

Il Diritto Europeo del Lavoro e la
Carta dei Diritti Fondamentali dell'UE

— versione ridotta —

a cura di Brian Bercusson

Il Diritto Europeo del Lavoro
e la Carta dei
Diritti Fondamentali dell'UE

— versione ridotta —

a cura di
Brian Bercusson

con contributi di

Brian Bercusson
Thomas Blanke
Niklas Bruun
Stefan Clauwaert
Antoine Jacobs
Yota Kravaritou
Isabelle Schömann
Bruno Veneziani
Christophe Vigneau

Istituto Sindacale Europeo (ISE)

La presente versione ridotta è basata sul commento dettagliato agli articoli della Carta dei diritti fondamentali dell'UE che hanno rilevanza ai fini del diritto del lavoro nazionale ed europeo. La versione completa del suddetto commento è disponibile solo in lingua inglese e può essere ordinata presso l'Istituto Sindacale Europeo.

Traduzione dall'inglese di Luca Salice.

Bruxelles, 2003

© Editore: ISE, Bruxelles

Tutti i diritti riservati

D-2003-3163-09

ISBN: 2-930352-17-5

L'ISE riceve contributi finanziari dalla Commissione europea.

Indice

Prefazione	7
1. Introduzione. Interpretazione della Carta UE nel contesto della dimensione sociale dell'integrazione europea	9
2. Prospettive giuridiche ed effetti giuridici della Carta UE	13
3. Carta UE e diritti sindacali	19
4. Protezione dei dati di carattere personale (articolo 8)	23
5. Libertà di riunione e di associazione (articolo 12)	25
6. Libertà professionale e diritto di lavorare (articolo 15)	29
7. Non discriminazione (articolo 21)	33
8. Parità tra uomini e donne (articolo 23)	39
9. Diritto dei lavoratori all'informazione e alla consultazione nell'ambito dell'impresa (articolo 27)	45
10. Diritto di negoziazione e di azioni collettive (articolo 28)	53
11. Tutela in caso di licenziamento ingiustificato (articolo 30)	63
12. Condizioni di lavoro giuste ed eque (articolo 31)	69

13. Divieto del lavoro minorile e protezione dei giovani sul luogo di lavoro (articolo 32)	73
14. Disposizioni “orizzontali”. Capo VII, Disposizioni generali (articoli 51-54)	79
15. Carta dei diritti fondamentali dell’UE e leggi e prassi nazionali	87
16. Conclusioni	91
Note sugli autori	101

Prefazione

La Carta dei diritti fondamentali dell'Unione Europea, proclamata in occasione del vertice di Nizza del 7 dicembre 2000, è stata oggetto di molta attenzione. Se verrà incorporata nei trattati, essa avrà un impatto non solo sulle istituzioni dell'UE ma, forse in misura ancora maggiore, sugli Stati membri, anch'essi vincolati dalla Carta per via della dottrina della supremazia del diritto comunitario.

La Carta UE comprende disposizioni che hanno rilevanza fondamentale per il diritto del lavoro e le relazioni industriali in Europa: libertà di associazione (articolo 12), diritto di negoziazione e di azioni collettive (articolo 28), diritto dei lavoratori all'informazione e alla consultazione nell'ambito dell'impresa (articolo 27), libertà professionale e diritto di lavorare (articolo 15), divieto del lavoro minorile e protezione dei giovani sul luogo di lavoro (articolo 32), condizioni di lavoro giuste ed eque (articolo 31), protezione dei dati di carattere personale (articolo 8), non discriminazione (articolo 21), parità tra uomini e donne (articolo 23), tutela in caso di licenziamento ingiustificato (articolo 30).

Il gruppo di ricerca ISE sui diritti sindacali transnazionali, comprendente esperti universitari di diritto del lavoro provenienti da nove Stati membri dell'UE: Brian Bercusson (Regno Unito) (coordinatore), Thomas Blanke (Germania), Niklas Bruun (Finlandia), Patrick Humblet (Belgio), Antoine Jacobs (Paesi Bassi), Yota Kravaritou (Grecia), Antonio Ojeda Aviles (Spagna), Bruno Veneziani (Italia) e Christophe Vigneau (Francia), si è assunto il compito di analizzare il contenuto e le implicazioni giuridiche della Carta UE col diritto del lavoro e le relazioni industriali.

