



Carta di Nizza e tutele dei lavoratori dell'Unione europea

Celeste Pesce*

SOMMARIO: 1. Premessa. 2. La politica sociale della Carta nei processi decisionali dell'Unione. – 3. Evoluzioni delle garanzie lavoristiche della Carta: il Pilastro europeo dei diritti sociali. – 4. Interpretazione della Carta da parte della Corte di giustizia UE. – 5. Considerazioni conclusive e prospettive di riforma.

1. Oggetto della presente indagine è la tutela sociale e occupazionale dell'Unione europea letta alla luce della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea. L'attenzione è in particolare circoscritta al contributo che la Carta ha dato e può ancora dare alla tutela dei lavoratori dell'Unione¹.

* Ricercatore di Diritto dell'Unione europea presso l'Università degli Studi di Bari “Aldo Moro”.

¹ Per ragioni di spazio, il diritto derivato UE di settore e le affinità tra la Carta e i Trattati non sono qui particolarmente approfonditi. In merito v: F. DONATI, *La tutela dei diritti tra ordinamento interno ed ordinamento dell'Unione europea*, in *Il Diritto dell'Unione Europea*, 2019, p. 261-285; R. PALLADINO, *Diritti, principi ed effetto diretto orizzontale delle disposizioni (in materia sociale) della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea*, in *Il Diritto dell'Unione Europea*, 2019, p. 175-210; L. S. ROSSI, *La relazione fra Carta dei Diritti Fondamentali dell'Unione Europea e direttive nelle controversie orizzontali*, in *federalismi.it*, n. 10/2019, p. 1-12; G. STROZZI, *La tutela (s)bilanciata dei diritti fondamentali dell'uomo*, in *Il Diritto dell'Unione Europea*, 2014, p. 189 ss.; ID., *Il sistema integrato di tutela dei diritti fondamentali dopo Lisbona: attualità e prospettive*, in *Il Diritto dell'Unione Europea*, 2011, p. 837 ss.

Senza pretesa di esaustività – la vastità del tema mal si concilierebbe con lo spazio di analisi –, lo studio guarda alla declinazione e al rispetto dei diritti ivi sanciti in materia di diritto del lavoro sia in sede legislativa che in quella giurisprudenziale. Nello specifico, al modo in cui tali tutele si traducono in atti di diritto derivato dell’Unione ed a quello in cui sono garantite ed interpretate dalla Corte di giustizia.

Essenzialmente, l’indagine mira a chiarire il grado di incisività della Carta e le sue modalità di interazione nello scenario del diritto primario e derivato dell’Unione, nel suo primo ventennio di applicazione.

Le finalità che ci occupano coinvolgono, altresì, il Pilastro europeo dei diritti sociali² proclamato nel 2017, limitatamente ai profili oggetto di approfondimento e alle possibilità attuative connesse alla Carta in chiave sociale.

Al fine di ben inquadrare la tematica, occorre ricordare che la politica sociale UE trae origine dai principi e dagli obiettivi di cui agli articoli 3 TUE e 9 TFUE e trova espressione nel diritto primario e derivato³.

Quanto al primo, ricordiamo gli articoli 45 TFUE⁴ e 151-161 TFUE⁵. E, *a latere* di tali disposizioni, la Carta di Nizza, a breve esaminata.

Il secondo nasce per dare attuazione all’art. 45 TFUE e al principio ivi sancito del divieto di qualsiasi discriminazione, fondata sulla nazionalità, tra i lavoratori degli Stati membri, per quanto riguarda l’impiego, la retribuzione

² Disponibile su ec.europa.eu.

³ G. TESAURO, a cura di P. DE PASQUALE e F. FERRARO, *Manuale di Diritto dell’Unione europea*, Napoli, 2020; R. ADAM, A. TIZZANO, *Manuale di diritto dell’Unione europea*, Torino, 2020.

⁴ Cfr. A. ADINOLFI, *Commento all’art. 45 TFUE*, in A. TIZZANO (a cura di), *Trattati dell’Unione europea*, Milano, 2014; S. FORTUNATO, *Commento all’art. 151 TFUE*, in A. TIZZANO (a cura di), *Trattati cit.*; ID., *Commento all’art. 153 TFUE*, in A. TIZZANO (a cura di), *Trattati cit.*; M. ORLANDI, *Commento all’art. 152 TFUE*, in A. TIZZANO (a cura di), *Trattati cit.*; ID., *Commento all’art. 154 TFUE*, in A. TIZZANO (a cura di), *Trattati cit.*; ID., *Commento all’art. 155 TFUE*, in A. TIZZANO (a cura di), *Trattati cit.*; ID., *Commento all’art. 156 TFUE*, in A. TIZZANO (a cura di), *Trattati cit.* Vanno, altresì, ricordati, *ex multis*, la formazione professionale (artt. 165-166 TFUE), la coesione economica, sociale e territoriale (artt. 174-178 TFUE), la formulazione e l’esame dell’attuazione degli orientamenti in materia di occupazione (art. 148 TFUE).

⁵ Vale a dire libera circolazione dei lavoratori all’interno dell’Unione, politica sociale, promozione del dialogo tra datori di lavoro e lavoratori, parità di retribuzione tra uomini e donne per uno stesso lavoro. L’UE è arrivata a plasmare un principio generale di non discriminazione sovraordinato e immediatamente applicabile proprio partendo dalla parità retributiva. Cfr. V. PICCONE, *Commento all’art. 157 TFUE*, in A. TIZZANO (a cura di), *Trattati cit.* Cfr. sentenza della Corte di giustizia del 14 ottobre 2020, causa C-681/18, *KG*, ECLI:EU:C:2020:823; sentenza della Corte di giustizia del 3 ottobre 2019, causa C-274/18, *Schuch-Ghannadan*, ECLI:EU:C:2019:828. Sia consentito rinviare a C. PESCE, *Disciplina europea del lavoro interinale: tutele dei lavoratori e competenze nazionali. Nota a sentenza della Corte di giustizia UE del 14 ottobre 2020, causa C-681/18, KG*, 16 novembre 2020, www.dirittounione.eu.

e le altre condizioni di lavoro. N'è derivata una legislazione europea abbastanza nutrita e peculiare quanto a tutele dei lavoratori UE e sistemi di protezione sociale⁶ e una fitta attività giurisprudenziale della Corte di giustizia.

