità macrofinanziaria e la convergenza economica, a beneficio di tutti gli Stati membri la cui moneta è l'euro, il regolamento (UE) n. 473/2013¹²⁷ stabiliva un maggiore monitoraggio delle politiche economiche e di bilancio degli Stati membri della zona euro, istituendo una sorveglianza più stretta per quegli Stati membri che erano oggetto di procedure per disavanzi eccessivi ai sensi dell'articolo 126 TFUE.¹²⁸ Sia l'articolo 1, paragrafo 2, del regolamento (UE) n. 473/2013 che il suo preambolo fanno riferimento al fatto che "l'applicazione del presente regolamento deve conformarsi pienamente all'articolo 152 TFUE" (che riconosce il ruolo delle parti sociali a livello di UE), che "le raccomandazioni adottate a norma del presente regolamento devono rispettare le prassi e i sistemi nazionali vigenti in materia di determinazione delle retribuzioni" e che "conformemente all'articolo 28 della Carta di diritti fondamentali dell'Unione europea, il presente regolamento non pregiudica il diritto di negoziare, concludere o applicare accordi collettivi ovvero di intraprendere azioni collettive in conformità del diritto e della prassi nazionali". Il preambolo fa anche riferimento all'articolo 9 TFUE, il quale prevede che, nella definizione e nell'attuazione delle sue politiche e azioni, l'Unione debba tenere conto delle esigenze connesse con la promozione di un elevato livello di occupazione, la garanzia di un'adeguata protezione sociale, la lotta contro l'esclusione sociale e un elevato livello di istruzione, formazione e tutela della salute umana¹²⁹. Tuttavia, né nella valutazione dei documenti programmatici di bilancio che gli Stati membri della zona euro sono tenuti a presentare ogni anno alla Commissione e all'Eurogruppo, né nella preparazione dei programmi di partenariato economico da parte degli Stati sottoposti a una procedura per i disavanzi eccessivi, si fa alcun riferimento a una valutazione dell'impatto sociale e ancor meno alla condizione che le misure volte a mantenere la solidità dell'equilibrio dei conti pubblici o a correggere eccessivi disavanzi debbano rispettare i diritti sociali fondamentali.

La seconda componente del doppio pacchetto di misure definisce le condizioni applicabili ai paesi della zona euro posti sotto il sistema di "sorveglianza rafforzata". Si tratta di paesi che si trovano o rischiano di trovarsi in gravi difficoltà finanziarie e che pertanto hanno richiesto l'assistenza finanziaria di uno o più altri Stati membri o paesi terzi, del MESF, del MES, del FESF o di altri istituti finanziari aventi questa funzione, come il Fondo monetario internazionale¹³⁰. Il regolamento (UE) n. 472/2013 della Commissione¹³¹ prevede che tali paesi siano oggetto di un più attento monitoraggio rispetto a quello normalmente attuato nell'ambito del "semestre europeo" per il coordinamento delle politiche economiche. Questo sistema di sorveglianza rafforzata è stato istituito al fine di garantire che i programmi di adeguamento strutturale macroeconomici imposti come condizione per la fornitura di

l'ILO sarebbe stato in grado di sottoporre tali questioni all'attenzione della Troika).

¹²⁷ Regolamento (UE) n. 473/2013 del Parlamento europeo e del Consiglio sulle disposizioni comuni per il monitoraggio e la valutazione dei documenti programmatici di bilancio e per la correzione dei disavanzi eccessivi negli Stati membri della zona euro (GU L 140 del 27.5.2013, pag. 11).

¹²⁸ Ibidem, considerando 9.

¹²⁹ Ibidem, considerando 7 e 8.

¹³⁰ Tale regolamento si applicava alla Grecia in quanto paese che beneficiava dell'assistenza finanziaria del SESF alla data del 30 maggio 2013: cfr. articolo 16 del regolamento (UE) n. 472/2013.

¹³¹ Regolamento (UE) n. 472/2013 del Parlamento europeo e del Consiglio sul rafforzamento del monitoraggio economico e di bilancio degli Stati membri nella zona euro che si trovano o rischiano di trovarsi in gravi difficoltà per quanto riguarda la loro stabilità finanziaria (GU L 140 del 27.5.2013, pag. 1).

assistenza finanziaria siano effettivamente portati a compimento: l'obiettivo, come indicato nel regolamento, è quello di consentire un "rapido ritorno alla normalità" e di "proteggere gli altri Stati membri della zona euro da potenziali ripercussioni negative"¹³². Al pari del regolamento parallelo menzionato nel precedente paragrafo, il regolamento n. 472/2013 prevedeva che le misure adottate nell'ambito di programmi di aggiustamento economico rispettassero il diritto di contrattazione e azione collettiva riconosciuto dall'articolo 28 della Carta dei diritti fondamentali dell'UE; ma anche questo regolamento, al pari dell'altro, tace riguardo alla necessità di assicurare che i diritti sociali fondamentali siano presi in considerazione nella preparazione di tali programmi.

Naturalmente una delle implicazioni delle importanti riforme in materia di amministrazione della zona euro è che gli Stati membri, quando mettono in atto le misure recepite a norma dell'articolo 136 del trattato sul funzionamento dell'Unione europea (la base giuridica dei due pacchetti di misure) e i regolamenti 472 e 473/2013, stanno applicando il diritto dell'UE. Tra le misure così inglobate nell'ambito del diritto dell'Unione europea troviamo i protocolli d'intesa conclusi con gli Stati membri interessati, nonché la decisione del Consiglio che approva il programma di aggiustamento macroeconomico: tale decisione, pertanto, può essere impugnata (direttamente dinanzi all'UE o indirettamente dinanzi ai tribunali nazionali se vi è motivo di ritenere che sia incompatibile con la Carta)¹³³. Sebbene la giurisprudenza della Corte di giustizia dell'Unione europea abbia manifestato dei dubbi su questo tema¹³⁴, è perlomeno plausibile che anche le misure nazionali approvate per adempiere a tale programma possano rientrare nell'ambito di applicazione del diritto dell'UE e, pertanto, siano tenute a rispettare la Carta dei diritti fondamentali sotto la supervisione della Corte di giustizia dell'Unione europea. Tuttavia, non è certo che tale controllo giudiziario sulla base della Carta, sebbene possibile, si traduca in una forte tutela dei diritti sociali fondamentali: la relativa debolezza della Carta in materia di diritti sociali, così come la riluttanza della Corte di giustizia europea a riconoscere l'azionabilità di tali diritti in circostanze analoghe, dovrebbero dissuaderci dal riporre eccessive speranze in tale meccanismo.

Sembra quindi necessario adottare un approccio preventivo, secondo cui prima dell'adozione di misure di risanamento vengano valutate le eventuali ripercussioni sui diritti sociali. Questo sembra essere l'unico mezzo efficace per evitare potenziali conflitti tra le discipline imposte agli Stati membri della zona euro e le disposizioni della Carta sociale europea. Coerentemente con quanto stabilito dagli "Orientamenti politici per la prossima Commissione europea" emanati dal presidente Juncker a luglio 2014, recanti il suo impegno a garantire che i futuri programmi di sostegno e di riforma saranno sottoposti a valutazioni dell'impatto sociale discusse pubblicamente¹³⁵, la Commissione europea ha annunciato la propria intenzione di prestare maggiore attenzione all'equità sociale dei nuovi programmi di aggiustamento macroeconomico, per garantire che gli adeguamenti siano ripartiti in modo equo e atto a proteggere i membri più vulnerabili della società, e ha proposto una serie di miglioramenti a questo riguardo¹³⁶. La preparazione di tali valutazioni d'impatto sociale

¹³² Regolamento (UE) n. 472/2013, considerando 5.

¹³³ Koen Lenaerts, "EMU and the EU's Constitutional Framework" (L'EMU e il quadro costituzionale dell'UE), *European Law Review*, vol. 39 (6) (2014), pagg. 753-769.

¹³⁴ Cfr. causa C-665/13, *Sindicato Nacional dos Profissionais de Seguros e Afins*, ordinanza della Corte (sesta sezione), del 21 ottobre 2014 (mananza della competenza giurisdizionale della Corte di giustizia a valutare il rispetto della Carta dei diritti fondamentali da parte della legge portoghese n. 64-B/2011 del 31 dicembre 2011 che approva il bilancio statale per il 2012 che ha introdotto riduzioni salariali per determinati dipendenti del settore pubblico, sebbene le misure di bilancio interessate fossero esplicitamente sancite dall'articolo 21, paragrafo 1, della legge di bilancio per il 2012 collegata a un programma di assistenza economica e finanziaria, EFAP, applicato al Portogallo). Il Giudice Lenaerts, ora Presidente della Corte di giustizia dell'Unione europea, non era uno dei giudici della sezione a 3 che ha approvato tale ordinanza.

¹³⁵ *Un nuovo inizio per l'Europa: Il mio programma per l'occupazione, la crescita, l'equità e il cambiamento democratico*, Orientamenti politici per la prossima Commissione europea, 15 luglio 2014.

¹³⁶ Commissione Europea, Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio e alla Banca centrale europea sulle tappe verso il completamento dell'Unione economica e monetaria, COM(2015)0600 final,

sembrerebbe costituire un evidente passo avanti nella direzione di un controllo del rispetto dei diritti fondamentali e le conseguenze di questa nuova strategia in materia sono già visibili: ad esempio, quando alla Grecia è stato concesso un nuovo pacchetto di assistenza finanziaria nel mese di agosto 2015, la terza "manovra di salvataggio" di fila, esso è stato accompagnato da una valutazione dell'impatto sociale che dimostrava come la strutturazione del programma di sostegno alla stabilità avesse tenuto conto dei fattori sociali¹³⁷. Le valutazioni d'impatto sociale avrebbero potuto, inoltre, essere inglobate abbastanza agevolmente nelle procedure esistenti nell'ambito del "semestre europeo di bilancio" e nella sorveglianza rafforzata a cui sono sottoposti gli Stati che beneficiano di un'assistenza finanziaria¹³⁸. Esse sembrerebbero inoltre essere in linea con la posizione della Commissione europea, in base alla quale (come dichiarato dal commissario M. Thijssen per suo conto, in risposta a un'interrogazione parlamentare) è importante che gli Stati membri rispettino la Carta sociale europea, anche in sede di attuazione delle misure di riforma¹³⁹.

Pur se sono riscontrabili tendenze promettenti, si è ancora lontani dall'inserimento di considerazioni di "equità sociale" nei programmi di riforma e da una valutazione del loro impatto che si basi sui diritti sociali. Per fondare i programmi di riforma sui diritti sociali fondamentali sarebbe necessario: i) basare esplicitamente le valutazioni sulle componenti normative dei diritti sociali, ii) fare passi avanti rispetto alla considerazione della sola Carta dei diritti fondamentali dell'UE, integrando l'intera gamma dei diritti sociali sanciti dalla Carta sociale del Consiglio d'Europa, e iii) assicurarsi che siano stabilite delle procedure per consentire la partecipazione dei sindacati e delle altre componenti della società civile nell'elaborazione e attuazione di tali programmi e per consentire il riesame dei progetti di programmi laddove si riscontrano che essi influiscono negativamente sui diritti sociali¹⁴⁰.

del 21 ottobre 2015, pag. 5. Cfr. anche Commissione europea, Programma di lavoro della Commissione per il 2016, COM(2015)0610 final, del 27 ottobre 2015 (nel quale, nella sezione intitolata "Un'Unione economica e monetaria più profonda e più equa", la Commissione annunciava la propria intenzione di contribuire allo sviluppo di un "pilastro europeo dei diritti sociali", sia modernizzando la legislazione in vigore in materia di politica sociale e colmando le lacune sia individuando "parametri sociali, in particolare riguardo al concetto di flessicurezza, fondati sulle migliori prassi negli Stati membri al fine di aumentare la convergenza, soprattutto nella zona euro, per quanto riguarda il funzionamento del mercato del lavoro, le competenze e la protezione sociale", pag. 9).

¹³⁷ Documento di lavoro dei servizi della Commissione, Assessment of the Social Impact of the New Stability Support Programme for Greece (Valutazione dell'impatto sociale del nuovo programma di sostegno alla stabilità della Grecia), SWD(2015)0162 final del 19 agosto 2015.

¹³⁸ Ad esempio, il regolamento (UE) n. 472/2013 stabiliva già alcuni requisiti procedurali legati alla valutazione dell'impatto delle misure da adottare. L'articolo 6 prevedeva che la Commissione valutasse la sostenibilità del debito pubblico e l'articolo 8 prescriveva, per i paesi sottoposti a sorveglianza rafforzata impegnati nella preparazione dei propri progetti di programmi di aggiustamento macroeconomico, che essi dovessero consultare "le parti sociali e le organizzazioni della società civile interessate al fine di contribuire alla creazione di un consenso in merito ai relativi contenuti".

¹³⁹ Dichiarazione del Commissario M. Thijssen a nome della Commissione europea il 30 aprile 2015, in risposta a un'interrogazione parlamentare sugli impatti dei programmi di riforma sui diritti sociali, (più precisamente, sulla diminuzione dei salari in Spagna) (interrogazione P. Iglesias (GUE/NGL), del 6 marzo 2015, P-003762-15).

¹⁴⁰ È da accogliere con favore, a tale riguardo, il fatto che la proposta di regolamento del Consiglio sull'istituzione del programma di sostegno alla riforma strutturale per il periodo 2017-2020 (basato sugli articoli 175 e 197, paragrafo 2, TFUE) (COM(2015)0701 final del 26 novembre 2015) fa esplicito riferimento al suo potenziale impatto sui diritti fondamentali a pag. 9: "La proposta potrebbe avere effetti positivi per la tutela e lo sviluppo dei diritti fondamentali dell'Unione, presupponendo che gli Stati membri chiedano e ricevano assistenza tecnica nei settori pertinenti. L'assistenza tecnica fornita in settori quali la migrazione, il mercato del lavoro e la previdenza sociale, la sanità, l'istruzione, l'ambiente, la proprietà, la pubblica amministrazione e il sistema giudiziario, ad esempio, può sostenere i diritti fondamentali dell'Unione, come la dignità, la libertà, l'uguaglianza, la solidarietà, i diritti dei cittadini e la giustizia".