L'analisi del gruppo di ricerca si focalizza sulla forza che ha la Carta UE di influire sul diritto del lavoro e sulle relazioni industriali degli Stati membri e a livello UE. Nel contempo questa analisi contribuirà senz'altro alle riflessioni dei componenti della Convenzione sul futuro

dell'Europa e di altri soggetti interessati allo sviluppo del diritto del lavoro e delle relazioni industriali europee.

L'europeizzazione delle relazioni industriali rappresenta una condizione importante del rafforzamento e dell'ulteriore evoluzione della dimensione sociale del processo di integrazione europea. L'incorporazione giuridicamente vincolante della Carta UE nell'eventuale futura costituzione dell'UE costituisce una delle principali richieste della Confederazione europea dei sindacati (CES) alla Convenzione e alla Conferenza intergovernativa prevista per il 2004. Il commento critico degli articoli della Carta UE che riguardano l'ulteriore europeizzazione delle relazioni industriali avvalora questa richiesta della Confederazione europea dei sindacati. L'edificazione di un quadro giuridico s'impone a livello sia nazionale che europeo.

Colgo l'occasione per ringraziare gli autori dei singoli contributi per tutto il loro impegno. Il presente volume riassume il lavoro da essi compiuto e rappresenta un importante intervento nella pubblica discussione sul futuro dell'Europa.

Emilio Gabaglio
Segretario generale CES

Bruxelles, ottobre 2002

Capitolo 1

Introduzione

Interpretazione della Carta UE nel contesto della dimensione sociale dell'integrazione europea

Brian Bercusson

1. Introduzione: il contesto storico

Nell'ambito delle disposizioni sociali e sul lavoro della Carta dei diritti fondamentali dell'UE adottata a Nizza nel dicembre 2000 vanno tenute presenti due importanti lezioni. In primo luogo, i principi fondamentali nella dimensione sociale e del lavoro sono determinati dal contesto economico e politico. Il contenuto di tali principi cambia con le circostanze economiche e politiche. In secondo luogo, lo sviluppo dei diritti sociali e del lavoro dipende dal loro legame con le politiche di promozione dell'integrazione europea, quando esse sono iscritte nell'agenda della integrazione della Comunità.

Da queste due lezioni emergono due domande specifiche riguardo alla Carta UE. In primo luogo, bisogna chiedersi se i diritti sociali e del lavoro in essa contenuti riflettono l'attuale contesto sociale, politico ed economico; in secondo luogo, com'è stato possibile per la Carta UE in generale, e per i diritti sociali e del lavoro in particolare, essere inclusi nell'agenda dell'integrazione europea?

2. Il contesto politico

Nel dicembre 2000, gli Stati membri dell'UE stavano preparandosi per una Conferenza intergovernativa (CIG) rivolta all'allargamento e alle riforme istituzionali. L'agenda sociale brillava per la sua assenza. Si sostenne però che la mancata incorporazione di una dimensione di politica sociale nel-

l'agenda della CIG 2000 avrebbe messo a repentaglio l'allargamento dell'UE e minato le riforme istituzionali.

3. Il dibattito sulla cittadinanza “sociale” dell'UE e il suo significato

La Convenzione sul futuro dell'Europa sta attualmente prendendo in considerazione un'eventuale costituzione europea, ivi compreso il concetto di cittadinanza UE. L'articolo 17 del Trattato della CE istituisce la nuova categoria di “cittadinanza UE”. Ma i diritti dei cittadini comunitari sono poca cosa. La Carta UE conferisce diritti di “cittadinanza” europea che vanno aldilà dei tradizionali diritti nazionali civili e politici e comprendono un insieme più ampio di diritti “sociali”. L'UE conferisce questi diritti ai singoli indipendentemente dalla nazionalità a livello di Stato membro; i lavoratori, ad esempio, sono tutelati indipendentemente dalla loro nazionalità. L'inclusione nella Carta di diritti sociali ed economici riguardanti la vita lavorativa conferma che essi devono essere considerati fondamentali ai fini della costruzione del modello sociale comunitario e del significato della cittadinanza UE.