Venendo alla Carta, il testo riassume ed organizza l'*acquis communautaire* appena ricordato, confermandone il tenore e considerandone le relazioni con il diritto internazionale del lavoro⁷.

Invero, la protezione accordata ai lavoratori UE dalla Carta interessa un campo materiale ampio che include le specifiche vicende legate al diritto del lavoro⁸ e alla sicurezza sociale⁹, alla libertà sindacale latamente intesa, come quelle connesse alla vita familiare, all'educazione e all'inclusione sociale. Appartengono a quest'ordine anche la protezione della salute contro lavori e ambienti insalubri e la tutela della dignità del lavoratore. Vi rientrano, inoltre, disposizioni che guardano al soggetto già occupato in un'attività lavorativa; altre che prescindono da tale condizione e/o presuppongono la mancanza di attività lavorativa o l'inabilità al lavoro.

Nel complesso, comunque, tutte le norme sociali della Carta sottendono alla tutela della persona in quanto tale e risentono delle omologhe previsioni dei Trattati dell'Unione.

L'eterogeneità di principi e di diritti delle norme sociali della Carta emerge anche nelle disposizioni a tutela della persona del lavoratore in chiave espressivo-evolutiva. Trovano, così, spazio il diritto all'istruzione, la libertà professionale e il diritto di lavorare, l'uguaglianza, la non discriminazione, la parità tra donne e uomini, i diritti degli anziani, la vita familiare e professionale¹⁰.

In definitiva, al pari del diritto primario e derivato dell'Unione e della giurisprudenza della Corte di giustizia, la Carta pone al centro delle sue disposizioni in tema di diritto del lavoro, il lavoratore come parte debole nel rapporto di lavoro¹¹. Ne segue che i principi e i diritti ivi previsti sono elaborati nell'ottica di arginare i pregiudizi alle tutele dei lavoratori¹².

⁶ Il divieto di non discriminazione ha avuto ampia attuazione: direttiva 2000/43/CE del Consiglio del 29 giugno 2000 che attua il principio della parità di trattamento in materia di occupazione fra le persone indipendentemente dalla razza e dall'origine etnica; direttiva 2000/78/CE del Consiglio del 27 novembre 2000 che stabilisce un quadro generale per la parità di trattamento in materia di occupazione e di condizioni di lavoro sull'uguaglianza razziale.

⁷ La politica sociale dell'Unione ha peculiarità specifiche. La sua compiutezza e completezza emerge ancora più osservando lo scenario internazionale.

⁸ Artt. 27-33 della Carta.

⁹ Art. 34 della Carta.

¹⁰ Cfr. artt. 14, 15, 21, 23, 26 della Carta.

¹¹ Sentenze della Corte di giustizia del 6 novembre 2018, causa C-684/16, *Max-Planck-Gesellschaft zur Förderung der Wissenschaften*, ECLI:EU:C:2018:874, punto 41; del 25

2. L'inclusione della Carta nel diritto primario dell'UE, pur non ampliando le competenze dell'Unione e rispettando il principio di sussidiarietà, ha istituito nuove responsabilità per le istituzioni UE coinvolte nel processo decisionale, nonché per gli Stati membri nella fase di attuazione sul piano nazionale. Ai fini rilevanti per la disamina, ciò si è tradotto nell'obbligo per le istituzioni dell'Unione e per quelle interne di dare adeguato spazio applicativo alla disciplina della politica sociale come delineata dalla Carta¹³.

Una prospettiva d'insieme fornisce riscontri positivi di ampio respiro. È quanto emerge leggendo gli atti UE che inseriscono, tra le battute iniziali, il rispetto dei diritti fondamentali e l'osservanza dei principi riconosciuti dalla Carta. Vi rientra il corpo normativo dell'Unione a tutela della libertà professionale¹⁴ e del diritto di lavorare ivi incluso quello di negoziazione e di azioni collettive¹⁵ come a condizioni di lavoro giuste ed eque e ad un ricorso effettivo¹⁶. Parimenti, i testi relativi a specifici aspetti del divieto generale di discriminazioni fondate sul sesso e del diritto alla parità di trattamento fra uomini e donne in materia di occupazione, di lavoro e di retribuzione¹⁷. Ancora, la legislazione UE che garantisce il diritto degli anziani di condurre una vita dignitosa e indipendente e, quindi, di beneficiare di un regime

novembre 2010, causa C-429/09, *Fuß*, ECLI:EU:C:2010:717, punti 80 e 81; del 5 ottobre 2004, cause riunite da C-397/01 a C-403/01, *Pfeiffer e a.*, ECLI:EU:C:2004:584, punto 82.

¹² Sentenze della Corte di giustizia del 14 maggio 2019, causa C-55/18, *CCOO*, ECLI:EU:C:2019:402, punti 44 e 45; dell'8 aprile 2014, cause riunite C-293/12 e C-594/12, *Digital Rights Ireland e Seitlinger e a.*, ECLI:EU:C:2014:238.

¹³ Art. 6, par. 1, TUE; art. 51, par. 1-2, della Carta. Sentenze della Corte di giustizia del 24 settembre 2020, causa C-223/19, *YS (Pensioni aziendali del personale dirigente)*, ECLI:EU:C:2020:753; dell'11 giugno 2020, causa C-634/18, *Prokuratura Rejonowa w Słupsku*, ECLI:EU:C:2020:455; del 18 settembre 2019, causa C-366/18, *Ortiz Mesonero*, ECLI:EU:C:2019:757; del 10 luglio 2014, causa C-198/13, *Julián Hernández e a.*, ECLI:EU:C:2014:2055; del 15 gennaio 2014, causa C-176/12, *Association de médiation sociale*, ECLI:EU:C:2014:2; del 15 novembre 2011, causa C-256/11, *Dereci e a.*, ECLI:EU:C:2011:734.