5. PROSPETTIVE PER IL FUTURO: QUATTRO DIREZIONI

Lo status della Carta sociale europea, nei processi di elaborazione delle leggi e delle politiche dell'Unione europea, resta estremamente insoddisfacente, e il rischio di tensioni aumenterà in futuro. È necessario superare l'attuale status quo, non solo al fine di evitare situazioni in cui gli Stati membri dell'UE dovranno confrontarsi con gli obblighi potenzialmente contraddittori imposti rispettivamente dall'ordinamento giuridico dell'UE e dalla Carta sociale europea, ma anche per migliorare la legittimità dell'UE, in particolare in materia di adozione dei programmi nazionali di riforma nella zona euro o di adozione di programmi di adeguamento strutturale per gli Stati che ricevono assistenza finanziaria tramite il meccanismo europeo di stabilità. I miglioramenti possono essere effettuati in quattro direzioni.

5.1. La Carta sociale europea come fonte del diritto dell'Unione europea

Come minimo, ci si potrebbe aspettare dalla Corte di giustizia dell'Unione europea che, nell'interpretazione della Carta dei diritti fondamentali dell'UE, tenga conto dell'interpretazione della Carta sociale europea data dal Comitato europeo dei diritti sociali. Molte delle disposizioni della Carta dei diritti fondamentali sono direttamente ispirate alla Carta sociale europea, le cui corrispondenti disposizioni sono indicate nelle spiegazioni della Carta dei diritti fondamentali¹⁴¹. Come riconosciuto dalla Corte europea dei diritti dell'uomo, il CEDS è competente (come previsto dal protocollo di emendamento alla Carta sociale europea, anche noto come "Protocollo di Torino", Serie dei trattati del Consiglio d'Europa n. 142) a valutare da un punto di vista giuridico la conformità delle legislazioni e delle prassi nazionali con gli obblighi derivanti dalla Carta. Il valore interpretativo del CEDS sembra essere universalmente riconosciuto dagli Stati e dal Comitato dei ministri del Consiglio d'Europa¹⁴²: il Comitato europeo dei diritti sociali è quindi particolarmente qualificato a fornire un'interpretazione autorevole delle disposizioni della Carta sociale europea¹⁴³.

La Corte di giustizia dell'Unione europea potrebbe, però, andare oltre. Essa potrebbe parificare lo status della Carta sociale europea con quello della Convenzione europea dei diritti dell'uomo e ispirarsi alla Carta per elaborare i diritti fondamentali che sono inclusi tra i principi generali del diritto dell'Unione europea. Dopotutto, come la Corte stessa ha osservato nella causa *Kiiski* del 2007¹⁴⁴, la Carta sociale europea è stata ratificata da tutti gli Stati membri dell'Unione europea (nella sua versione originale del 1961 o nella sua forma riveduta del 1996). Anche se gli impegni presi sono disomogenei, tutti gli Stati si sono quindi impegnati a "riconoscere, come obiettivo di una politica che essi perseguiranno con ogni mezzo utile, a livello nazionale e internazionale, l'attuazione di condizioni atte ad assicurare l'esercizio effettivo dei [...] diritti e principi [elencati nella parte II della Carta sociale europea]"¹⁴⁵. Gli Stati membri dell'UE hanno "confermato il loro attaccamento ai diritti sociali fondamentali definiti nella Carta sociale europea" nel preambolo del trattato

¹⁴¹ GU C 303 del 14.12.2007, pag. 17.

¹⁴² CEDU (quarta sezione), *Sindacato nazionale dei lavoratori dei trasporti stradali, marini e terrestri / Regno Unito* (ricorso n. 31045/10), sentenza dell'8 aprile 2014, punto 94.

¹⁴³ CEDU (seconda sezione), *Tüm Haber Sen and Çınar / Turchia* (ricorso n. 28602/95), sentenza del 21 febbraio 2006, articolo 39, CEDU 2006-II.

¹⁴⁴ Cfr. sopra, testo corrispondente alle note da 54 a 56.

¹⁴⁵ Questa è la formulazione dell'impegno preso dagli Stati contraenti nell'ambito sia della versione della Carta sociale europea del 1961 che in quella del 1996.

sull'Unione europea¹⁴⁶ e si sono impegnati a sviluppare ulteriormente la Carta sociale europea all'articolo 151 del trattato sul funzionamento dell'Unione europea, come pure nel preambolo della Carta dei diritti fondamentali dell'UE.

Lungi dal sovvertire il diritto dell'UE, un tale cambiamento nell'atteggiamento della Corte di giustizia nei confronti della Carta sociale europea e della giurisprudenza sviluppata dal Comitato europeo dei diritti sociali presenterebbe quattro grandi vantaggi. In primo luogo, esso aiuterebbe a superare le tensioni risultanti dal carattere selettivo della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea per quanto riguarda i diritti sociali elencati (in modo più ampio e particolareggiato) nella Carta sociale del Consiglio d'Europa. In secondo luogo, esso eliminerebbe il sospetto che la Corte di giustizia europea presti maggiore attenzione ai diritti civili e politici enunciati nella Convenzione europea dei diritti dell'uomo che ai diritti sociali figuranti nella Carta sociale europea, o che essa tenda a dare priorità alla tutela delle libertà economiche rispetto a quella delle garanzie sociali. In terzo luogo, esso favorirebbe un'applicazione uniforme del diritto dell'Unione europea, dal momento che gli Stati membri dell'Unione europea dovrebbero tener conto della Carta sociale europea nell'applicazione di tutto il diritto derivato dell'Unione europea: in altri termini, essi non sarebbero autorizzati a utilizzare le eccezioni o le scappatoie presenti in regolamenti o direttive in violazione delle disposizioni della Carta sociale europea. Ciò significherebbe che il diritto dell'Unione europea nei vari Stati membri sarebbe più omogeneo e che quel "dumping sociale" che le libertà economiche del mercato interno sono state a volte accusate di favorire avrebbe molte meno probabilità di verificarsi. In quarto luogo, esso proteggerebbe il diritto dell'UE dall'essere impugnato: una parificazione di status tra la Carta sociale europea e la Convenzione europea dei diritti dell'uomo potrebbe indurre il CEDS a stabilire una presunzione secondo cui le misure prese dagli Stati membri dell'UE nel rispetto degli obblighi loro imposti dal diritto dell'UE sono considerate, in linea di principio, compatibili con le disposizioni della Carta sociale europea, a meno che la Corte di giustizia non abbia avuto l'opportunità di valutare la compatibilità di tali misure con i diritti fondamentali (inclusa la loro compatibilità con le disposizioni della Carta sociale europea, concepita "nell'ambito della struttura e gli obiettivi dell'Unione europea"¹⁴⁷) o a meno che non vi sia una "carezza manifesta" nella tutela dei diritti sociali fondamentali¹⁴⁸.

5.2. Il miglioramento delle valutazioni d'impatto

Per quanto sia possibile attendersi buoni risultati dalla Corte di giustizia, anche le altre istituzioni dell'Unione europea dovrebbero promuovere il rafforzamento dell'attuazione della Carta sociale europea nell'Unione europea. Un primo passo potrebbe consistere nell'inclusione di riferimenti espliciti alla Carta sociale europea tra gli orientamenti per le valutazioni d'impatto delle proposte legislative elaborate dalla Commissione europea. Nella sua risoluzione del dicembre 2012 sulla situazione dei diritti fondamentali nell'Unione europea negli anni 2010-2011, il Parlamento raccomandava alla Commissione di rivedere "gli attuali orientamenti per le valutazioni d'impatto al fine di dare maggior risalto alle considerazioni sui diritti umani, ampliando le norme così da includere gli strumenti in materia di diritti umani delle Nazioni Unite e del Consiglio d'Europa"¹⁴⁹. Inoltre, esso invitava la Commissione a "ricorrere sistematicamente a consulenze esterne indipendenti, in particolare dell'Agenzia per i diritti fondamentali, nella preparazione delle valutazioni

¹⁴⁶ Cfr. il quinto paragrafo del preambolo del trattato sull'Unione europea, GU C 83 del 30.3.2010, pag. 13.

¹⁴⁷ Cfr. causa 11/70 *Internationale Handelsgesellschaft mbH / Einfuhr-und Vorratsstelle für Getreide und Futtermittel* Racc. 1970, pag. 1125, punto 4 (in cui si afferma che la Convenzione europea dei diritti dell'uomo deve costituire una fonte di ispirazione per lo sviluppo dei diritti fondamentali quale parte integrante dei principi generali del diritto comunitario, che dovrebbero essere protetti "nel quadro della struttura e degli obiettivi della Comunità").

¹⁴⁸ Cfr. sopra, sezione 4.1 (testo corrispondente alle note da 69 a 74).

¹⁴⁹ Risoluzione del Parlamento europeo del 12 dicembre 2012 sulla situazione dei diritti fondamentali nell'Unione europea (2010-2011)[(2011/2069 (INI)], P7_TA(2012)0500, paragrafo 3.

d'impatto"¹⁵⁰. Anche se tale richiesta non è stata ribadita nelle più recenti risoluzioni del Parlamento europeo sullo stesso tema¹⁵¹, l'intento perseguito rimane essenzialmente lo stesso: ampliare l'elenco dei diritti fondamentali su cui basare le valutazioni d'impatto al fine di includervi la Carta sociale europea, o quanto meno quelle disposizioni della Carta sociale europea che hanno rappresentato una fonte di ispirazione per l'elaborazione della Carta dei diritti fondamentali dell'UE. Questo sarebbe un passo importante per garantire che il diritto dell'UE si sviluppi in modo pienamente coerente con gli obblighi di diritto internazionale degli Stati membri, riducendo così il rischio che essi possano vedersi sottoposti a obblighi internazionali in conflitto¹⁵². Ciò, inoltre, consentirebbe di adempiere al mandato sancito dal trattato sul funzionamento dell'Unione europea, ai sensi del quale l'UE è tenuta a tener conto "delle esigenze connesse con la promozione di un elevato livello di occupazione, la garanzia di un'adeguata protezione sociale, la lotta contro l'esclusione sociale e un elevato livello di istruzione, formazione e tutela della salute umana" nella definizione e attuazione delle sue politiche e azioni¹⁵³.

Tuttavia, le richieste del Parlamento europeo a tale riguardo non sono state ascoltate. Ciò è particolarmente deludente, dal momento che valutazioni d'impatto fortemente incentrate sui diritti fondamentali potrebbero diventare importanti strumenti per una politica dei diritti fondamentali dell'Unione europea che passi dalla reazione all'azione. Ad eccezione del caso in cui esse siano messe sullo stesso piano o su un piano simile alle valutazioni di compatibilità con i diritti fondamentali e, pertanto, concepite come puramente negative, le valutazioni d'impatto potrebbero assicurare che i diritti fondamentali siano integrati in tutte le proposte legislative della Commissione europea¹⁵⁴. Nella sua risoluzione del 12 dicembre 2012, il Parlamento europeo ha rilevato che "l'adempimento del dovere di proteggere, promuovere e rispettare i diritti umani non richiede l'attribuzione di nuove competenze all'UE, ma necessita bensì di un impegno istituzionale proattivo nei confronti di questo tema, in modo da sviluppare e rafforzare una vera e propria cultura dei diritti fondamentali in seno alle istituzioni dell'Unione e negli Stati membri"¹⁵⁵. Dalla causa *Parlamento europeo / Consiglio* del 2006 sembra chiaro che il legislatore dell'UE non è ritenuto agire in violazione dei diritti fondamentali per il solo fatto che esso lasci agli Stati membri dell'Unione europea una libertà di azione in determinati settori (ad esempio, per il recepimento delle direttive), anche in situazioni in cui gli Stati membri potrebbero essere tentati di esercitare tali libertà in violazione dei diritti fondamentali. Ma proprio in tali circostanze le valutazioni d'impatto sui diritti fondamentali dovrebbero essere viste come un'opportunità per andare oltre la

¹⁵⁰ Ibidem, punto 6. Lo stesso varrebbe per il Consiglio nei casi in cui promuove l'iniziativa legislativa.

¹⁵¹ Risoluzione del Parlamento europeo del 27 novembre 2014 sulla revisione degli orientamenti della Commissione relativi alle valutazioni d'impatto e sul ruolo della "prova PMI" (2014/2967(RSP)P8_TA-PROV(2014)0069). Cfr. tuttavia, nel corso della stessa procedura, la proposta di risoluzione presentata, il 25 novembre 2014, dai deputati europei Dennis de Jong e João Ferreira a nome del gruppo GUE/NGL (B8-0316/2014), che ai punti 13 e 14 criticava duramente "il fatto che la Commissione non abbia prestato attenzione alle conseguenze sociali per la popolazione dei paesi oggetto di programma" e che, pur accogliendo con favore "i piani di valutazione dell'impatto sociale annunciati dal Presidente Juncker tra le sue priorità politiche", riteneva che "dette valutazioni dell'impatto sociale" dovessero "anche essere integrate negli orientamenti in materia di valutazione d'impatto, al fine di contemplare, nell'ambito delle future valutazioni d'impatto, gli effetti delle proposte in materia di occupazione, povertà e coesione sociale, nonché l'impatto ambientale".

¹⁵² Per una discussione approfondita, cfr. Olivier De Schutter e Israele de Jesus Butler, "Binding the EU to International Human Rights Law", *Yearbook of European Law*, vol. 27 (2008), pagg. 277-320.

¹⁵³ Articolo 9 TFUE. Cfr. anche l'articolo 3, paragrafo 3, del TUE, che elenca tra gli obiettivi dell'Unione europea l'istituzione di "un'economia sociale di mercato fortemente competitiva che mira alla piena occupazione e al progresso sociale", la lotta contro l'esclusione sociale, la promozione della giustizia e la protezione sociale, nonché della parità tra uomini e donne.