4. Contesto economico

Il vertice di Lisbona del marzo 2000 si è occupato principalmente delle politiche dell'occupazione. Le strategie dell'UE in materia di occupazione sono dominate da due questioni generali riguardanti il mercato del lavoro: il mutamento del profilo demografico (invecchiamento della forza lavoro e calo del tasso di natalità) e la disoccupazione (basso tasso di occupazione, pari in media al 60% rispetto al 70% degli USA e del Giappone). Molte disposizioni della Carta UE in materia di diritti sociali e del lavoro riguardano pertanto l'occupazione : ad esempio, le pari opportunità (promozione della partecipazione delle donne al mercato del lavoro) e la protezione sociale (lotta all'emarginazione e alle sue conseguenze occupazionali), la regola-

zione dell'orario di lavoro, delle nuove forme di lavoro (atipiche), dell'organizzazione del lavoro e della formazione professionale. La stessa Carta promuove inoltre il coinvolgimento istituzionale delle parti sociali attraverso i diritti collettivi del lavoro, di informazione e di consultazione e di negoziazione collettiva.

5. Contesto istituzionale

A livello UE, l'architettura istituzionale comprende un Capo relativo alle disposizioni sociali (articoli 136-139 del Trattato della CE) e un nuovo Titolo sull'occupazione (articoli 125-130). A differenza di quanto avviene nella procedura legislativa prevista dal primo, ove esse interpretano un ruolo centrale nel "dialogo sociale", nel "metodo aperto di coordinamento" previsto nel titolo sull'occupazione le parti sociali svolgono una funzione marginale. Eppure il dialogo sociale (inter-settoriale o settoriale) nell'UE potrebbe fornire un importante contributo alla Strategia Europea dell'Occupazione (SEO). A sua volta tale strategia potrebbe rinforzare il dialogo sociale nell'UE istituzionalizzando il ruolo delle parti sociali nel metodo aperto di coordinamento.

I diritti fondamentali garantiti dalla Carta UE, compresi quelli propri delle parti sociali, potrebbero influenzare le istituzioni ed i soggetti coinvolti a livello nazionale e comunitario, stimolando un rafforzamento reciproco delle istituzioni del dialogo sociale e il coordinamento delle politiche occupazionali.

6. Contesto giuridico

L'*acquis communautaire* del diritto del lavoro comunitario costituisce un "diritto forte" (hard law), che predispose un sistema di condizioni sostanziali regolatrici o limitatrici delle modalità di creazione di posti di lavoro in Europa. Il Titolo VIII sull'occupazione viene invece considerato solitamente come una tipica misura di coordinamento o di "diritto tenue" (soft

law). Il ruolo innovativo delle parti sociali nello sviluppo di accordi-quadro e direttive vincolanti nell'ambito del dialogo sociale UE potrebbe rivelarsi estremamente significativo nell'articolazione tra "diritto forte" e "diritto tenue" all'interno della UE, come accade nel recente accordo "volontario" sul telelavoro.

Il problema dell'opportunità di includere nella Carta diritti sociali ed economici, distinti da quelli civili e politici, ha dato luogo ad analoghi dibattiti sull'intreccio tra i due modelli di diritto. Anche in questo caso si suggerisce che le parti sociali potrebbero svolgere un ruolo innovativo nello sviluppo e nell'attuazione di diritti fondamentali in campo sociale e del lavoro.

7. Il risultato ottenuto a Nizza nel dicembre 2000

Da un lato, l'inclusione nella Carta di un singolo elenco di diritti fondamentali comprendente non solo i tradizionali diritti civili e politici, ma anche un lungo elenco di diritti sociali ed economici, apre nuove prospettive. Dall'altro, nonostante la sua approvazione da parte del Consiglio europeo, essa rimane una dichiarazione politica a cui non è stata conferita formalmente alcuna validità giuridica. Una seconda "Convenzione sul futuro dell'Europa" sta attualmente dibattendo sull'opportunità e sulle eventuali tecniche di integrazione della Carta nei Trattati.