¹⁴ Direttiva 2018/958/UE del Parlamento europeo e del Consiglio del 28 giugno 2018 relativa a un test della proporzionalità prima dell'adozione di una nuova regolamentazione delle professioni.

¹⁵ Direttiva 2016/2341/UE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 14 dicembre 2016, relativa alle attività e alla vigilanza degli enti pensionistici aziendali o professionali (EPAP).

¹⁶ Direttiva 2014/67/UE del Parlamento europeo e del Consiglio del 15 maggio 2014 concernente l'applicazione della direttiva 96/71/CE relativa al distacco dei lavoratori nell'ambito di una prestazione di servizi.

¹⁷ Direttiva 2006/54/CE del Parlamento europeo e del Consiglio del 5 luglio 2006 riguardante l'attuazione del principio delle pari opportunità e della parità di trattamento fra uomini e donne in materia di occupazione e impiego (rifusione).

pensionistico adeguato¹⁸; quella che intende assicurare il rispetto del diritto dei lavoratori o dei loro rappresentanti a vedersi garantite, ai livelli appropriati, l'informazione e la consultazione in tempo utile¹⁹. Come gli atti tesi a garantire il rispetto dell'art. 31 della Carta, secondo il quale ogni lavoratore ha diritto a una limitazione della durata massima del lavoro, a periodi di riposo giornalieri e settimanali e a ferie annuali retribuite²⁰. Ugualmente, la disciplina europea che ha istituito l'Autorità europea del lavoro²¹.

Eppure, indagando gli atti indicati, il richiamo alla Carta si sostanzia in frasi enunciative o comunque dal tenore politico e formale. Da questo punto di vista, la Carta ne esce positivamente menzionata e rispettata ma a condizione che l'indagine si arresti ad un livello "superficiale". Manca, cioè, un legame pragmatico tra le disposizioni dei testi citati e i principi e i diritti sanciti dalla Carta nel contesto considerato.

Per contro, in altre occasioni, il legislatore UE pare abbia inteso rispondere concretamente alla necessità di dare applicazione sostanziale alla Carta. Approcciando la questione da questo diverso profilo, l'attenzione si sposta sul diritto derivato UE che fattivamente combina in termini pratici ed efficaci libera circolazione dei lavoratori di cui all'art. 45 TFUE e al regolamento (UE) n. 492/2011, parità tra donne e uomini e divieto di qualsiasi discriminazione *ex art.* 21 della Carta. Si pensi alle disposizioni specificamente tese ad agevolare l'applicazione uniforme delle norme materiali che disciplinano i diversi aspetti menzionati²². Allo stesso modo, alla disciplina in tema di distacco dei lavoratori finalizzata a colmare la scarsa consapevolezza delle norme UE da parte dei datori di lavoro e le difficoltà incontrate dai lavoratori distaccati nell'ottenere informazioni e assistenza negli Stati membri ospitanti. Ed ancora, alle modalità di esercizio del diritto dei cittadini dell'Unione e dei loro familiari di circolare e di

¹⁸ Regolamento 2019/1238/UE del Parlamento europeo e del Consiglio del 20 giugno 2019 sul prodotto pensionistico individuale paneuropeo.

¹⁹ Direttiva 2009/38/CE del Parlamento europeo e del Consiglio del 6 maggio 2009 riguardante l'istituzione di un comitato aziendale europeo o di una procedura per l'informazione e la consultazione dei lavoratori nelle imprese e nei gruppi di imprese di dimensioni comunitarie (rifusione).

²⁰ Direttiva 2008/104/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 19 novembre 2008, relativa al lavoro tramite agenzia interinale.

²¹ Regolamento 2019/1149/UE del Parlamento europeo e del Consiglio del 20 giugno 2019 che istituisce l'Autorità europea del lavoro. D. GALLO, *The Institutional Design of the European Labour Authority: A Critical Appraisal*, in *rivista.eurojus.it*, n. 4, 2020, pp. 290-295.

²² Direttiva 2014/54/UE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 16 aprile 2014, relativa alle misure intese ad agevolare l'esercizio dei diritti conferiti ai lavoratori nel quadro della libera circolazione dei lavoratori.

soggiornare liberamente nel territorio degli Stati membri²³, regolate in conformità con il divieto di discriminazione contemplato dalla Carta.

In tale scenario, la declinazione della Carta riesce a “imporre” all’Unione e agli Stati, nei rispettivi livelli di competenza, una vera e propria azione positiva volta a rimuovere gli ostacoli alla libera circolazione dei lavoratori UE – e dei loro familiari – nello spirito della Carta oltre che dei Trattati costitutivi.

Residua un (terzo) punto di vista meno entusiastico legato ad un atteggiamento per così dire silente o omissivo dei co-legislatori UE e prima ancora della Commissione in sede di elaborazione della proposta normativa. Permangono, invero, atti dell’Unione concernenti aspetti della libera circolazione dei lavoratori e delle tutele sociali e assistenziali che sembrano dimenticare la Carta sia in fase di formulazione di obiettivi sia in fase deliberativa. Possiamo rammentare al riguardo la normativa UE relativa ai requisiti minimi per accrescere la mobilità dei lavoratori tra Stati membri migliorando l’acquisizione e la salvaguardia di diritti pensionistici complementari²⁴; la direttiva sull’applicazione del principio della parità di trattamento fra gli uomini e le donne che esercitano un’attività autonoma²⁵; il coordinamento dei sistemi di sicurezza sociale²⁶. Nei testi richiamati, le rispondenti disposizioni della Carta a tutela dei lavoratori non trovano spazio alcuno né menzione formale.

L’assenza di riferimenti alla Carta può, per alcuni di essi, essere rapportata al momento storico in cui la Carta aveva solo carattere politico. Per altri, non sembra poggiare su argomentazioni ragionevoli, sia perché emanati quando la Carta aveva acquisito valore giuridico vincolante, sia perché riguardanti tutele lavoristiche e di politica sociale ben strutturate nella Carta. Da un fronte opposto, si potrebbe contestualizzare e circoscrivere il vuoto e mettere in risalto il richiamo nei testi medesimi delle garanzie previste dai Trattati al riguardo, facendo perdere alla lacuna una connotazione negativa.