¹⁵⁴ Cfr. Olivier De Schutter, "Les droits fondamentaux dans le projet européen. Des limites à l'action des institutions à une politique des droits fondamentaux", in a cura di O. De Schutter e P. Nihoul, *Une Constitution pour l'Europe. Réflexions sur les transformations du droit de l'Union européenne*, Bruxelles, Larcier, 2004, pagg. 81-117.

¹⁵⁵ Considerando F.

verifica della compatibilità delle proposte legislative con le disposizioni della Carta dei diritti fondamentali, al fine di garantire che il legislatore europeo non solo non violi i diritti fondamentali (un requisito meramente negativo), ma eserciti inoltre le proprie competenze al fine di contribuire alla piena realizzazione dei diritti fondamentali (il che equivale a un dovere in senso positivo). Questo aspetto è particolarmente significativo per quanto riguarda la realizzazione dei diritti sociali, che richiedono l'attuazione di misure durante periodi di tempo prolungati per diventare veramente efficaci.

5.3. La definizione di un approccio comune nei confronti della Carta sociale europea

Uno dei principali ostacoli all'utilizzo della Carta sociale europea quale fonte di ispirazione per lo sviluppo dei diritti fondamentali in quanto principi generali del diritto dell'Unione europea, che le consenta di integrare la Carta dei diritti fondamentali dell'UE, è che, nel sistema *à la carte* su cui si fonda la Carta sociale europea, gli impegni presi dagli Stati membri firmatari della Carta restano disomogenei. La Corte di giustizia dell'Unione europea è, pertanto, comprensibilmente riluttante a desumere da questo strumento, laddove manchi il sostegno della Carta dei diritti fondamentali dell'UE, diritti sociali che essa possa considerare sufficientemente consensuali per via del vasto riconoscimento di cui godono. Che questo sia un ostacolo autentico o immaginario resta oggetto di discussione. Occorre notare che, sebbene il Patto internazionale relativo ai diritti economici, sociali e culturali non segua lo stesso approccio *à la carte* per la definizione degli impegni degli Stati parti, anche tale strumento è stato ampiamente trascurato dalla Corte di giustizia europea: sebbene sia stato ratificato da tutti gli Stati membri dell'Unione europea e debba quindi logicamente essere considerato come una fonte affidabile di ispirazione per lo sviluppo dei diritti fondamentali nell'ordinamento giuridico dell'UE, esso è stato infatti completamente ignorato¹⁵⁶.

Le proposte presentate dal Comitato europeo dei diritti sociali alla conferenza di alto livello sulla Carta sociale europea, indetta dal Consiglio d'Europa a Torino il 17 e 18 ottobre 2014, vanno quindi considerate alla luce di queste premesse¹⁵⁷. Rilevando la mancanza di uniformità nell'accettazione delle disposizioni della Carta da parte degli Stati membri dell'Unione europea, il Comitato ha osservato che, talvolta, ciò denota "una mancanza di coerenza", dal momento che alcuni Stati membri dell'UE "hanno deciso di non prendere alcun impegno ai sensi della Carta [anche se,] a norma del diritto dell'Unione europea, essi hanno adottato strumenti giuridici o misure che prevedono una protezione pari o superiore a quella offerta dalle disposizioni della Carta da loro non accettate". In altre parole, pur applicando le norme vincolanti dell'Unione europea negli ambiti disciplinati dalla Carta, alcuni Stati non hanno accettato le disposizioni della stessa che prevedono garanzie equivalenti. "Considerata la situazione", prosegue il Comitato, "sarebbe utile individuare quali disposizioni della Carta gli Stati membri debbano accettare in quanto facenti parte dell'Unione europea"¹⁵⁸. Di conseguenza, il Comitato suggerisce che l'UE potrebbe incoraggiare gli Stati membri ad

armonizzare i loro impegni, in particolare prevedendo che ogni Stato ratifichi la Carta riveduta ed accetti tutte le disposizioni in essa contenute che sono più direttamente connesse, in termini di contenuto, a quelle del diritto dell'Unione europea e alle competenze UE, come per esempio le disposizioni degli articoli 4, punto 3 (parità di retribuzione per uomini e donne) e articolo 2, punto 1 (orario di lavoro ragionevole). Per poter definire una sorta di "nucleo" della Carta per gli scopi della Comunità sarebbe utile che essa fosse redatta in maniera tale da dare agli Stati membri dell'UE indicazioni chiare in proposito¹⁵⁹.

¹⁵⁶ Questa omissione è stata riscontrata anche nel corso dell'elaborazione della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea: si veda, a questo proposito, le preoccupazioni espresse nella *Dichiarazione del comitato per i diritti economici, sociali e culturali delle Nazioni Unite alla convenzione incaricata dell'elaborazione della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea* (doc. ONU, E/C 12/2000/21, allegato VIII, 1 gennaio 2000).

¹⁵⁷ Comitato europeo dei diritti sociali, *The relationship between European Union law and the European Social Charter*, documento di lavoro, 15 luglio 2014.

¹⁵⁸ *Ibidem*, punti 23 e 24.

¹⁵⁹ *Ibidem*, punti 83 e 84.

L'attuazione di una simile proposta favorirebbe un'applicazione uniforme del diritto dell'Unione europea. In questo senso è tipico il caso dell'orario di lavoro. Pur non facendo alcun riferimento alla Carta sociale europea, la direttiva sull'orario di lavoro del 2003¹⁶⁰ mira a contribuire, nell'UE, agli stessi obiettivi contenuti nell'articolo 2, punto 1, della Carta sociale europea. Su richiesta, in particolare del Regno Unito, tuttavia, questa direttiva prevede una serie di eccezioni e deroghe che gli Stati membri dell'Unione europea possono fare valere al fine di ridurre il livello dei loro impegni. Tuttavia, poiché tali deroghe o esenzioni possono essere in violazione delle disposizioni dell'articolo 2, punto 1, della Carta sociale europea, solo gli Stati membri che non hanno accettato tale disposizione¹⁶¹ al momento della ratifica della Carta saranno in grado di avvalersi di questa possibilità senza violare i loro obblighi internazionali. Si tratta di una situazione anomala: essa implica infatti che non tutti gli Stati membri dell'Unione europea sono ugualmente vincolati dalla flessibilità prevista dalla direttiva sull'orario di lavoro e che gli Stati che hanno deciso di limitare i loro impegni ai sensi della Carta sociale europea si trovano in posizione di vantaggio nella concorrenza intracomunitaria. Al contrario, se tutti gli Stati membri fossero incoraggiati ad accettare almeno un nucleo di disposizioni della Carta sociale europea corrispondente agli strumenti legislativi adottati dall'UE, l'attuazione di tali strumenti sarebbe più coerente in tutta l'Unione europea.

A prescindere dai benefici immediati in termini di quanto il Comitato europeo dei diritti sociali definisce "coerenza", garantire che gli impegni degli Stati membri dell'UE nell'ambito della Carta sociale europea siano allineati potrebbe spingere la Corte di giustizia dell'Unione europea a includere i diritti sociali fondamentali così individuati nel quadro dei principi generali di diritto di cui intende garantire il rispetto: una volta individuati tali diritti su basi consensuali, sarà molto più difficile per la Corte ignorarli.

5.4. L'avviamento del processo di adesione dell'UE alla Carta sociale europea

Infine, una terza opzione per le istituzioni politiche dell'Unione potrebbe essere quella di avviare il processo di adesione dell'Unione europea alla Carta sociale europea¹⁶². L'idea è meno innovativa e radicale di quanto non possa sembrare. Già nel 1984, quando il Parlamento europeo adottò simbolicamente un trattato sull'Unione europea – il cosiddetto "Trattato Spinelli" –, il documento includeva un riferimento alla possibilità che l'Unione europea aderisse alla Carta sociale europea¹⁶³. Lo stesso suggerimento è stato formulato nel 1989, nel corso dei preparativi, da parte della Commissione europea, del documento che sarebbe diventato la Carta comunitaria dei diritti sociali fondamentali dei lavoratori: tanto l'Assemblea parlamentare del Consiglio d'Europa quanto il Comitato economico e sociale europeo hanno dichiarato che l'adesione alla Carta sociale del Consiglio d'Europa avrebbe potuto essere uno strumento più economico, e forse più efficace, rispetto alla

¹⁶⁰ Direttiva 2003/88/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 4 novembre 2003, concernente taluni aspetti dell'organizzazione dell'orario di lavoro (GU L 299, del 18.11.2003, pagg. 9-19).

¹⁶¹ Si tratta dell'Austria, della Bulgaria e della Svezia, che sono firmatari della Carta sociale europea riveduta del 1996; e della Danimarca e del Regno Unito, che sono firmatari della Carta sociale europea del 1961.

¹⁶² Cfr. Olivier De Schutter, "L'adhésion de l'Union européenne à la Charte sociale européenne", *Revue trimestrielle des droits de l'homme*, n. 105 (2015), pagg. 259-316; e O. De Schutter, "Anchoring the European Union to the European Social Charter: The Case for Accession", in G. de Búrca e B. de Witte (a cura di), *Social Rights in Europe* (Oxford Univ. Press, 2005), pagg. 111-152. Per uno studio più dettagliato delle dimensioni giuridiche e tecniche dell'adesione dell'UE alla Carta sociale europea, cfr. O. De Schutter, "L'adhésion de l'Union Européenne à La Charte sociale européenne" (L'adesione dell'Unione europea alla Carta sociale europea) (8 luglio, 2014) (in francese), disponibile in SSRN: <http://ssrn.com/abstract=2475754> oppure <http://dx.doi.org/10.2139/ssrn.2475754>

¹⁶³ Articolo 4, paragrafo 2, del progetto di trattato sull'Unione europea del 14 febbraio 1984, *Boll. CE*, febbraio 1984, n. 2, pag. 8.

creazione ex novo di un catalogo di diritti sociali per l'Unione europea¹⁶⁴. Infine, quando la Carta sociale europea è stata riveduta, nel progetto presentato al Comitato dei ministri del Consiglio d'Europa nell'ottobre 1994, si è inclusa una disposizione che consentiva l'adesione della Comunità europea al nuovo strumento¹⁶⁵: anche se i ministri infine hanno deciso di non adottare la proposta, si trattava di un chiaro segnale del fatto che, perlomeno in seno al Consiglio d'Europa, questa possibilità rimaneva molto presente. In tempi più recenti, la Confederazione europea dei sindacati (CES) ha menzionato tale obiettivo nel quadro del "Patto sociale europeo" del 2012¹⁶⁶. Lo stesso Parlamento europeo, nella sua risoluzione del 27 febbraio 2014 sulla situazione dei diritti fondamentali nell'Unione europea (2012), ha menzionato la necessità di progredire verso l'adesione dell'UE alla Carta sociale europea¹⁶⁷.

5.4.1. I benefici derivanti dall'adesione

In risposta a un'interrogazione parlamentare in merito all'adesione dell'UE alla Carta sociale europea, la Commissione europea ha dichiarato che "è in corso un dialogo con il Consiglio d'Europa sull'interazione tra il diritto dell'UE e la Carta sociale europea oltre che sulla ratifica e a una migliore applicazione di quest'ultima da parte degli Stati membri dell'UE" e che il contesto giuridico non è favorevole, dato che attualmente non esiste una clausola di adesione alla Carta sociale europea e sarebbe necessario creare una tale clausola per consentire l'adesione a essa da parte dell'Unione europea¹⁶⁸. Questa risposta, ovviamente, non è soddisfacente: il punto è proprio comprendere se il contesto giuridico debba essere modificato al fine di consentire tale adesione. Per ottenere l'adesione dell'Unione alla Carta sociale europea, non è necessario che essa diventi un membro del Consiglio d'Europa. Essa, tuttavia, richiede la negoziazione di un nuovo strumento giuridico, sotto forma di protocollo addizionale alla Carta sociale europea, che dovrà essere ratificato da tutti e 43 gli Stati membri del Consiglio d'Europa che hanno firmato la Carta del 1961 o la Carta sociale europea riveduta del 1996, compresi i 28 Stati membri dell'Unione europea¹⁶⁹.

L'avviamento di un processo politico a favore dell'adesione invierebbe un segnale

¹⁶⁴ Assemblea parlamentare del Consiglio d'Europa, Ris. 915 (1989) sul futuro ruolo della Carta sociale europea approvata il 9 maggio 1989, sulla base della relazione del Comitato sulle questioni sociali, sanitarie e famigliari (doc. 6031, rapp. M. Forschi); Comitato economico e sociale europeo, parere sui diritti sociali fondamentali comunitari, doc. SEC 270/89 del 22 febbraio 1989.

¹⁶⁵ Carta/Rel (84) 23, 14 ottobre 1994 (cfr. articolo L del progetto).

¹⁶⁶ Il "Patto Sociale per l'Europa" è stato approvato dal Comitato esecutivo della CES il 5-6 giugno 2012: "Ribadiamo che l'UE e i suoi Stati membri devono osservare scrupolosamente gli strumenti europei e internazionali, tra cui le convenzioni dell'ILO, la giurisprudenza della Corte europea dei diritti dell'uomo e la Carta sociale europea riveduta, alla quale l'Unione europea dovrebbe aderire, come pure al suo protocollo che stabilisce un sistema di reclami collettivi (1995)" [posizione CES sulla dimensione sociale dell'Unione europea (Bruxelles, 23 aprile 2013), allegato, disponibile all'indirizzo: www.etuc.org/a/11136].

¹⁶⁷ Risoluzione del Parlamento europeo del 27 febbraio 2014 sulla situazione dei diritti fondamentali nell'Unione europea (2012) [2013/2078 (INI)], doc. P7_TA-PROV(2014)0173 punto 8, lettera a).