Restano due questioni da analizzare. In primo luogo, quali sono nel breve termine le prospettive giuridiche della dichiarazione politica enunciata dal Consiglio di elaborare una Carta dei diritti fondamentali dell'UE? In secondo luogo, nel lungo termine, quali saranno gli effetti giuridici di una sua eventuale integrazione nei Trattati?

Il presente commento si propone di rispondere a queste e ad altre domande sul significato e l'interpretazione della Carta, analizzandone gli articoli che istituiscono diritti fondamentali in materia sindacale, sociale e del lavoro.

Capitolo 2

Prospettive giuridiche ed effetti giuridici della Carta UE

Brian Bercusson, Stefan Clauwaert, Isabelle Schömann

1. Prospettive giuridiche della dichiarazione politica della Carta UE

In quanto dichiarazione politica, la Carta UE non fa parte del “diritto forte” della Comunità. Anche la Carta comunitaria del 1989 non era altro che una dichiarazione. Essa ha sortito però tre effetti che potrebbero prodursi anche nel caso della Carta UE.

In primo luogo, il Preambolo del Trattato sull'Unione Europea (TUE) ribadisce l'attaccamento degli Stati membri “ai diritti sociali fondamentali quali definiti nella Carta comunitaria del 1989”, principio ripetuto nuovamente nell'articolo 136 del Trattato della CE. Sarebbe anomalo se la stessa validità non venisse riconosciuta alla nuova Carta UE.

In secondo luogo, a seguito della dichiarazione della Carta comunitaria del 1989, la Commissione ha elaborato un Programma di azione sociale contenente proposte legislative basate su di essa. La Commissione potrebbe trovarsi sottoposta a pressioni analoghe volte alla formulazione di iniziative per l'attuazione dei diritti sociali garantiti dalla nuova Carta UE.

Infine, la Carta UE può essere utilizzata dalla Corte di giustizia europea come guida interpretativa nelle controversie riguardanti i diritti sociali.

2. Effetti giuridici della Carta UE nel caso di incorporazione nel Trattato della CE

La Carta UE diventerebbe giuridicamente vincolante se venisse incorporata nel Trattato. Le conseguenze giuridiche di una tale incorporazione sarebbero significative.

In primo luogo, come nel caso della parità di retribuzione per uomini e donne (articolo 141, ex 119 CE), la Corte riconoscerebbe effetto diretto vincolante alle disposizioni della Carta che venissero ritenute sufficientemente chiare, precise e incondizionate.

In secondo luogo, la dottrina del cosiddetto effetto indiretto, che impone ai tribunali nazionali di interpretare le leggi nazionali in maniera coerente con il diritto comunitario, si applicherebbe con notevole vigore ai diritti garantiti in una Carta che fosse incorporata nel Trattato.

In terzo luogo, la violazione da parte della UE o di uno Stato membro di un diritto fondamentale così garantito costituirebbe con grande probabilità una violazione del diritto dell'UE, dando luogo a responsabilità ai sensi del principio stabilito nel caso *Francovich*.

In quarto luogo, nonostante l'articolo 51(2) della Carta, i poteri della Comunità e dell'Unione sono frequentemente oggetto di dispute tra chi desidera estenderli o limitarli. È probabile che in tali casi la Corte di giustizia europea preferirebbe fornire un'interpretazione più ampia delle competenze e dei compiti della Comunità e dell'Unione laddove fossero necessari per la salvaguardia dei diritti della Carta UE.

Infine, i diritti sociali garantiti dal Trattato eserciterebbero una pressione sulla Commissione tale da indurla a formulare delle proposte per la loro attuazione.

3. La Carta UE e le norme minime

La formulazione dei diritti fondamentali da parte della Corte europea non richiede necessariamente la ricerca del minimo comun denominatore o della norma minima. Come nella causa C-84/94, i diritti sindacali fondamentali compresi nella Carta UE potrebbero essere interpretati dalla Corte in modo da non riflettere "il più basso livello di tutela fissato dai diversi Stati membri".