²³ Direttiva 2004/38/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 29 aprile 2004, relativa al diritto dei cittadini dell’Unione e dei loro familiari di circolare e di soggiornare liberamente nel territorio degli Stati membri.

²⁴ Direttiva 2014/50/UE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 16 aprile 2014, relativa ai requisiti minimi per accrescere la mobilità dei lavoratori tra Stati membri migliorando l’acquisizione e la salvaguardia di diritti pensionistici complementari.

²⁵ Direttiva 2010/41/UE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 7 luglio 2010, sull’applicazione del principio della parità di trattamento fra gli uomini e le donne che esercitano un’attività autonoma.

²⁶ Regolamento (CE) n. 883/2004 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 29 aprile 2004, relativo al coordinamento dei sistemi di sicurezza sociale.

Al netto delle diverse considerazioni possibili, permane una certa residualità ed estraneità della Carta che, difatti, non è riguardata né coinvolta nel processo di attuazione ed esecuzione degli atti dell'UE. In realtà, nel monitoraggio su questi ultimi, manca il parametro dell'esatto adempimento dei principi e dei diritti sanciti dalla Carta. Ciò pare non trovare giustificazioni trattandosi di un testo di diritto primario vincolante che va rispettato sia in fase ascendente che discendente in quanto tale e, dunque, a prescindere dal fatto che sia menzionato o meno nel testo, nel suo preambolo o che sia stato pienamente considerato lungo il processo decisionale e legislativo dell'UE.

Al riguardo, va rammentato che i diritti sociali, pur rimanendo ancorati all'attuazione delle politiche sociali, assumono, quanto a struttura e valore, la stessa fisionomia delle libertà classiche garantite dai Trattati alle quali sono collegate e dalle quali non paiono potere essere divise. I diritti e i principi *de quibus*, a prescindere dalle loro origini e dalla loro morfologia, sono tutti egualmente inderogabili e interconnessi per il raggiungimento dei valori della dignità, della libertà e dell'eguaglianza della persona cui tende il progetto Unione europea.

Per superare l'*impasse* e includere la Carta nel processo decisionale e legislativo dell'UE in misura maggiore rispetto al presente, potrebbero essere funzionali misure specifiche quali la conduzione di valutazioni d'impatto distinte e separate in materia di diritti dei lavoratori UE tese a coniugare mutevolezze socio-politiche, spirito sociale della Carta e diritto internazionale del lavoro nella fase decisionale del procedimento legislativo. Parimenti, in quella seguente l'adozione degli atti UE, l'istituzione di strumenti specifici finalizzati ad effettuare revisioni sistematiche a posteriori della coerenza della normativa UE con la Carta. La previsione di una clausola di rendicontazione e revisione relativa ai diritti sociali e alla Carta all'interno degli atti UE potrebbe costituire un punto di partenza in tale direzione. Con importanti e positive ricadute sul controllo giurisdizionale svolto dalla Corte di giustizia²⁷.

3. Fermo restando quanto poc'anzi osservato in punto di misure migliorative dello stato dell'arte della Carta, va annoverato un tentativo concreto di porre la Carta alla guida del processo di ampliamento delle garanzie dei lavoratori dell'Unione. Il 17 novembre 2017, in occasione del vertice sociale per l'occupazione e la crescita equa a Göteborg, Parlamento

²⁷ V. *infra*.

europeo, Consiglio e Commissione hanno proclamato il Pilastro europeo dei diritti sociali.

Con la sua adozione, l'Unione ambisce a realizzare i principi di crescita sostenibile, di promozione del progresso sociale ed economico, di coesione e di convergenza, rispettando, al contempo, l'integrità del mercato interno. Ancora, a garantire la diversità dei sistemi nazionali come a riconoscere il ruolo fondamentale delle parti sociali. E, più latamente, a promuovere la parità per sostenere mercati del lavoro equi e proficui²⁸. Lo scopo sotteso è segnare una linea di continuità con il diritto del lavoro europeo originato dai Trattati costitutivi, dalla Carta e dall'*acquis* dell'Unione in materia.

Sorvolando sulla natura politica dell'atto classificabile tra gli atti di *soft law* dell'Unione, è la convergenza tra Pilastro e Carta ad interessare ai nostri fini. Al riguardo, è sufficiente leggere il primo e confrontarlo con la seconda per ritrovare specularità di principi, obiettivi e, in taluni casi, analogia espressiva.

Il documento del 2017 ricorda – punto cinque del suo preambolo – che la Carta tutela e promuove principi fondamentali divenuti essenziali per il modello sociale europeo. Dando così prova del fatto che la Carta ha ispirato i redattori del Pilastro quanto a pari opportunità e accesso al mercato del lavoro, condizioni di lavoro eque, protezione sociale e inclusione²⁹.

Altre interazioni investono i rapporti tra il documento del 2017 e la Carta – oltre che i Trattati UE e FUE. Il Pilastro stesso fa chiarezza sul punto, affermando che a livello dell'Unione la sua realizzazione non incide sulle competenze dell'Unione conferite dai Trattati. Quanto all'ambito nazionale, gli Stati membri hanno la facoltà di stabilire norme di sicurezza sociale più ambiziose rispetto a quelle fissate nel testo e nel diritto UE. In generale, il testo esclude che le disposizioni ivi previste possano interpretarsi come limitative o lesive di diritti e di principi riconosciuti dai Trattati, dalla Carta e dal diritto derivato dell'Unione.

Un ulteriore approfondimento attiene all'individuazione dei livelli sovranazionali e/o nazionali chiamati ad intervenire, nonché delle azioni necessarie per dare attuazione al Pilastro. Trattandosi, come detto, di un testo

²⁸ Gli obiettivi sono espressi in venti principi e diritti fondamentali che, nel complesso, poggiano sui principi di pari opportunità, di protezione sociale e di inclusione.