¹⁶⁸ Risposta data dalla Sig.ra Thijssen a nome della Commissione europea in data 8 luglio 2015 a un'interrogazione parlamentare presentata dalla Sig.ra Paloma López Bermejo (GUE/NGL), il 28 aprile 2015 (E-006720-15).

¹⁶⁹ Più precisamente, per permettere a un protocollo di consentire l'adesione dell'Unione a questo strumento basterebbe la ratifica da parte di 33 Stati membri del Consiglio d'Europa firmatari della Carta sociale europea riveduta del 1996. Tuttavia, poiché il protocollo prevedrebbe che le procedure di controllo stabilite dalla Carta sociale europea si estendessero anche all'Unione, sarebbe consigliabile ottenere anche la ratifica degli Stati firmatari della versione della Carta del 1961. Inoltre, a norma dell'articolo 218, paragrafo 8, del TFUE, è necessario ottenere l'unanimità in seno al Consiglio dell'Unione europea per autorizzare l'avvio di negoziati, per adottare direttive di negoziato o autorizzare e ottenere la firma di accordi, dal momento che la Carta sociale europea riguarda alcune aree per le quali si applica il requisito dell'unanimità per l'adozione di atti interni (come ad esempio, in particolare, la sicurezza e protezione sociale dei lavoratori, la protezione dei lavoratori quando il contratto è risolto, la rappresentanza e difesa collettiva degli interessi di lavoratori e datori di lavoro e le condizioni di assunzione dei cittadini di paesi terzi che soggiornano legalmente nell'Unione europea) [cfr. articolo 153, paragrafo 1, lettere c), d), f) e g) e articolo 153, paragrafo 2, del TFUE]. Pertanto, è plausibile che il protocollo che prevede l'adesione dell'Unione alla Carta sociale europea esiga che tutti gli Stati membri dell'UE ritengano che questa costituisca un'opzione politicamente auspicabile.

importante all'opinione pubblica europea: esso indicherebbe in maniera chiara che l'UE si impegna non solo per la creazione di un mercato interno e di uno spazio di libertà, sicurezza e giustizia, ma anche per la giustizia sociale, e che la stessa attenzione è dedicata sia ai diritti civili e politici che a quelli economici e sociali. In tale modo si riaffermerebbero l'indivisibilità, l'interdipendenza e la pari importanza di tutti i diritti umani, che la Carta dei diritti fondamentali dell'UE in parte rappresenta, riunendo in un unico strumento le diverse categorie di diritti.

Al di là di tali traguardi simbolici, tuttavia, l'adesione comporterebbe alcuni vantaggi concreti. Il rischio di conflitti sarebbe ridotto al minimo. Naturalmente, sarebbe comunque possibile che, in alcuni casi concreti, il bilanciamento di interessi effettuato dalla Corte di giustizia dell'Unione europea raggiunga risultati diversi rispetto a quello svolto dal Comitato europeo dei diritti sociali: come abbiamo visto, dalla diversità di strutture concettuali sulla base delle quali le libertà economiche legate al mercato interno sono bilanciate ai diritti sociali, dalla Corte di giustizia europea e dal Comitato europeo dei diritti sociali rispettivamente, consegue che dette divergenze potrebbero continuare¹⁷⁰. Se, tuttavia, l'Unione europea fosse formalmente tenuta a rispettare la Carta sociale europea, tali conflitti rimarrebbero temporanei: sarebbe necessario raggiungere una posizione comune, ed è opportuno sottolineare che ciò non dovrebbe avvenire sulla base di una gerarchia tra i diversi organi di controllo, bensì su quella di un dialogo giurisdizionale fondato su una divisione dei compiti tra i diversi organi competenti, nel rispetto delle varie posizioni espresse.

5.4.2. La competenza dell'Unione europea ad aderire alla Carta sociale europea

Dal punto di vista del diritto dell'Unione europea, la possibilità dell'adesione solleva due questioni. La prima questione è se l'UE sia o meno competente ad aderire alla Carta sociale europea. Tale competenza non deve essere espressamente attribuita dai trattati dell'UE: l'articolo 216, paragrafo 1, del TFUE prevede a questo proposito che

l'Unione può concludere un accordo con uno o più paesi terzi o organizzazioni internazionali qualora i trattati lo prevedano o qualora la conclusione di un accordo sia necessaria per realizzare, nell'ambito delle politiche dell'Unione, uno degli obiettivi fissati dai trattati, o sia prevista in un atto giuridico vincolante dell'Unione, oppure possa incidere su norme comuni o alterarne la portata.

Tale formulazione si ispira in parte al parere 2/91, espresso dalla Corte di giustizia europea il 19 marzo 1993 in risposta a una richiesta della Commissione europea sulla compatibilità con il trattato CE della convenzione n. 170 dell'Organizzazione internazionale del lavoro riguardante la sicurezza nell'uso di sostanze chimiche sul lavoro¹⁷¹. In tale parere, ricordando che "ogniqualevolta il diritto comunitario abbia attribuito alle istituzioni della Comunità determinati poteri sul piano interno, onde realizzare un determinato obiettivo, la Comunità è competente ad assumere impegni internazionali necessari per raggiungere tale obiettivo, anche in mancanza di espresse disposizioni al riguardo"¹⁷², la Corte concludeva che la Comunità europea avrebbe potuto aderire alla convenzione dell'ILO in materia di sicurezza nell'utilizzo di prodotti chimici sul lavoro, anche se non tutti gli ambiti contemplati dalla suddetta convenzione avevano già portato all'adozione di legislazione derivata da

¹⁷⁰ Si veda anche U. Khaliq, "The European Union and the European Social Charter: Never the twain shall meet?", citato sopra, pagg. 182-183.

¹⁷¹ Racc. 1993, I-01061.

¹⁷² Parere 2/91, punto 7. Cfr. anche su tale dottrina il parere n. 1/76, Racc. 1977, pag. 741, punto 3.

parte della CE. La Corte ha osservato semplicemente che, ai sensi delle disposizioni sociali del trattato di Roma, la Comunità europea "è quindi dotata di una competenza normativa interna nel settore sociale. Pertanto, la convenzione n. 170, il cui scopo coincide peraltro con quello di numerose direttive emanate a norma dell'articolo 118 A, rientra nell'ambito di competenza della Comunità"¹⁷³. Pareri successivi chiariscono che al momento di valutare se, considerata la ripartizione delle competenze tra l'Unione europea e gli Stati membri in determinati settori, l'UE possa avere l'autorità di concludere un accordo internazionale, andrebbero considerati non solo il campo di applicazione delle norme in questione, ma anche la loro natura e contenuto; occorre inoltre prendere in considerazione "non soltanto lo stato attuale del diritto comunitario nel settore interessato, ma anche le sue prospettive di evoluzione, qualora esse siano prevedibili al momento di tale analisi"¹⁷⁴.

In questa sede non è possibile fornire un'analisi completa della competenza dell'UE a livello internazionale. Appare chiaro, tuttavia, considerando il gran numero di settori contemplati dalla Carta sociale europea in cui all'UE sono stati attribuiti taluni poteri da parte degli Stati membri, nonché il potenziale per l'adozione di ulteriori atti legislativi in questi settori, che l'UE potrebbe aderire alla Carta sociale europea sulla base dell'articolo 216, paragrafo 1, del TFUE. La relazione tra l'Unione europea e questo strumento potrebbe essere quindi molto simile a quella che si è sviluppata con la convenzione delle Nazioni Unite sui diritti delle persone con disabilità, alla quale l'UE ha aderito nel 2009: sia gli Stati membri dell'UE che la stessa Unione europea hanno determinate competenze a recepire le disposizioni dello strumento internazionale interessato, ed è quindi con la loro azione comune che essi possono pienamente assolvere ai propri obblighi internazionali¹⁷⁵. Bisogna riconoscere che la convenzione delle Nazioni Unite sui diritti delle persone con disabilità, l'unico trattato sui diritti umani a cui l'Unione europea abbia aderito fino ad oggi, contiene una disposizione specifica (articolo 30) sull'adesione da parte di organizzazioni regionali di integrazione, inserita su richiesta dell'UE, che ha partecipato (rappresentata dalla Commissione europea) ai negoziati. Ma questo è rilevante solo dal punto di vista del diritto internazionale in generale: non incide sulla competenza dell'Unione europea, a norma del diritto stesso dell'Unione europea, ad aderire.

5.4.3. L'autonomia e la specificità del diritto dell'Unione europea

L'altro problema che sorge quando si considera l'adesione dell'UE alla Carta sociale europea è se tale adesione rispetti l'autonomia del diritto dell'Unione europea e tenga conto della sua specificità. Questi rilievi, come è noto, sono stati al centro del parere 2/13 espresso dalla Corte di giustizia dell'Unione europea il 18 dicembre 2014, che ha concluso che l'Unione europea non avrebbe potuto aderire alla Convenzione europea dei diritti dell'uomo. Le stesse obiezioni sarebbero forse valide anche per l'adesione alla Carta sociale europea?

Al fine di rispondere a questa domanda, è importante distinguere tra l'adesione alla Carta sociale europea (riveduta) e l'adesione al protocollo opzionale del 1995 che stabilisce un sistema di reclami collettivi. Aderendo alla Carta sociale europea, l'UE si impegnerebbe a

¹⁷³ Ibidem, punto 17.

¹⁷⁴ Parere 1/03 sulla competenza della Comunità a concludere la nuova convenzione di Lugano concernente la competenza giurisdizionale, il riconoscimento e l'esecuzione delle decisioni in materia civile e commerciale, 7 febbraio 2006, punto 126 (facente riferimento al parere 2/91, punto 25).

¹⁷⁵ Decisione del Consiglio del 26 novembre 2009, relativa alla conclusione, da parte della Comunità europea, della convenzione delle Nazioni Unite sui diritti delle persone con disabilità (2010/48/EC), GU L 23 del 27.1.2010, pag. 35. Cfr. punto 6 del preambolo: "Sia la Comunità che i suoi Stati membri hanno competenze nei settori contemplati dalla convenzione ONU. La Comunità e gli Stati membri dovrebbero di conseguenza diventare Parti della stessa affinché possano insieme adempiere agli obblighi fissati dalla convenzione ONU ed esercitare in modo coerente i diritti loro conferiti in situazioni di competenza mista". L'UE ha firmato la convenzione il 30 marzo 2007; essa è entrata in vigore nei confronti dell'UE il 22 gennaio 2011.

sottoporre relazioni periodiche al Comitato europeo dei diritti sociali, in base ai quali il Comitato formulerebbe delle conclusioni – esprimendo, di fatto, la propria opinione riguardo al fatto che la legislazione dell'UE sia o meno in conformità con le disposizioni della Carta. Nella sostanza, questo meccanismo di controllo non differirebbe da quello a cui partecipa già l'Unione europea nel quadro della convenzione delle Nazioni Unite sui diritti delle persone con disabilità. Non sembrerebbe che, in tale contesto, siano sorti interrogativi circa la necessità di rispettare l'autonomia o le caratteristiche specifiche dell'ordinamento giuridico dell'UE. La CGUE ha concordato coerentemente che "la competenza dell'Unione in materia di relazioni internazionali e la sua capacità di concludere accordi internazionali comportano necessariamente la facoltà di assoggettarsi alle decisioni di un organo giurisdizionale istituito o designato in forza di tali accordi, per quanto concerne l'interpretazione e l'applicazione delle loro disposizioni"¹⁷⁶: in questo caso, il sistema di controllo a cui l'UE sarebbe sottoposta rimarrebbe di fatto molto leggero.

La questione si complica quando si considera l'adesione al sistema di reclami collettivi. Molte delle obiezioni sollevate dalla Corte di giustizia dell'Unione europea nei confronti del progetto di accordo che prevede l'adesione dell'Unione europea alla Convenzione europea dei diritti dell'uomo sono irrilevanti, poiché si riferiscono a caratteristiche della CEDU che non sono riproposte nel sistema di controllo creato, a norma della Carta sociale europea, dal protocollo sui reclami collettivi. In particolare, il Comitato europeo dei diritti sociali non è competente a formulare pareri consultivi su richiesta dei tribunali nazionali e la Carta sociale europea non permette che siano avanzate richieste interstatali: di conseguenza, non si presentano i rischi di elusione della procedura di rinvio (articolo 267 del TFUE) tramite la richiesta di parere consultivo¹⁷⁷, né il rischio che gli Stati derogino all'articolo 344 del TFUE, che riserva il monopolio alla Corte di giustizia europea per le decisioni sulle controversie tra Stati membri dell'UE riguardanti l'interpretazione dell'applicazione dei trattati dell'UE¹⁷⁸. Le altre obiezioni espresse dalla Corte di giustizia nel parere 2/13 sono di natura essenzialmente tecnica (il che non significa necessariamente che esse abbiano minore importanza) e potrebbero essere facilmente risolte elaborando con attenzione il protocollo di adesione. Ad esempio, detto protocollo di adesione dovrebbe garantire che, quando si presenta una denuncia nei confronti di uno Stato membro o dell'Unione europea, all'Unione europea o allo Stato membro dell'UE, rispettivamente, dovrebbe essere consentito d'ufficio di aderire e di essere trattato come parte convenuta, senza che il Comitato europeo dei diritti sociali debba dare alcuna autorizzazione in merito¹⁷⁹.

Restano due questioni che sono forse più delicate. In primo luogo, nel corso delle trattative sul progetto di accordo che prevede l'adesione dell'Unione europea alla Convenzione europea dei diritti dell'uomo, la Corte di giustizia dell'Unione europea ha ottenuto la creazione di un meccanismo specifico che consentisse il suo previo coinvolgimento nelle cause in cui sarebbe stato presentato un ricorso dinanzi alla Corte europea dei diritti dell'uomo senza che la Corte di giustizia (in quanto organo giudiziario dell'Unione europea) avesse avuto la possibilità pronunciarsi sull'interpretazione delle disposizioni del diritto dell'UE in questione o sulla loro compatibilità con i diritti fondamentali¹⁸⁰. Tale procedura,

¹⁷⁶ Parere 2/13, par. 182 (la Corte fa riferimento ai pareri 1/91, UE:C:1991:490, punti 40 e 70, e 1/09, UE:C:2011:123, punto 74).