²⁹ Il testo replica le disposizioni della Carta in tema di diritto all'istruzione, parità di genere e pari opportunità, sostegno all'occupazione, tutele relative alla retribuzione, informazioni sul luogo di lavoro, dialogo sociale, equilibrio tra vita professionale e familiare, protezione sociale. Nondimeno, sono ivi rinvenibili principi nuovi in grado di affrontare le sfide derivanti dai cambiamenti sociali, tecnologici ed economici e di rendere il mondo del lavoro maggiormente competitivo e sostenibile.

programmatico, quanto ivi proclamato necessita di misure specifiche e/o di atti normativi per divenire giuridicamente vincolante.

Quale ruolo ha o avrà la Carta in merito? La Commissione ha messo in campo diversi strumenti per concretizzare il documento considerato³⁰. Proposte ed azioni che sposano appieno la linea sociale della Carta trasfusa, come detto, nel Pilastro del 2017. Basti menzionare che il semestre europeo è divenuto più sociale con il Pilastro saldamente integrato nel processo di monitoraggio del progresso sociale. O ricordare le proposte normative formulate dalla Commissione che vanno nella direzione tracciata dalla Carta e proseguita nel testo in esame. Alcune sono già state adottate, quali l'istituzione di un'Autorità europea del lavoro³¹; le modifiche in tema di equilibrio tra attività professionale e vita familiare per i genitori e i prestatori di assistenza³²; la nuova direttiva sulle condizioni di lavoro trasparenti e prevedibili³³; il pacchetto di misure in tema di quadro finanziario pluriennale (QFP) per il bilancio europeo 2021-2027³⁴. Altre sono in corso. Una fra tutte, la riforma delle norme sul coordinamento della sicurezza sociale³⁵. Novazione importante e doverosa che richiede riflessioni e tempi di maturazione adeguati in seno all'Unione e agli Stati UE al proprio interno.

In definitiva, in occasione della proclamazione del 2017, la Carta ha avuto modo di riscattare il suo valore e di dettare i presupposti per combinare i valori sociali ivi sanciti in misure concrete, mirate e omogenee tali da consentirle di superare talune delle difficoltà applicative sinora riscontrate nell'ambito vagliato.

Ad ogni modo, resta inconfutabile quanto già evidenziato e cioè che la condivisione di intenti e di azioni ai livelli interessati – Unione e Stati membri – nelle diverse fasi ivi inclusa quella di monitoraggio può (o meglio deve) segnare la differenza rispetto al presente.

4. Se tanto accade in sede politico-normativa, segnali maggiormente tangibili della vincolatività della Carta sotto il profilo dei diritti sociali provengono dalla giurisprudenza dell'Unione.

³⁰ *European Pillar of Social Rights: One year on – factsheet, 16 November 2018*, reperibile su ec.europa.eu.

³¹ Regolamento (UE) 2019/1149 cit.

³² Direttiva 2019/1158/UE del Parlamento europeo e del Consiglio del 20 giugno 2019 relativa all'equilibrio tra attività professionale e vita familiare per i genitori e i prestatori di assistenza.

³³ Direttiva 2019/1152/UE del Parlamento europeo e del Consiglio del 20 giugno 2019 relativa a condizioni di lavoro trasparenti e prevedibili nell'Unione europea.

³⁴ Il pacchetto riunisce il quadro finanziario pluriennale e uno sforzo straordinario per la ripresa dopo la pandemia di COVID-19 (*Next GenerationEU*).

³⁵ COM (2016) 815 final; 2016/0397 (COD).

L'uso che ne fa il giudice UE è, tuttavia, nella direzione di rafforzare e, ove possibile, di allargare le tutele dei lavoratori UE riconosciute dall'Unione nel diritto primario e/o derivato³⁶. Del resto, la libera circolazione dei lavoratori nasce congiuntamente all'Unione (all'epoca, Comunità) e ha attraversato l'intero processo d'integrazione. Proprio per questo il diritto del lavoro europeo è molto avanzato e, nelle argomentazioni della Corte di giustizia, la Carta è richiamata soprattutto per supportare il sistema consolidato di tutele dei lavoratori e non sembra avere spazi originali di applicazione.

Nello specifico, al giudice dell'Unione si deve un'importante azione interpretativa e ricostruttiva volta a legare Carta e Trattati costitutivi e a richiamare al rispetto della prima e dei diritti fondamentali ivi sanciti qualora si discuta del diritto europeo del lavoro.

Senza poter qui ripercorrere tutta la giurisprudenza rilevante, va sinteticamente rammentato che la Corte ha fatto, sovente, ricorso al principio di pari trattamento spettante ai lavoratori UE esplicitato dalla Carta nell'accezione di divieto di disparità³⁷ in ragione del sesso, della razza, del colore della pelle o dell'origine etnica o sociale, della lingua, della religione o delle opinioni politiche, dell'età³⁸, per citarne alcune.

Nei molteplici giudizi della Corte, il principio riveste carattere imperativo in quanto principio generale del diritto dell'Unione sancito anche dalla Carta e sufficiente di per sé a conferire ai singoli, segnatamente ai lavoratori UE, un diritto invocabile in quanto tale nell'ambito di una controversia concernente un settore disciplinato dal diritto dell'Unione³⁹.

Parimenti, la discriminazione è letta nei suoi aspetti peculiari e trasversali alla luce dei principi generali del diritto dell'Unione⁴⁰, del

³⁶ Cfr. sentenza del 12 giugno 2003, causa C-112/00, *Schmidberger*, ECLI:EU:C:2003:333; sentenza del 14 ottobre 2004, causa C-36/02, *Omega*, ECLI:EU:C:2004:614; sentenza del 14 febbraio 2008, causa C-244/06, *Dynamic Medien*, ECLI:EU:C:2008:85. A. TIZZANO, *Qualche considerazione dal versante lussemburghese a proposito dei diritti fondamentali*, in *Foro it.*, 2017, V, c. 73 ss.

³⁷ Artt. 20 e 21 della Carta. Sentenze della Corte di giustizia del 29 ottobre 2020, causa C-243/19, *Veselibas ministrija*, ECLI:EU:C:2020:872; del 9 marzo 2017, causa C-406/15, *Milkova*, ECLI:EU:C:2017:198; del 22 maggio 2014, causa C-356/12, *Glatzel*, ECLI:EU:C:2014:350; del 5 luglio 2017, causa C-190/16, *Fries*, ECLI:EU:C:2017:513.

³⁸ Sentenze della Corte di giustizia del 27 febbraio 2020, causa C-773/18, *Land Sachsen-Anhalt e juges*, ECLI:EU:C:2020:125; dell'8 settembre 2011, cause riunite C-297/10 e C-298/10, *Hennigs e Mai*, ECLI:EU:C:2011:560.

³⁹ Sentenze della Corte di giustizia del 17 aprile 2018, causa C-414/16, *Egenberger*, ECLI:EU:C:2018:257; del 22 gennaio 2019, causa C-193/17, *Cresco Investigation*, ECLI:EU:C:2019:43.

⁴⁰ Sentenze della Corte di giustizia dell'8 maggio 2019, causa C-396/17, *Leitner*, ECLI:EU:C:2019:375; dell'8 maggio 2019, causa C-24/17, *Österreichischer Gewerkschaftsbund*, ECLI:EU:C:2019:373.

complesso dei diritti dei lavoratori garantiti dalla Carta⁴¹ e in considerazione di interessi eventualmente contrastanti⁴². Ne deriva una tutela, chiarisce la giurisprudenza UE, riconosciuta in senso lato dalla Carta che non ammette normative interne che riducano la portata del controllo che i giudici nazionali sono in grado di esercitare⁴³ o che svuotino di contenuto i diritti sanciti dalla Carta⁴⁴ e dagli atti UE fino a pregiudicarne l'effetto utile⁴⁵. E che ha nutrito, in particolare misura, i filoni giurisprudenziali del diritto alle ferie retribuite⁴⁶ e della nozione di lavoratore vagliata ai sensi della Carta e del diritto derivato UE applicabile *ratione personae*⁴⁷.

Ciò nonostante, si può riconoscere alla Carta un'incisività in tema di tutela negoziale⁴⁸. La casistica della Corte di giustizia ne evidenzia la natura di diritto che la Carta le assegna a fronte, viceversa, dei Trattati che la menzionano tra quei settori di politica sociale nei quali la Commissione incoraggia la cooperazione tra gli Stati membri e facilita il coordinamento della loro azione⁴⁹, senza null'altro precisare o sostanziare.

È, quindi, la Carta a dare concretezza al diritto dei lavoratori e dei datori di lavoro di negoziare e di concludere contratti collettivi, ai livelli appropriati, e di ricorrere ad azioni collettive in caso di conflitti di interessi. È in questi termini che la tutela negoziale di cui alla Carta trova espressione e chiarezza di contenuti e di finalità in seno alla giurisprudenza della Corte.

⁴¹ Sentenza del 2 aprile 2020, causa C-670/18, *Comune di Gesturi*, ECLI:EU:C:2020:272.

⁴² Sentenze della Corte di giustizia del 5 luglio 2012, C-141/11, *Hörmfeldt*, ECLI:EU:C:2012:421; del 21 luglio 2011, cause riunite C-159/10 e C-160/10, *Fuchs e Köhler*, ECLI:EU:C:2011:508.

⁴³ Artt. 28, 31, 47 della Carta. Cfr. J. ADAMS-PRASSL, *Article 47 CFR and the effective enforcement of EU labour law: Teeth for paper tigers?*, in *European Labour Law Journal*, 2020, 11(4), p. 391-402.

⁴⁴ Sentenze della Corte di giustizia del 18 settembre 2019, causa C-366/18, *Ortiz Mesenero*, ECLI:EU:C:2019:757; del 6 novembre 2018, causa C-684/16, *Max-Planck-Gesellschaft zur Förderung der Wissenschaften*, ECLI:EU:C:2018:874; del 26 febbraio 2013, causa C-617/10, *Åkerberg Fransson*, ECLI:EU:C:2013:105; del 5 ottobre 2004, cause riunite da C-397/01 a C-403/01, *Pfeiffer e a.*, ECLI:EU:C:2004:584.

⁴⁵ Sentenze della Corte di giustizia del 6 novembre 2018, cause riunite C-569/16 e C-570/16, *Bauer e Willmeroth*, ECLI:EU:C:2018:871; dell'11 settembre 2014, causa C-112/13, *A*, ECLI:EU:C:2014:2195; del 7 settembre 2006, causa C-484/04, *Commissione c. Regno Unito*, ECLI:EU:C:2006:526.

⁴⁶ Sentenza della Corte di giustizia del 26 marzo 2015, causa C-316/13, *Fenoll*, ECLI:EU:C:2015:200. Cfr. S. SCIARRA, *Diritti sociali fondamentali nazionali ed europei. A proposito di diritto alle ferie retribuite*, su *federalismi.it*, n. 10, 2019.

⁴⁷ Sentenza della Corte di giustizia del 16 luglio 2020, causa C-658/18, *UX*, ECLI:EU:C:2020:572. Sia consentito rinviare a C. PESCE, *Il giudice di pace italiano al vaglio della Corte di giustizia UE. Nota a sentenza della Corte di giustizia dell'Unione europea del 16 luglio 2020, causa C-658/18*, Governo della Repubblica italiana, in *rivista.eurojus.it*, n. 3, 2020, pp. 300-311.

⁴⁸ Art. 28 della Carta. Sentenza *CCOO* cit., punti 33-65.

⁴⁹ Art. 156 TFUE.

Ne segue che il diritto alla negoziazione collettiva riconosciuto dalla Carta è annoverato tra le disposizioni del diritto dell'Unione di carattere fondamentale. E che lo stesso va esercitato nel campo di applicazione del diritto dell'Unione, conformemente a quest'ultimo⁵⁰. Né si può ritenere che il diritto in parola implichi di per sé una lesione delle regole fondamentali derivanti dal Trattato⁵¹ o una violazione del principio di non discriminazione⁵² nei modi poc'anzi ricordati.