¹⁷⁷ Parere 2/13, punti 196-199 (in cui la Corte constata che il protocollo n. 16 della Convenzione europea dei diritti dell'uomo, che consente alle massima autorità giurisdizionali degli Stati membri di chiedere alla Corte europea dei diritti dell'uomo di esprimere pareri consultivi su questioni di principio relative all'interpretazione o all'applicazione dei diritti e delle libertà fondamentali garantiti dalla CEDU o dai suoi protocolli, metterebbe a rischio l'indipendenza e l'efficacia della procedura di consultazione di cui all'articolo 267 TFUE).

¹⁷⁸ Cfr. l'articolo 344 del TFUE, parere 2/13, punti 201-214.

¹⁷⁹ Parere 2/13, punti 215-235.

¹⁸⁰ Articolo 3, paragrafo 6, del progetto di revisione dell'accordo di adesione dell'Unione europea alla Convenzione europea dei diritti dell'uomo, allegata alla relazione finale al CDDH (Comitato direttivo per i diritti dell'uomo) del Consiglio d'Europa, quinta riunione negoziale fra il Gruppo negoziale ad hoc e la Commissione europea sull'adesione dell'Unione europea alla convenzione europea sui diritti dell'uomo, Consiglio d'Europa, doc. 47 + 1

secondo la Corte di giustizia, si imponeva "anche per garantire il buon funzionamento del sistema giurisdizionale dell'Unione"¹⁸¹; la Corte di giustizia aveva già proposto la creazione di tale meccanismo in un suo parere precedente nell'ambito delle discussioni sulle modalità di adesione¹⁸². La procedura di "previo coinvolgimento" si applicherebbe solo in via eccezionale, dal momento che il dovere dei giudici nazionali di chiedere alla Corte di giustizia di esprimersi in via pregiudiziale su questioni di interpretazione o di validità del diritto dell'Unione europea¹⁸³ nonché il dovere degli Stati membri dell'UE di garantire mezzi di ricorso efficaci nel campo di applicazione del diritto dell'Unione europea¹⁸⁴ implicano, in linea di principio, che la Corte di giustizia dovrebbe avere la possibilità di interpretare il diritto dell'Unione europea in linea con i requisiti dettati ai diritti fondamentali, o di stabilire la validità della legislazione europea derivata, prima della presentazione della domanda presso la Corte europea dei diritti umani in tutte le situazioni che comportano l'applicazione del diritto dell'UE.

Nel caso in cui l'UE decida di aderire al protocollo relativo ai reclami collettivi presumibilmente sarebbe necessario instaurare una procedura simile. In effetti, il previo coinvolgimento della Corte di giustizia europea potrebbe essere molto più rilevante in tale contesto, dal momento che il protocollo riguardante i reclami collettivi non esige che i sindacati o le organizzazioni non governative autorizzate a depositare reclami debbano utilizzare mezzi di ricorso interni prima di presentare un reclamo presso il Comitato europeo dei diritti sociali: al fine di preservare il ruolo della Corte di giustizia dell'Unione europea, il protocollo di adesione dovrebbe prevedere la possibilità per la Corte di pronunciarsi su qualsiasi questione riguardante l'interpretazione o la validità del diritto dell'Unione europea prima che tali questioni siano sottoposte alla valutazione del Comitato europeo dei diritti sociali.

In secondo luogo, in quella che chiaramente è la sezione più delicata del parere 2/13, la Corte di giustizia europea insiste sulla necessità di garantire che gli Stati membri possano concordare norme tra di loro che non devono essere ostacolate dagli obblighi imposti sull'UE da parte di strumenti esterni al suo ordinamento giuridico: anche se non è esattamente in questi termini che si esprime la Corte, è questa idea di base a spiegare le sue osservazioni in merito alla necessità di assicurare una qualche forma di coordinamento tra l'articolo 53 della CEDU (che consente agli Stati parti della CEDU di garantire un livello di tutela dei diritti e libertà più elevato rispetto agli standard minimi previsti dalla CEDU) e l'articolo 53 della Carta dei diritti fondamentali dell'UE¹⁸⁵, nonché la sua insistenza sulla possibilità di contare sulla fiducia reciproca, un principio che "impone [...] a ciascuno [degli Stati membri dell'UE], tranne in circostanze eccezionali, che tutti gli altri Stati membri rispettano il diritto dell'Unione e, più in particolare, i diritti fondamentali riconosciuti da quest'ultimo"¹⁸⁶. In effetti, la Corte di giustizia sembra prevedere che qualsiasi subordinazione dell'UE a un meccanismo di controllo esterno dipenda dalla presenza di una disposizione che consenta di continuare il processo di integrazione, separando le relazioni stabilite tra gli Stati membri dell'Unione europea ai sensi del diritto dell'Unione europea dagli impegni dell'UE o dei suoi Stati membri nell'ambito di un altro strumento

(2013) 008rev2 (Strasburgo, 10 giugno 2013).

¹⁸¹ Parere 2/13, punto 236.

¹⁸² Documento di discussione della Corte di giustizia dell'Unione europea su alcuni aspetti relativi all'adesione dell'Unione europea alla Convenzione europea dei diritti dell'uomo (Lussemburgo, 5 maggio 2010) [che sottolinea l'importanza del fatto che "qualora un atto dell'Unione sia contestato, (sia possibile adire un procedimento) a un tribunale dell'Unione europea... affinché esso possa effettuare un riesame interno prima dello svolgimento della revisione esterna" (punto 11)].

¹⁸³ Articolo 267 TFUE.

¹⁸⁴ Cfr. l'articolo 19, paragrafo 1, secondo trattino, del trattato sull'Unione europea (sul dovere degli Stati membri di stabilire i rimedi giurisdizionali necessari per assicurare una tutela giurisdizionale effettiva nei settori disciplinati dal diritto dell'Unione") e l'art. 47 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea.

¹⁸⁵ Parere 2/13, punto 189.

¹⁸⁶ Parere 2/13, punto 191.

internazionale¹⁸⁷.

Questa preoccupazione della Corte è particolarmente rilevante per la costruzione di uno spazio di libertà, sicurezza e giustizia, un settore che non è di grande interesse per la Carta sociale europea. Da ciò si potrebbe però dedurre che qualunque articolo della Carta sociale europea che possa portare alla creazione di ostacoli alla possibilità per gli Stati membri dell'UE di proseguire il processo di integrazione all'interno dell'Unione europea debba essere ignorato nei punti in cui esso disciplina i rapporti tra gli Stati membri. In particolare, è possibile che i lavoratori che vengono distaccati da un'impresa con sede in uno Stato membro dell'UE al fine di fornire un servizio in un altro Stato membro non debbano essere considerati "lavoratori migranti", come da interpretazione del Comitato europeo dei diritti sociali (da cui consegue che, a norma dell'articolo 6, punto 4 della Carta, questi lavoratori hanno diritto alla parità di trattamento con i lavoratori occupati nello Stato ospitante) ma, piuttosto, come lavoratori in una situazione specifica legata alla natura temporanea del loro soggiorno, come stabilito dalla convenzione sui lavoratori migranti (disposizioni complementari - convenzione ILO n. 143 del 1975). Se questo fosse l'unico prezzo da pagare per consentire all'Unione europea di aderire alla Carta sociale europea e al protocollo sui reclami collettivi, sarebbe un costo che in molti sarebbero pronti ad accettare. Tuttavia, occorrerebbe svolgere uno studio più sistematico al fine di individuare eventuali altre disposizioni della Carta sociale europea che potrebbero presentare problemi analoghi, creando ostacoli a un approfondimento dell'integrazione economica nell'UE attraverso la piena applicazione delle norme UE a prescindere dai requisiti imposti dalla Carta sociale europea.

¹⁸⁷ Su questa caratteristica dell'integrazione all'interno dell'UE, cfr. Olivier De Schutter, "The Two Europes of Human Rights. The Emerging Division of Tasks Between the Council of Europe and the European Union in Promoting Human Rights in Europe", *Columbia Journal of European Law*, vol. 14, n. 3, estate 2008, pagg. 509-561, in particolare le pagg. 536-542; cfr. anche Olivier De Schutter e Françoise Tulken, "Confiance mutuelle et droits de l'homme. La Convention européenne des droits de l'homme et la transformation de l'intégration européenne", in *Mélanges en hommage à Michel Melchior*, Bruxelles, Anthemis, 2010, pagg. 939-960.

CONCLUSIONI

Quella attuale è una situazione in cui gli Stati membri dell'UE potrebbero trovarsi vincolati da obblighi internazionali confliggenti imposti rispettivamente dal diritto dell'Unione europea e dalla Carta sociale europea. Inoltre, l'uniformità di applicazione del diritto dell'Unione europea è ostacolata dalle differenze tra gli impegni presi dagli Stati membri dell'UE nell'ambito del sistema *à la carte* previsto dalla Carta sociale europea. In questo contesto, la Corte di giustizia è percepita come garante delle libertà economiche, a scapito dei diritti sociali, nelle occasioni in cui questi due aspetti devono essere bilanciati tra loro. Non vi è nulla di inevitabile in tale situazione. La Corte di giustizia resterebbe pienamente coerente con il suo approccio nei confronti di altri strumenti del diritto internazionale dei diritti umani, che hanno ispirato lo sviluppo dei diritti fondamentali nell'ordinamento giuridico dell'UE, se riconoscesse la Carta sociale europea e la trattasse per ciò che è: l'espressione più matura e dettagliata delle opinioni consensuali degli Stati membri dell'UE in materia di diritti sociali fondamentali. Anche se la Corte di Giustizia è riluttante a compiere tale passo, le altre istituzioni dell'Unione europea potrebbero contribuire allineando sistematicamente la legislazione e le politiche dell'UE con le disposizioni della Carta sociale europea ed evitando che gli Stati membri dell'UE meno propensi ad accettare le disposizioni della Carta sociale europea godano di una posizione privilegiata, come risultato di tale scelta, nell'applicazione del diritto dell'UE stesso.

Come dichiarato da Jean-Claude Juncker, in una relazione del 2006 redatta a titolo personale su richiesta dei capi di Stato e di governo del Consiglio d'Europa, l'obiettivo finale dovrebbe essere comunque l'adesione dell'UE al Consiglio d'Europa in qualità di membro¹⁸⁸. Ma l'adesione dell'UE alla Carta sociale europea dovrebbe essere vista come prioritaria per i suoi punti di forza: oltre ad apportare un significativo miglioramento alla protezione dei diritti sociali in Europa, essa mostrerebbe chiaramente che l'Unione europea ha raggiunto la maggiore età e può ora relazionarsi agli strumenti internazionali in materia di diritti umani conformemente al livello di integrazione da essa raggiunto.

¹⁸⁸ Si veda "*Council of Europe-European Union: A sole ambition for the European continent*" (Consiglio d'Europa-Unione europea: un'unica ambizione per il continente europeo), relazione di Jean-Claude Juncker per i capi di Stato e di governo degli Stati membri del Consiglio d'Europa, 11 aprile 2006 (in cui si raccomanda che l'UE acceda al Consiglio d'Europa entro il 2010, pag. 29).

ALLEGATO: PANORAMICA COMPARATIVA DELLA CARTA SOCIALE EUROPEA DEL 1961, DELLA CARTA SOCIALE EUROPEA RIVEDUTA DEL 1996 E DELLA CARTA DEI DIRITTI FONDAMENTALI DELL'UE DEL 2000/2007

NOTA: Questa tabella fornisce una panoramica generale delle corrispondenze tra la Carta sociale europea, nelle sue versioni del 1961 e del 1996, e la Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea: essa contiene parafrasi delle formulazioni utilizzate nei rispettivi strumenti, non riproducendo sempre alla lettera tali testi. La Carta sociale europea riveduta del 1996 si basa sulla Carta sociale europea del 1961, aggiungendo un totale di 11 diritti ai 19 diritti elencati nella Carta originale. (La Carta del 1996 incorpora come parte integrante di questi 11 diritti aggiuntivi le quattro disposizioni supplementari previste dal protocollo addizionale alla carta sociale europea del 1988 (STCE n. 128), entrata in vigore il 4 settembre 1992. Il protocollo addizionale del 1988, pertanto, non è incluso nella presente tabella comparativa.) Inoltre, la Carta sociale europea riveduta del 1996 modifica alcune disposizioni della Carta originale: essa potenzia il principio di non discriminazione (cfr. articolo E della Carta sociale europea riveduta), migliora il riconoscimento dell'uguaglianza di genere in tutti i settori contemplati dal trattato, migliora la protezione della maternità e la protezione sociale delle madri (articolo 8), prevede una migliore protezione sociale, giuridica ed economica dei lavoratori minori (articolo 7), e rafforza e aggiorna le misure di tutela a favore delle persone con disabilità (articolo 15). Nei punti in cui sono state apportate modifiche significative, esse sono indicate nella tabella evidenziando le formulazioni nelle corrispondenti sezioni della Carta del 1996. La tabella contiene un riferimento all'articolo E della Carta sociale europea riveduta del 1996, che esprime un principio generale di non discriminazione nel godimento dei diritti previsti dalla Carta: sebbene tale disposizione sia elencata nella parte V della Carta, essa è chiaramente di natura sostanziale e decisiva per determinare la portata delle garanzie fornite. Infine, dal momento che la versione della Carta dei diritti fondamentali dell'UE riveduta nel 2007 ai fini del suo inserimento nei trattati europei non presenta differenze, per quanto riguarda la sostanza dei diritti tutelati, rispetto alla versione originale, emanata nel 2000, non si fa alcuna distinzione tra queste due versioni successive.