La giurisprudenza approfondisce il punto e spiega che le misure adottate attraverso la contrattazione collettiva hanno natura diversa da quelle decise unilateralmente per via legislativa o regolamentare dagli Stati UE, in quanto le parti sociali hanno potuto azionare il diritto loro riservato dalla Carta ed hanno avuto così cura di definire un equilibrio tra i loro rispettivi interessi. Altrimenti detto, l'esercizio del diritto *de quo* nei termini espressi dalla Carta realizza il dialogo sociale previsto dal diritto primario UE.

Tutto quanto considerato può leggersi da un'angolazione diversa, utile a chiarire la reale incidenza della Carta nei diritti dei lavoratori UE agli occhi della Corte UE.

Quando sono in discussione principi fondamentali della politica sociale europea, la Carta riesce a primeggiare e ad imporre il proprio valore vincolante così che la Corte può prescindere dal fatto che l'atto UE in questione faccia o meno riferimento alla stessa. Con ciò superando, in buona sostanza, eventuali lacune dei testi di diritto derivato UE in merito alla Carta poc'anzi vagliate.

Ancora, astraendo la giurisprudenza europea, la Carta contiene strumenti giuridici efficaci per rinforzare tutele già insite nel sistema dell'Unione e/o per affiancare parametri normativi ed ermeneutici. Ciò in considerazione sia della sua equiparazione ai Trattati sia del valore di principi fondamentali dell'Unione delle disposizioni ivi previste.

Tuttavia, se tanto accade al cospetto di valori fondanti le tutele lavoristiche, in altre occasioni i richiami – delle parti e del giudice nazionale

⁵⁰ Sentenze della Corte di giustizia del 19 settembre 2018, causa C-312/17, *Bedi*, ECLI:EU:C:2018:734; del 12 dicembre 2013, causa C-267/12, *Hay*, ECLI:EU:C:2013:823; dell'8 settembre 2011, cause riunite C-297/10 e C-298/10, *Hennigs e Mai*, ECLI:EU:C:2011:560.

⁵¹ Sentenze della Corte di giustizia del 4 aprile 2019, causa C-699/17, *Allianz Vorsorgekasse*, ECLI:EU:C:2019:290; del 15 luglio 2010, causa C-271/08, *Commissione c. Germania*, ECLI:EU:C:2010:426.

⁵² Sentenze della Corte di giustizia del 28 giugno 2012, causa C-172/11, *Erny*, ECLI:EU:C:2012:399; del 13 settembre 2011, causa C-447/09, *Prigge e a.*, ECLI:EU:C:2011:573.

– alle disposizioni della Carta sembrano perdere pregnanza e la Corte àncora la soluzione delle questioni al diritto derivato applicabile⁵³.

Senza voler sminuire il valore giuridico e la portata dal testo in esame, è possibile spiegare la scelta interpretativa della Corte in ragione del carattere assorbente del diritto derivato UE sia precedente sia successivo alla proclamazione della Carta. Vale a dire che il giudice UE riconosce che il legislatore dell'Unione ha declinato i principi fondamentali rilevanti sanciti dai trattati costitutivi e in gran parte replicati nella Carta, in un assetto normativo ben strutturato e compiuto. In circostanze simili, la Carta può apparire come un mero catalogo riepilogativo e/o rafforzativo di tutele e principi già disciplinati nel diritto derivato UE, immanenti all'ordinamento dell'Unione e consolidati nella giurisprudenza dell'Unione.

Tale valutazione sembra particolarmente appropriata quando sono coinvolti i profili della libera circolazione dei lavoratori UE espressi in maniera compiuta in numerosi e noti atti UE. Dinanzi ad un simile assetto normativo, la Carta mostra esigui margini di novità giuridica⁵⁴.

Spostando l'analisi a quanto accade all'interno degli Stati membri, la percezione della Carta risulta abbastanza concreta. Le giurisdizioni nazionali ricorrono alla Carta come parametro normativo primario del sistema giuridico dell'Unione. E, al pari di quanto rilevato in seno alla giurisprudenza UE, il suo coinvolgimento, laddove si discute di temi del diritto del lavoro⁵⁵, va a sostenere un *corpus* stabile e cristallizzato di tutele⁵⁶.

Nel complesso, pure con i limiti mostrati, la giurisprudenza UE arriva ad evidenziare in misura più adeguata rispetto a quanto accade in sede di elaborazione del diritto UE, il valore intrinseco della Carta, la sua obbligatorietà e il contributo che la stessa è in grado di dare ai temi classici

⁵³ Similmente, Carta e Trattati costitutivi sono sì posti dal giudice UE in stretta relazione ma nel senso di primazia dei Trattati. Cosicché i diritti riconosciuti dalla Carta ai lavoratori che trovano fondamento nei Trattati si esercitano alle condizioni e nei limiti definiti dagli stessi. Pertanto, qualora si discuta della conformità con la Carta di una norma di diritto derivato, il giudice UE decide essenzialmente in ragione della conformità ai Trattati. Sentenze della Corte di giustizia del 7 aprile 2016, causa C 284/15, *ONEM e M*, ECLI:EU:C:2016:220; del 4 luglio 2013, causa C-233/12, *Gardella*, ECLI:EU:C:2013:449.

⁵⁴ Sentenza della Corte di giustizia dell'8 maggio 2019, causa C-161/18, *Villar Láz*, ECLI:EU:C:2019:382.

⁵⁵ Anche in tale ambito, il dialogo pregiudiziale è sinonimo di ambizione di uniformità e di chiarezza giuridica nonché imprescindibile occasione di riflessione ed analisi.

⁵⁶ Nella casistica del giudice del Lussemburgo, la Carta pare risentire del limite posto agli Stati membri di non potere tutelare i diritti fondamentali dei lavoratori in misura maggiore rispetto a quanto previsto dalla Carta laddove ciò possa incidere sui principi di unità, effettività e primato del diritto dell'Unione. Sentenza della Corte di giustizia del 26 febbraio 2013, causa C-617/10, *Åkerberg Fransson*, ECLI:EU:C:2013:105; sentenza della Corte di giustizia del 26 febbraio 2013, causa C-399/11, *Melloni*, ECLI:EU:C:2013:107.

del diritto del lavoro. Per meglio dire, il giudice UE riesce a recuperare la dignità giuridica della Carta e ad arginare percezioni di segno opposto.

Residuano, certamente, margini di indagine futura anche in relazione al divenire del diritto del lavoro UE, quale concretizzazione degli obiettivi del Pilastro europeo del 2017⁵⁷.

5. Venendo alle conclusioni, l'Unione e gli Stati membri hanno finora messo in campo strumenti utili a che i diritti fondamentali della Carta in tema di tutele dei lavoratori funzionino al meglio⁵⁸. Vanno in questa direzione i richiami alla Carta da parte dei co-legislatori dell'Unione, le diverse pronunce della Corte di giustizia, l'adozione del Pilastro europeo dei diritti sociali e le azioni che gli danno concretezza⁵⁹.

Il potenziale della Carta in chiave sociale pare avere trovato canali espressivi adeguati e privilegiati quale insieme di norme minime comuni di protezione.

Sarebbe, comunque, auspicabile un'applicazione della Carta "sociale" più diretta ed autonoma rispetto ai Trattati costitutivi in seno alle istituzioni UE ed alle autorità nazionali competenti. Vale a dire sia nel procedimento di formazione e adozione delle norme UE in seno all'Unione, sia nella fase attuativa del diritto UE sul piano statale.

È proprio quest'ultimo livello a risentire del *gap* evidenziato e a manifestare, conseguentemente, maggiori debolezze. In particolare, nonostante i chiarimenti forniti dal giudice UE⁶⁰, le giurisdizioni nazionali utilizzano la politica sociale tracciata dalla Carta alla stregua di fonte positiva di interpretazione anche in circostanze che esulano dall'ambito di

⁵⁷ Al momento, non si registrano pronunce della Corte che coinvolgano il Pilastro sociale. Un primo tentativo in merito si deve al TAR Lazio che, nell'ambito di una controversia sul conferimento di incarichi pubblici, ha sollevato talune questioni pregiudiziali ponendo in relazione i Trattati costitutivi in tema di diritto del lavoro UE (artt. 2, 3, 6 TUE; artt. 9, 45, 126, 145, 146, 147, 151 TFUE), la Carta (artt. 15, par. 2 e 31, par. 1) e il Pilastro (artt. 3, 5, 7, 10). Tuttavia, a giudizio della Corte, il giudice *a quo* non avrebbe precisato i motivi che l'hanno indotto a interrogarsi sull'interpretazione delle norme citate né il collegamento tra le stesse e la normativa nazionale in questione. Con ciò chiudendo la strada all'esame pregiudiziale. Cfr. ordinanza della Corte di giustizia del 15 maggio 2019, cause riunite C-789/18 e C-790/18, *Corte dei conti e a.*, ECLI:EU:C:2019:417.

⁵⁸ Relazione della Commissione europea sull'applicazione della Carta dei diritti fondamentali dell'UE nel 2017.

⁵⁹ European Commission, *2018 Report on the application of the EU Charter of Fundamental Rights*, 05 June 2019, su <https://ec.europa.eu>. Cfr. anche: Relazione annuale 2017 sull'applicazione della Carta dei diritti fondamentali dell'UE, Bruxelles, 4.6.2018, [COM(2018)396 final]; Comunicazione della Commissione "Un'iniziativa per sostenere l'equilibrio tra attività professionale e vita familiare di genitori e prestatori di assistenza che lavorano" [COM(2017)252 final].

⁶⁰ Sentenza del 21 maggio 2019, causa C-235/17, *Commissione c. Ungheria (Usufrutti su terreni agricoli)*, ECLI:EU:C:2019:432, punto 63.

applicazione del diritto UE. Con aggravio per il giudice UE cui spetta, istituzionalmente, il compito di interpretare il diritto UE e quindi di chiarire il campo applicativo della Carta.

Parimenti, la ristrettezza oggettiva dell'ambito di espressione e di applicazione della Carta in tema di politica sociale potrebbe essere superata qualora si ritenessero maturi i tempi per progredire verso un'interpretazione non vincolata dell'art. 51 della Carta o per aprire il dibattito sulla possibilità di rivederne il tenore letterale e interpretativo in occasione di una futura revisione dei Trattati.

Invero, il fatto che la Carta si applichi agli Stati membri esclusivamente nell'attuazione del diritto dell'Unione limita fortemente i principi e i diritti sociali della Carta di Nizza. Motivo sufficiente per sollecitare la riflessione in merito all'opportunità di allargare il campo di realizzazione della Carta e per avanzare in tema di estensione dei diritti fondamentali. Così da garantire che l'Unione sia sempre più il luogo nel quale i cittadini possano prosperare, esercitare le loro libertà e vivere la loro vita privata e professionale senza subire discriminazioni⁶¹.

⁶¹ Risoluzione del Parlamento europeo del 16 gennaio 2019 sulla situazione dei diritti fondamentali nell'Unione europea nel 2017, (2018/2103(INI)).

ABSTRACT

Carta di Nizza e tutele dei lavoratori dell'Unione europea

Oggetto della presente indagine è la tutela sociale e occupazionale dell'Unione europea letta alla luce della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea. L'attenzione è circoscritta al contributo che la Carta ha dato e può ancora dare alla tutela dei lavoratori dell'Unione.

Lo studio mira a chiarire il grado di incisività della Carta e le sue modalità di interazione nello scenario del diritto primario e derivato dell'Unione, nel suo primo ventennio di applicazione. Le finalità che ci occupano coinvolgono, altresì, il Pilastro europeo dei diritti sociali proclamato nel 2017 limitatamente alle possibilità attuative connesse alla Carta in chiave sociale.

Nice Charter and EU worker protection

The subject of this survey is the social and employment protection of the European Union read in the light of the Charter of Fundamental Rights of the European Union. Attention is limited to the contribution that the Charter has given and can still give to the protection of Union workers.

The study aims to clarify the degree of incisiveness of the Charter and its methods of interaction in the scenario of primary and secondary law of the Union, in its first twenty years of application. The purposes that concern us also involve the European Pillar of Social Rights proclaimed in 2017, limited to the implementation possibilities connected to the Charter from a social point of view.