Carta sociale europea del 1961	Carta sociale europea riveduta del 1996	Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea del 2000/2007
<p>Articolo 1 - Diritto al lavoro Le Parti contraenti si impegnano:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. a riconoscere come uno dei loro principali obiettivi e responsabilità la realizzazione ed il mantenimento di un livello di occupazione più elevato e più stabile possibile, per la realizzazione della piena occupazione; 2. a proteggere in modo efficace il diritto del lavoratore a guadagnarsi la sua vita in una occupazione liberamente accettata; 3. ad organizzare o mantenere servizi gratuiti di collocamento per tutti i lavoratori; 4. a garantire o a favorire un orientamento, una formazione ed un riadattamento professionale adeguati. 		<p>Articolo 5, paragrafo 2 Nessuno può essere costretto a compiere un lavoro forzato o obbligatorio.</p> <p>Articolo 15 Libertà professionale e diritto di lavorare.</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Ogni individuo ha il diritto di lavorare e di esercitare una professione liberamente scelta o accettata. 2. Ogni cittadino dell'Unione ha la libertà di cercare un lavoro, di lavorare, di stabilirsi o di prestare servizi in qualunque Stato membro. 3. I cittadini di paesi terzi che sono autorizzati a lavorare nel territorio degli Stati membri hanno diritto a condizioni di lavoro equivalenti a quelle di cui godono i cittadini dell'Unione. <p>Articolo 29 Diritto di accesso ai servizi di collocamento. Ogni individuo ha il diritto di accedere a un servizio di collocamento gratuito.</p> <p>Articolo 14, paragrafo 1 Ogni individuo ha diritto [...] all'accesso alla formazione professionale [...].</p>
<p>Articolo 2 - Diritto ad eque condizioni di lavoro Le Parti contraenti si impegnano:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. a fissare una durata ragionevole al lavoro giornaliero e settimanale, la settimana lavorativa dovendo essere progressivamente ridotta; 2. a prevedere dei giorni festivi pagati; 3. ad assicurare la concessione di ferie annuali pagate, della durata minima di due settimane; 4. ad assicurare ai lavoratori impiegati in determinate 		<p>Articolo 31 Condizioni di lavoro giuste ed eque</p> <ol style="list-style-type: none"> 2. Ogni lavoratore ha diritto a una limitazione della durata massima del lavoro, a periodi di riposo giornalieri e settimanali e a ferie annuali retribuite.

<p>occupazioni dannose o insalubri sia una riduzione della durata del lavoro, sia ferie supplementari pagate;</p> <p>5. ad assicurare un riposo settimanale.</p>		
<p>Articolo 3 - Diritto alla sicurezza e all'igiene del lavoro Le Parti contraenti si impegnano:</p> <p>1. a emanare regolamenti di sicurezza e di igiene;</p> <p>2. a emanare misure di controllo sull'applicazione di questi regolamenti;</p> <p>3. a consultare, allorché ve ne sia l'opportunità, le organizzazioni dei datori di lavoro e dei lavoratori sulle misure volte a migliorare la sicurezza l'igiene del lavoro.</p>		<p>Articolo 31 Condizioni di lavoro giuste ed eque</p> <p>1. Ogni lavoratore ha diritto a condizioni di lavoro sane, sicure e dignitose.</p>
<p>Articolo 4 - Diritto ad un'equa retribuzione Le Parti contraenti si impegnano:</p> <p>1. a riconoscere il diritto dei lavoratori ad un retribuzione sufficiente per assicurare loro, così come alla loro famiglia, un livello di vita decoroso;</p> <p>2. a riconoscere il diritto dei lavoratori ad un tasso retributivo maggiorato per le ore di lavoro straordinario ad eccezione di alcuni casi particolari;</p> <p>3. a riconoscere il diritto dei lavoratori e delle lavoratrici ad una retribuzione uguale per un lavoro di eguale valore;</p> <p>4. a riconoscere il diritto di tutti i lavoratori ad un periodo ragionevole di preavviso in caso di cessazione dal lavoro;</p> <p>5. a non autorizzare ritenute sui salari che alle condizioni e nei limiti previsti dalla legislazione o dalla regolamentazione nazionale o stabiliti da contratti collettivi o da sentenze arbitrali.</p>		<p>Articolo 23 Parità tra donne e uomini. La parità tra donne e uomini deve essere assicurata in tutti i campi, compreso in materia di occupazione, di lavoro e di retribuzione.</p>
<p>Articolo 5 - Diritto sindacale: la libertà dei lavoratori e dei</p>		<p>Articolo 12, paragrafo 1 Ogni individuo ha diritto alla libertà di</p>

<p>datori di lavoro di costituire organizzazioni locali, nazionali e internazionali per la difesa dei loro interessi economici e sociali, e di aderire a queste organizzazioni.</p>		<p>riunione pacifica e alla libertà di associazione a tutti i livelli, segnatamente in campo politico, sindacale e civico, il che implica il diritto di ogni individuo di fondare sindacati insieme con altri e di aderirvi per la difesa dei propri interessi.</p>
<p>Articolo 6 - Diritto di negoziazione collettiva Le Parti contraenti si impegnano: 1. a favorire la consultazione paritetica tra lavoratori e datori di lavoro; 2. a promuovere, quando ciò sia necessario ed utile, la istituzione di procedure di trattative volontarie tra i datori di lavoro o le organizzazioni dei datori di lavoro, da una parte, e le organizzazioni dei lavoratori, dall'altra, per regolare le condizioni di impiego per mezzo di contratti collettivi; 3. a favorire l'istituzione e l'utilizzazione di procedure adatte di conciliazione e di arbitrato volontario per regolare i conflitti di lavoro; 4. a riconoscere il diritto dei lavoratori e dei datori di lavoro ad azioni collettive in caso di conflitto di interesse, ivi compreso il diritto di sciopero, fermi restando gli obblighi che potrebbero derivare dai contratti collettivi in vigore.</p>		<p>Articolo 27 Diritto dei lavoratori all'informazione e alla consultazione nell'ambito dell'impresa Ai lavoratori o ai loro rappresentanti devono essere garantite, ai livelli appropriati, l'informazione e la consultazione in tempo utile nei casi e alle condizioni previsti dal diritto dell'Unione e dalle legislazioni e prassi nazionali.</p> <p>Articolo 28 Diritto di negoziazione e di azioni collettive lavoratori e i datori di lavoro, o le rispettive organizzazioni, hanno, conformemente al diritto dell'Unione e alle legislazioni e prassi nazionali, il diritto di negoziare e di concludere contratti collettivi, ai livelli appropriati, e di ricorrere, in caso di conflitti di interessi, ad azioni collettive per la difesa dei loro interessi, compreso lo sciopero.</p>
<p>Articolo 7 - Diritto dei fanciulli e degli adolescenti alla protezione. Le Parti contraenti si impegnano: 1. a fissare a 15 anni l'età minima per l'ammissione al lavoro, pur essendo ammesse deroghe per i fanciulli impiegati in determinati lavori leggeri, che non presentino il pericolo di arrecare danno alla loro salute, alla loro moralità e alla loro educazione; 2. a fissare una età minima più elevata di ammissione al lavoro per alcune occupazioni</p>	<p>Articolo 7 Diritto dei bambini e degli adolescenti ad una tutela Le Parti s'impegnano: 1. a fissare a 15 anni l'età minima di ammissione al lavoro; sono tuttavia ammesse deroghe per i bambini impiegati in determinati lavori leggeri che non mettono a repentaglio la loro salute, moralità o istruzione; 2. a fissare a 18 anni l'età minima di ammissione al lavoro per alcune occupazioni considerate come pericolose o insalubri; 3. a vietare che i bambini</p>	<p>Articolo 32 Divieto del lavoro minorile e protezione dei giovani sul luogo di lavoro. Il lavoro minorile è vietato. L'età minima per l'ammissione al lavoro non può essere inferiore all'età in cui termina la scuola dell'obbligo, fatte salve le norme più favorevoli ai giovani ed eccettuate deroghe limitate. I giovani ammessi al lavoro devono beneficiare di condizioni di lavoro appropriate alla loro età ed essere protetti contro lo sfruttamento economico o contro ogni lavoro che possa minarne la sicurezza, la salute,</p>

<p>determinate considerate come dannose e insalubri;</p> <p>3. a vietare che i fanciulli sottoposti ancora all'obbligo scolastico siano impiegati in lavori che impediscano loro di beneficiare pienamente di questa istruzione;</p> <p>4. a limitare la durata del lavoro dei lavoratori al di sotto dei 16 anni in modo che essa corrisponda alle esigenze del loro sviluppo e, più particolarmente, ai bisogni della loro formazione professionale;</p> <p>5. a riconoscere il diritto dei giovani lavoratori ed apprendisti ad una retribuzione equa o ad un'indennità adeguata;</p> <p>6. a prevedere che le ore consacrate dai giovani alla loro formazione professionale durante la durata normale del lavoro, con il consenso del datore di lavoro, siano considerate come comprese nella giornata lavorativa;</p> <p>7. a fissare ad un minimo di tre settimane la durata delle ferie annuali retribuite per i lavoratori al di sotto dei 18 anni;</p> <p>8. a vietare l'impiego dei lavoratori al di sotto dei 18 anni in lavori notturni, eccezione fatta per alcuni lavori determinati dalla legislazione o dalla regolamentazione nazionale;</p> <p>9. a prevedere che i lavoratori al di sotto dei 18 anni occupati in alcuni lavori determinati dalla legislazione o dalla regolamentazione nazionale debbano essere sottoposti ad un controllo medico regolare;</p> <p>10. ad assicurare una protezione speciale contro i danni fisici e morali ai quali i fanciulli e gli adolescenti sono esposti, e specialmente contro quelli che derivano in maniera diretta o indiretta dal loro lavoro..</p>	<p>ancora in età d'istruzione obbligatoria siano utilizzati per lavori che li privano del pieno beneficio di tale istruzione;</p> <p>4. a limitare la durata dell'attività lavorativa dei lavoratori di età inferiore a 18 anni in modo che corrisponda alle loro esigenze di sviluppo ed in particolare ai fabbisogni della loro formazione professionale;</p> <p>5. a riconoscere il diritto dei giovani lavoratori e degli apprendisti ad un'equa retribuzione o ad un'adeguata indennità;</p> <p>6. a prevedere che le ore che gli adolescenti destinano alla formazione professionale durante il normale orario di lavoro, con l'autorizzazione del datore di lavoro, siano considerate incluse nella giornata lavorativa;</p> <p>7. a fissare in <i>un minimo di quattro settimane la durata delle ferie annuali retribuite</i> dei lavoratori di età inferiore a 18 anni;</p> <p>8. a vietare l'impiego di lavoratori di età inferiore a 18 anni in lavori notturni, salvo per alcuni lavori stabiliti dalla legislazione o dalla regolamentazione nazionale;</p> <p>9. a prevedere che i lavoratori di età inferiore a 18 anni occupati in taluni lavori stabiliti dalla legislazione o dalla regolamentazione nazionale siano sottoposti ad un regolare controllo medico;</p> <p>10. ad assicurare una speciale protezione contro i pericoli fisici e morali cui i bambini e gli adolescenti sono esposti ed in particolare contro quelli che risultano direttamente o indirettamente dal loro lavoro.</p>	<p>lo sviluppo fisico, mentale, morale o sociale o che possa mettere a rischio la loro istruzione.</p>
<p>Articolo 8 - Diritto delle</p>	<p>Articolo 8 - Diritto delle</p>	<p>Direttiva 92/85/CEE del</p>

<p>lavoratrici alla protezione Le Parti contraenti si impegnano: 1. ad assicurare alle donne, prima e dopo il parto, un riposo di una durata totale di almeno 12 settimane, mediante congedi pagati, mediante prestazione adeguate di sicurezza sociale, o mediante prestazioni finanziate con fondi pubblici; 2. a considerare come illegale per il datore di lavoro di notificare il suo licenziamento ad una donna durante l'assenza per maternità o in una data tale che il periodo di preavviso termini durante detta assenza; 3. ad assicurare alle madri che allattano i loro bambini riposi intermedi sufficienti a questo scopo; 4. a) regolamentare l'impiego della manodopera femminile nel lavoro notturno nelle occupazioni industriali; b) a vietare ogni impiego di manodopera femminile nei lavori di sottosuolo nelle miniere o, se è il caso, in tutti i lavori che non siano adatti a questa manodopera, per il loro carattere dannoso, insalubre o fastidioso.</p>	<p>lavoratrici madri ad una tutela Le Parti s'impegnano: 1. a garantire alle lavoratrici prima e dopo il parto, un periodo di riposo di una durata totale come minimo di quattordici settimane, sia con un congedo retribuito sia mediante adeguate prestazioni di sicurezza sociale o con fondi pubblici; 2. a considerare illegale la notifica di licenziamento ad una donna da parte di un datore di lavoro nel periodo compreso tra il momento in cui la donna comunica la sua gravidanza al datore di lavoro e la fine del suo congedo di maternità, o ad una data tale che il termine di preavviso scada in detto periodo; 3. a garantire che le madri che allattano i figli possano usufruire a tal fine di pause sufficienti; 4. a regolamentare il lavoro notturno delle donne incinte, di quelle che hanno recentemente partorito o che allattano i figli; 5. a vietare l'impiego di donne incinte o che hanno recentemente partorito o che allattano i loro figli, in lavori sotterranei nelle miniere ed in ogni altro lavoro a carattere pericoloso, insalubre o faticoso, ed a prendere adeguate misure per proteggere i diritti di queste donne in materia di lavoro.</p>	<p>Consiglio, del 19 ottobre 1992, concernente l'attuazione di misure volte a promuovere il miglioramento della sicurezza e della salute sul lavoro delle lavoratrici gestanti, puerpere o in periodo di allattamento</p>
<p>Articolo 9 - Diritto all'orientamento professionale Le Parti contraenti si impegnano a procurare o promuovere, per quanto è necessario, un servizio che aiuterà tutte le persone, ivi comprese quelle minorate a risolvere i problemi relativi alla scelta di una professione o al miglioramento professionale tenuto conto delle caratteristiche dell'interessato e del rapporto esistente fra queste e le possibilità di</p>		

<p>impiego del mercato del lavoro; questo aiuto dovrà essere prestato gratuitamente, tanto ai giovani, ivi compresi i fanciulli in età di obbligo scolastico, quanto agli adulti.</p>		
<p>Articolo 10 - Diritto alla formazione professionale Le Parti contraenti si impegnano:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. ad assicurare o a favorire, per quanto è necessario, la formazione tecnica e professionale di tutte le persone, ivi comprese quelle che sono minorile, sentite le organizzazioni dei datori di lavoro e dei lavoratori, e ad accordare mezzi che permettano l'accesso all'insegnamento tecnico superiore ed all'insegnamento universitario secondo il solo criterio dell'attitudine individuale; 2. ad assicurare o a favorire un sistema di apprendistato e di altri sistemi di formazione dei giovani ragazzi e ragazze, nei loro diversi impieghi; 3. ad assicurare o a favorire, per quanto è necessario: a) misure adeguate e facilmente accessibili per la formazione dei lavoratori adulti; b) misure speciali per la riqualificazione professionale dei lavoratori adulti resa necessaria dalla evoluzione tecnica e da un nuovo orientamento del mercato del lavoro; 4. a incentivare la piena utilizzazione dei mezzi previsti mediante le seguenti norme: a) la riduzione o l'abolizione di tutti i diritti e contributi; b) la concessione di una assistenza finanziaria nei casi che la richiedano; c) l'inclusione, nelle ore normali di lavoro, del tempo dedicato ai corsi supplementari di formazione, seguiti dal lavoratore durante l'impiego, a richiesta del suo datore di lavoro; d) la garanzia, per mezzo di un controllo adeguato, sentite le 		

<p>organizzazioni sindacali dei datori di lavoro e dei lavoratori, dell'efficacia del sistema di apprendistato e di ogni altro sistema di formazione per giovani lavoratori e, in generale, dell'adeguata protezione dei giovani lavoratori.</p>		
<p>Articolo 11 - Diritto alla protezione della salute Le Parti contraenti si impegnano a prendere direttamente, sia in cooperazione con le organizzazioni pubbliche e private, misure adeguate, che si propongano specialmente:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. di eliminare, nella misura del possibile, le cause di una salute imperfetta; 2. di prevedere servizi di consultazione e di educazione per il miglioramento della salute e lo sviluppo del senso di responsabilità individuale in materia di salute; 3. di prevenire, nella misura del possibile, le malattie epidemiche, endemiche ed altre. 		<p>Articolo 35 Protezione della salute Ogni persona ha il diritto di accedere alla prevenzione sanitaria e di ottenere cure mediche alle condizioni stabilite dalle legislazioni e prassi nazionali. Nella definizione e nell'attuazione di tutte le politiche ed attività dell'Unione è garantito un livello elevato di protezione della salute umana.</p>
<p>Articolo 12 - Diritto alla sicurezza sociale. Le Parti contraenti si impegnano:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. a stabilire o a mantenere un regime di sicurezza sociale; 2. a mantenere il regime di sicurezza sociale ad un livello soddisfacente almeno uguale a quello necessario per la ratifica della Convenzione Internazionale del Lavoro (n. 102), concernente le norme minime di sicurezza sociale; 3. a sforzarsi di portare progressivamente il regime di sicurezza sociale ad un livello più alto; 4. a prendere, mediante accordi bilaterali o multilaterali adeguati o con altri mezzi, e con la riserva delle condizioni stabilite in questi accordi, le misure necessario per assicurare: a) l'uguaglianza di 		<p>Articolo 34 Sicurezza sociale e assistenza sociale</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. L'Unione riconosce e rispetta il diritto di accesso alle prestazioni di sicurezza sociale e ai servizi sociali che assicurano protezione in casi quali la maternità, la malattia, gli infortuni sul lavoro, la dipendenza o la vecchiaia, oltre che in caso di perdita del posto di lavoro, secondo le modalità stabilite dal diritto dell'Unione e le legislazioni e prassi nazionali. 2. Ogni persona che risiede o si sposti legalmente all'interno dell'Unione europea ha diritto alle prestazioni di sicurezza sociale e ai benefici sociali, conformemente al diritto dell'Unione e alle legislazioni e prassi nazionali. 3. Al fine di lottare contro l'esclusione sociale e la povertà, l'Unione riconosce e rispetta il

<p>trattamento tra i cittadini di ciascuna delle Parti contraenti ed i cittadini delle altre Parti per ciò che riguarda i diritti alla sicurezza sociale, ivi compresa la conservazione dei vantaggi accordati dalle legislazioni di sicurezza sociale, quali che possano essere gli spostamenti, che le persone protette potrebbero effettuare nell'ambito dei territori delle Parti contraenti; b) la concessione, il mantenimento ed il ristabilimento dei diritti alla sicurezza sociale con dei mezzi quali la totalizzazione dei periodi di assicurazione o di impiego, compiuti conformemente alla legislazione di ciascuna delle Parti contraenti.</p>		<p>diritto all'assistenza sociale e all'assistenza abitativa volte a garantire un'esistenza dignitosa a tutti coloro che non dispongano di risorse sufficienti, secondo le modalità stabilite dal diritto dell'Unione e le legislazioni e prassi nazionali.</p>
<p>Articolo 13 - Diritto all'assistenza sociale e medica. Le parti si impegnano:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. a sorvegliare che ogni persona, che non disponga di risorse sufficienti e che non sia in grado di procurarsele con i propri mezzi o di riceverle da un'altra fonte, soprattutto con prestazioni che risultano da un regime di sicurezza sociale, possa ottenere una assistenza adeguata e, in caso di malattia, le cure rese necessario dal suo stato; 2. a sorvegliare che le persone che beneficiano di una tale assistenza non abbiano per questa ragione a soffrire di una diminuzione dei loro diritti politici e sociali; 3. a prevedere che ciascuno possa ottenere, da parte dei servizi competenti di carattere pubblico o privato, tutti i consigli e tutto l'aiuto personale necessario per prevenire, per far cessare o per diminuire lo stato di bisogno personale e familiare; 4. ad applicare, su un piede di parità con i nazionali le disposizioni contemplate ai paragrafi 1,2 e 3 del presente articolo ai cittadini delle altre 		<p>Articolo 34 Sicurezza sociale e assistenza sociale</p> <p>3. Al fine di lottare contro l'esclusione sociale e la povertà, l'Unione riconosce e rispetta il diritto all'assistenza sociale e all'assistenza abitativa volte a garantire un'esistenza dignitosa a tutti coloro che non dispongano di risorse sufficienti, secondo le modalità stabilite dal diritto dell'Unione e le legislazioni e prassi nazionali.</p>

<p>Parti che si trovino legalmente sul proprio territorio, in conformità degli obblighi che esse assumono in virtù della Convenzione europea di assistenza sociale medica, firmata a Parigi l'11 dicembre 1953.</p>		
<p>Articolo 14 - Diritto a beneficiare dei servizi sociali. Le Parti contraenti si impegnano a:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. ad incoraggiare od organizzare i servizi che utilizzano i metodi propri del servizio sociale e che contribuiscono al benessere ed allo sviluppo degli individui e dei gruppi della Comunità come pure il loro adattamento all'ambiente sociale; 2. ad incoraggiare la partecipazione delle persone e delle organizzazioni volontarie e di altre organizzazioni alla creazione o al mantenimento di questi servizi. 		
<p>Articolo 15 - Diritto delle persone fisicamente o mentalmente minorate alla formazione professionale ed al riadattamento professionale e sociale. Le parti contraenti si impegnano:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. a prendere misure adatte per mettere a disposizione degli interessati mezzi di formazione professionale, ivi compresi, se è il caso, istituti specializzati di carattere pubblico e privato; 2. a prendere misure adeguate per il collocamento delle persone fisicamente minorate, specialmente per mezzo di servizi specializzati di collocamento, di possibilità di impiego protetto e di misure atte ad incoraggiare i datori di lavoro ad assumere persone fisicamente minorate. 	<p>Articolo 15 - Diritto delle persone portatrici di handicap all'autonomia, all'integrazione sociale ed alla partecipazione alla vita della comunità</p> <p>Per garantire alle persone portatrici di handicap l'effettivo esercizio del diritto all'autonomia, all'integrazione sociale ed alla partecipazione alla vita della comunità, a prescindere dall'età e dalla natura ed origine della loro infermità, le Parti si impegnano in particolare:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. ad adottare i provvedimenti necessari per somministrare alle persone inabili o minorate un orientamento, un'educazione ed una formazione professionale nel quadro del diritto comune ogni qualvolta ciò sia possibile oppure, se tale non è il caso, attraverso istituzioni specializzate pubbliche o private; 2. a favorire il loro accesso al 	<p>Articolo 26 Inserimento dei disabili</p> <p>L'Unione riconosce e rispetta il diritto dei disabili di beneficiare di misure intese a garantirne l'autonomia, l'inserimento sociale e professionale e la partecipazione alla vita della comunità.</p>

	<p>lavoro con ogni misura suscettibile d'incentivare i datori di lavoro ad assumere ed a mantenere in attività persone inabili o minorate in un normale ambiente di lavoro e ad adattare le condizioni di lavoro ai loro bisogni o, se ciò fosse impossibile per via del loro handicap, mediante la sistemazione o la creazione di posti di lavoro protetti in funzione del grado di incapacità. Tali misure potranno giustificare, se del caso, il ricorso a servizi specializzati di collocamento e di accompagnamento; 3. a favorire la loro completa integrazione e partecipazione alla vita sociale mediante misure, compresi i presidi tecnici, volte a sormontare gli ostacoli alla comunicazione ed alla mobilità ed a consentire loro di avere accesso ai trasporti, all'abitazione, alle attività culturali e del tempo libero.</p>	
<p>Articolo 16 - Diritto della famiglia ad una protezione sociale, giuridica ed economica, per mezzo di prestazioni sociali e familiari, di disposizioni fiscali, di incoraggiamento alla costruzione di alloggi adeguati ai bisogni delle famiglie, di aiuti alle giovani coppie e di ogni altra misura idonea.</p>		<p>Articolo 33 Vita familiare e vita professionale 1. È garantita la protezione della famiglia sul piano giuridico, economico e sociale. 2. Al fine di poter conciliare vita familiare e vita professionale, ogni individuo ha il diritto di essere tutelato contro il licenziamento per un motivo legato alla maternità e il diritto a un congedo di maternità retribuito e a un congedo parentale dopo la nascita o l'adozione di un figlio.</p>
<p>Articolo 17 - Diritto della madre e del fanciullo ad una protezione sociale ed economica Le Parti contraenti prenderanno tutte le misure necessarie ed adeguate a questo fine, ivi compresa la creazione o il mantenimento di istituzioni o di servizi idonei.</p>		
<p>Articolo 18 - Diritto</p>		

<p>all'esercizio di un'attività lucrativa nel territorio di ogni altra Parte contraente. Le parti contraenti si impegnano:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. ad applicare i regolamenti esistenti con spirito liberale; 2 - a semplificare le formalità in vigore ed a ridurre o a sopprimere i diritti di cancelleria e le altre tasse dovute dai lavoratori stranieri o dai loro datori di lavoro; 3. a rendere elastici, su un piano individuale e collettivo, i regolamenti, che disciplinano l'impiego dei lavoratori stranieri; e riconoscono: <p>4. il diritto di emigrazione dei loro cittadini desiderosi di esercitare una attività lucrativa sul territorio delle altre parti contraenti.</p>		
<p>Articolo 19 - Diritto dei lavoratori migranti e delle loro famiglie alla protezione e alla assistenza, sul territorio di ogni altra Parte contraente. Le parti contraenti si impegnano:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. a mantenere o ad assicurare che esistano adeguati servizi gratuiti incaricati di aiutare questi lavoratori e soprattutto di fornire informazione precise, e a prendere, per quanto la legislazione e la regolamentazione nazionali lo permettano, tutte le misure utili contro qualsiasi propaganda ingannatrice riguardante l'emigrazione e l'immigrazione; 2. ad adottare, nei limiti della loro giurisdizione, misure adatte per facilitare la partenza, il viaggio e l'accoglienza di questi lavoratori e delle loro famiglie, e ad assicurare loro nei limiti della loro giurisdizione, durante il viaggio, i servizi sanitari e medici necessari, come pure buone condizioni igieniche; 3. a promuovere la collaborazione, secondo i casi, tra i servizi sociali pubblici, o 		<p>Articolo 15, paragrafo 3.</p> <p>I cittadini dei paesi terzi che sono autorizzati a lavorare nel territorio degli Stati membri hanno diritto a condizioni di lavoro equivalenti a quelle di cui godono i cittadini dell'Unione.</p>

<p>privati dei paesi di emigrazione e di immigrazione;</p> <p>4. a garantire a questi lavoratori che si trovano legalmente sul loro territorio, se e in quanto queste materie siano regolate dalla legislazione o dalla regolamentazione o siano sottoposte al controllo delle Autorità amministrative, un trattamento non meno favorevole di quello dei loro cittadini per ciò che riguarda le seguenti materie:</p> <p>a) la retribuzione e altre condizioni di impiego e di lavoro; b) l'iscrizione alle organizzazioni sindacali e il godimento dei vantaggi offerti dai contratti collettivi; c) l'alloggio;</p> <p>5. ad assicurare a questi lavoratori che si trovano legalmente sul loro territorio un trattamento non meno favorevole di quello dei loro connazionali per ciò che concerne le imposte, le tasse e i contributi relativi al lavoro, che si esigono dal lavoratore;</p> <p>6. a facilitare per quanto possibile la riunione della famiglia del lavoratore migrante autorizzato a stabilirsi egli stesso nel territorio;</p> <p>7. ad assicurare a questi lavoratori che si trovano legalmente nel loro territorio un trattamento non meno favorevole di quello dei loro connazionali per le azioni giudiziarie relative alle questioni menzionate nel presente articolo;</p> <p>8. a garantire a questi lavoratori, residenti regolarmente sul loro territorio, che essi non potranno essere espulsi a meno che non minaccino la sicurezza dello Stato o contravvengano all'ordine pubblico o ai buoni costumi;</p> <p>9. a permettere, nei limiti fissati dalla legislazione, il trasferimento di ogni parte dei</p>		
--	--	--

<p>guadagni e delle economie dei lavoratori migranti che questi desiderano trasferire;</p> <p>10. ad estendere la protezione e l'assistenza previste dal presente articolo ai lavoratori migranti che lavorano per proprio conto, se ed in quanto le misure in questione siano applicabili a questa categoria.</p>		
	<p>Articolo 20 - - Diritto alla parità di opportunità e di trattamento in materia di lavoro e di professione senza discriminazioni basate sul sesso.</p> <p>Le Parti s'impegnano a riconoscere questo diritto ed a prendere adeguate misure per assicurare o promuoverne l'applicazione nei seguenti settori:</p> <p>a) accesso al lavoro, tutela in caso di licenziamento e reinserimento professionale;</p> <p>b) orientamento e formazione professionale, riciclaggio, riadattamento professionale;</p> <p>c) condizioni d'impiego e di lavoro, ivi compresa la retribuzione;</p> <p>d) progressione di carriera, ivi compresa la promozione.</p>	<p>Articolo 23 Parità tra uomini e donne</p> <p>La parità tra donne e uomini deve essere assicurata in tutti i campi, compreso in materia di occupazione, di lavoro e di retribuzione.</p>
	<p>Articolo 21 - Diritto all'informazione ed alla consultazione</p> <p>Le Parti si impegnano a prendere o a promuovere misure che consentano ai lavoratori o ai loro rappresentanti, in conformità con la legislazione e la prassi nazionale:</p> <p>a) di essere regolarmente o tempestivamente informati, in maniera comprensibile, della situazione economica e finanziaria dell'impresa che li ha assunti, fermo restando che potrà essere negata la divulgazione di alcune informazioni suscettibili di recare pregiudizio all'impresa o che potrà essere richiesto che tali informazioni siano considerate riservate; e</p>	<p>Articolo 27 Diritto dei lavoratori all'informazione e alla consultazione nell'ambito dell'impresa.</p> <p>Ai lavoratori o ai loro rappresentanti devono essere garantite, ai livelli appropriati, l'informazione e la consultazione in tempo utile nei casi e alle condizioni previsti dal diritto dell'Unione e dalle legislazioni e prassi nazionali.</p> <p>(Si veda anche la direttiva 2002/14/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, dell'11 marzo 2002, che istituisce un quadro generale relativo all'informazione e alla consultazione dei lavoratori).</p>

	<p>b) di essere consultati in tempo utile sulle decisioni previste che potrebbero pregiudicare sostanzialmente gli interessi dei lavoratori, in particolare quelle che potrebbero avere conseguenze importanti sulla situazione del lavoro nell'impresa.</p>	
	<p>Articolo 22 - Diritto di partecipare alla determinazione ed al miglioramento delle condizioni di lavoro e dell'ambiente di lavoro. Le Parti si impegnano a prendere o a promuovere misure che consentano ai lavoratori o ai loro rappresentanti, in conformità con la legislazione e la prassi nazionale, di contribuire:</p> <p>a) alla determinazione e al miglioramento delle condizioni di lavoro, dell'organizzazione del lavoro e dell'ambiente di lavoro;</p> <p>b) alla protezione della salute e della sicurezza in seno all'impresa;</p> <p>c) all'organizzazione di servizi e di strutture sociali e socio-culturali all'interno dell'impresa;</p> <p>d) al controllo dell'osservanza della regolamentazione in queste materie.</p>	
	<p>Articolo 23 - Diritto delle persone anziane ad una protezione sociale. Le Parti s'impegnano a prendere o a promuovere, sia direttamente sia in cooperazione con le organizzazioni pubbliche o private, adeguate misure volte in particolare:</p> <p>- a consentire alle persone anziane di rimanere il più a lungo possibile membri a pieno titolo della società, mediante:</p> <p>a) risorse sufficienti ad assicurare un'esistenza dignitosa ed a consentir loro di partecipare attivamente alla vita pubblica, sociale e culturale; b) la divulgazione di</p>	<p>Articolo 25 Diritti degli anziani.</p> <p>L'Unione riconosce e rispetta il diritto degli anziani di condurre una vita dignitosa e indipendente e di partecipare alla vita sociale e culturale.</p>

	<p>informazioni relative ai servizi ed alle agevolazioni esistenti a favore delle persone anziane ed alla possibilità delle stesse di avvantaggiarsene;</p> <ul style="list-style-type: none"> - a consentire alle persone anziane di scegliere liberamente il loro modo di vita e di svolgere un'esistenza indipendente nel loro ambiente abituale per tutto il tempo che desiderano e che ciò sia possibile, mediante: a) la disponibilità di abitazioni appropriate ai loro bisogni ed alle loro condizioni di salute o di adeguati aiuti per la sistemazione dell'abitazione; b) le cure medico-sanitarie e i servizi eventualmente richiesti dal loro stato; - a garantire alle persone anziane che vivono in istituto un'adeguata assistenza nel rispetto della vita privata, e la possibilità di partecipare alla determinazione delle condizioni di vita nell'istituto. 	
	<p>Articolo 24 - Diritto ad una tutela in caso di licenziamento. Le Parti si impegnano a riconoscere:</p> <ul style="list-style-type: none"> a) il diritto dei lavoratori di non essere licenziati senza un valido motivo legato alle loro attitudini o alla loro condotta o basato sulle necessità di funzionamento dell'impresa, dello stabilimento o del servizio; b) il diritto dei lavoratori licenziati senza un valido motivo, ad un congruo indennizzo o altra adeguata riparazione. 	<p>Articolo 30 Tutela in caso di licenziamento ingiustificato. Ogni lavoratore ha il diritto alla tutela contro ogni licenziamento ingiustificato, conformemente al diritto dell'Unione e alle legislazioni e prassi nazionali.</p>
	<p>Articolo 25 - Diritto dei lavoratori alla protezione dei loro crediti in caso di insolvenza del loro datore di lavoro.</p> <p>Le Parti s'impegnano a prevedere che i crediti dei lavoratori derivanti da contratti di lavoro o da rapporti di lavoro siano garantiti da un istituto di garanzia o altra forma effettiva</p>	<p>Direttiva 2008/94/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 22 ottobre 2008, relativa alla tutela dei lavoratori subordinati in caso d'insolvenza del datore di lavoro</p>

	<p>di tutela.</p> <p>Articolo 26 - Diritto alla protezione della dignità sul lavoro. Le Parti s'impegnano, in consultazione con le organizzazioni di datori di lavoro e di lavoratori:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. a promuovere la pubblicizzazione, l'informazione e la prevenzione in materia di molestie sessuali sul luogo di lavoro o in connessione con il lavoro e ad adottare ogni adeguata misura per tutelare i lavoratori contro tali comportamenti; 2. a promuovere la pubblicizzazione, l'informazione e la prevenzione in materia di atti condannabili o esplicitamente ostili o offensivi ripetutamente diretti contro ogni salariato sul luogo di lavoro o in connessione con il lavoro, e ad adottare ogni adeguata misura per tutelare i lavoratori contro tali comportamenti. 	
	<p>Articolo 27 - Diritto dei lavoratori aventi responsabilità familiari alla parità di opportunità e di trattamento. Le Parti s'impegnano a:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. prendere misure appropriate: a) per consentire ai lavoratori aventi responsabilità familiari di entrare e di rimanere nella vita attiva o di rientrarvi dopo un'assenza dovuta a queste responsabilità, ivi comprese le misure nel settore dell'orientamento e della formazione professionale; b) per tener conto dei loro bisogni relativamente alle condizioni d'impiego ed alla sicurezza sociale; c) per sviluppare o promuovere servizi pubblici o privati, in particolare i nidi d'infanzia ed altre forme di sorveglianza dei bambini; 2. prevedere per ogni genitore la possibilità, nel periodo successivo al congedo per 	<p>Articolo 33, paragrafo 1. Vita familiare e vita professionale È garantita la protezione della famiglia sul piano giuridico, economico e sociale.</p>

	<p>maternità, di usufruire del congedo parentale, la cui durata e condizioni saranno stabilite dalla legislazione nazionale, dalle convenzioni collettive o secondo la prassi;</p> <p>3. garantire che le responsabilità familiari, non possano, in quanto tali, costituire un valido motivo di licenziamento.</p>	
	<p>Articolo 28 - Diritto dei rappresentanti dei lavoratori ad una tutela nell'ambito dell'impresa ed agevolazioni da concedere loro.</p> <p>Le Parti si impegnano a garantire che, nell'impresa: a) essi godano di un'effettiva tutela riguardo ad atti che potrebbero recar loro pregiudizio ivi compreso il licenziamento, e di cui sarebbero oggetto per via della loro qualifica o delle loro attività di rappresentanti dei lavoratori nell'impresa;</p> <p>b) essi usufruiscano di adeguate strutture per poter esercitare rapidamente e con efficacia le loro funzioni in considerazione del sistema di relazioni professionali prevalente nel paese nonché dei bisogni, dell'importanza e delle possibilità dell'impresa interessata.</p>	
	<p>Articolo 29 - Diritto all'informazione ed alla consultazione nelle procedure di licenziamenti collettivi.</p> <p>Le Parti si impegnano a garantire che i datori di lavoro informino e consultino tempestivamente i rappresentanti dei lavoratori prima dei licenziamenti collettivi, riguardo alla possibilità di evitare i licenziamenti collettivi o di limitare il loro numero e di alleviarne le conseguenze, ad esempio facendo ricorso a provvedimenti sociali di accompagnamento relativi in</p>	<p>Direttiva 75/129/CEE del 17 febbraio 1975, relativa ai licenziamenti collettivi, modificata dalle direttive del Consiglio 92/56/CEE e 98/59/CE</p>

	particolare all'aiuto alla riclassificazione o al reinserimento dei lavoratori interessati.	
	<p>Articolo 30 - Diritto alla protezione contro la povertà e l'emarginazione sociale. Le Parti s'impegnano:</p> <p>a) a prendere misure nell'ambito di un approccio globale e coordinato per promuovere l'effettivo accesso, in particolare, al lavoro, all'abitazione, alla formazione professionale, all'insegnamento, alla cultura, all'assistenza sociale e medica delle persone che si trovano o rischiano di trovarsi in situazioni di emarginazione sociale o di povertà e delle loro famiglie; b) a riesaminare queste misure in vista del loro adattamento, se del caso.</p>	<p>Articolo 34 Sicurezza sociale e assistenza sociale</p> <p>3. Al fine di lottare contro l'esclusione sociale e la povertà, l'Unione riconosce e rispetta il diritto all'assistenza sociale e all'assistenza abitativa volte a garantire un'esistenza dignitosa a tutti coloro che non dispongano di risorse sufficienti, secondo le modalità stabilite dal diritto dell'Unione e dalle legislazioni e prassi nazionali.</p>
	<p>Articolo 31 - Diritto all'abitazione. Le Parti si impegnano a prendere misure destinate:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. a favorire l'accesso ad un'abitazione di livello sufficiente; 2. a prevenire e ridurre lo status di "senza tetto" in vista di eliminarlo gradualmente; 3. a rendere il costo delle abitazioni accessibile alle persone che non dispongono di risorse sufficienti. 	<p>Articolo 34 Sicurezza sociale e assistenza sociale.</p> <p>3. Al fine di lottare contro l'esclusione sociale e la povertà, l'Unione riconosce e rispetta il diritto all'assistenza sociale e all'assistenza abitativa volte a garantire un'esistenza dignitosa a tutti coloro che non dispongano di risorse sufficienti, secondo le modalità stabilite dal diritto dell'Unione e le legislazioni e prassi nazionali.</p>
	<p>Articolo E. Non discriminazione.</p> <p>Il godimento dei diritti riconosciuti nella presente Carta deve essere garantito senza alcuna distinzione basata in particolare sulla razza, il colore della pelle, il sesso, la lingua, la religione, le opinioni politiche o ogni altra opinione, l'ascendenza nazionale o l'origine sociale, la salute, l'appartenenza ad una minoranza nazionale, la nascita o ogni altra situazione.</p>	<p>Articolo 21 Non discriminazione.</p> <p>1. È vietata qualsiasi forma di discriminazione fondata, in particolare, sul sesso, la razza, il colore della pelle o l'origine etnica o sociale, le caratteristiche genetiche, la lingua, la religione o le convinzioni personali, le opinioni politiche o di qualsiasi altra natura, l'appartenenza ad una minoranza nazionale, il patrimonio, la nascita, gli handicap, l'età o le tendenze sessuali.</p>

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

DIREZIONE GENERALE POLITICHE INTERNE

UNITÀ TEMATICA **C** DIRITTI DEI CITTADINI E AFFARI COSTITUZIONALI

Ruolo

Le unità tematiche sono servizi di ricerca che forniscono consulenza specializzata alle commissioni, alle delegazioni interparlamentari e ad altri organi parlamentari.

Aree tematiche

- Affari costituzionali
- Giustizia, libertà e sicurezza
- Uguaglianza di genere
- Questioni giuridiche e di diritto parlamentare
- Petizioni

Pubblicazioni

Consultare il sito internet del Parlamento europeo:
<http://www.europarl.europa.eu/supporting-analyses>

FOTOGRAFIE: iStock International Inc.



ISBN 978-92-823-9005-4 (paper)
ISBN 978-92-823-9004-7 (pdf)

doi:10.2861/42440 (paper)
doi:10.2861/17327 (pdf)



Ufficio delle pubblicazioni