4. La giurisprudenza della Corte in materia di diritti fondamentali

Come è stato affermato nella causa 11/70: "...la tutela dei diritti fondamentali costituisce parte integrante dei principi generali del diritto comunitario, di cui la Corte di giustizia europea garantisce l'osservanza, ... ispirata dalle tradizioni costituzionali comuni agli Stati membri...". Le future interpretazioni dei diritti sindacali fondamentali contenuti nella Carta UE valuteranno le prassi giuridiche e costituzionali che tutelano tali diritti negli ordinamenti degli Stati membri.

5. L'impatto potenziale della Carta UE nella giurisprudenza dei tribunali europei

La Carta approvata a Nizza rappresenta un'ovvia fonte d'ispirazione per la Corte di giustizia europea ai fini della chiarificazione del contenuto dei diritti fondamentali, che vanno rispettati come principi generali del diritto comunitario. In pratica la Carta può diventare obbligatoria attraverso l'attività interpretativa della Corte che la qualifichi come elemento costituente dei principi generali del diritto comunitario.

6. L'impatto effettivo della Carta sulla giurisprudenza della Corte di giustizia europea

Nel periodo di poco più di 20 mesi, compreso tra il 7 dicembre 2000 e il 20 agosto 2002, la Carta è stata citata da ciascuno degli otto Avvocati generali della Corte in una o più Conclusioni, nonché in cinque sentenze del Tribunale di primo grado.

Ad esempio, le Conclusioni dell'Avvocato generale Tizzano nella causa 173/99, in data 8 febbraio 2001, citano direttamente la Carta UE (paragrafo 28): "*credo che... non si possano ignorare le pertinenti enunciazioni della Carta, né soprattutto se ne possa ignorare l'evidente vocazione a fungere, quando le sue disposizioni lo consentono, da sostanziale parametro di riferimento per tutti gli attori...*". Egli la descrive come "*la più*

attendibile e definitiva conferma della natura di diritto fondamentale che riveste il diritto a ferie annuali retribuite". Anche il Tribunale di primo grado, nella decisione del 30 gennaio relativa alla causa T-54/99, si riferisce per due volte alle disposizioni della Carta UE.

Gli Avvocati generali precisano che l'esistenza di un diritto non è basata sulla Carta. Utilizzando quest'ultima come conferma dello status di un diritto fondamentale, essi fanno riferimento al suo contenuto, non al suo valore formale. Gli Avvocati generali inviano in maniera unanime un chiaro messaggio ai giudici della Corte europea, perché si impegnino in un processo di riconoscimento giudiziale della Carta UE. Il Tribunale di primo grado si è già mosso in tale direzione.

7. Le spiegazioni della risposta, o della mancata risposta, alla Carta UE da parte della Corte di giustizia europea

Le incoraggianti citazioni della Carta nelle conclusioni di tutti e otto gli Avvocati generali sono finora state ignorate dalla Corte. Questo fatto potrebbe essere spiegato con almeno quattro argomentazioni diverse.

Il primo motivo consisterebbe nella incertezza sul valore giuridico della Carta, in particolare nella sua mancata integrazione nei Trattati. Un secondo argomento, di natura controversa, sostiene che le sue molteplici disposizioni non possono essere usate da sole come basi di un controllo giurisdizionale. Secondo un terzo argomento altrettanto controverso, la Corte finirebbe con lo svolgere una funzione costituzionale se facesse osservare i diritti fondamentali sulla base della Carta UE. Il fatto che finora la Corte si sia astenuta dal citarla potrebbe infine essere spiegato con considerazioni di ordine pratico, e cioè che le procedure decisionali richiedono unanimità. Gli otto Avvocati generali sono liberi di fornire la propria opinione personale. I giudici della Corte devono invece produrre un'unica sentenza. Può darsi che uno o più giudici della Corte esitino nel citare la Carta sulla base di uno qualsiasi degli argomenti sopra menzionati. Rimane da chiedersi quanto è destinata a durare tale situazione.

8. I potenziali sviluppi futuri della giurisprudenza della Corte di giustizia europea

Il dinamismo manifestato dalla Corte negli ultimi 30 anni in materia di riconoscimento dei diritti fondamentali come principi generali del diritto comunitario lascia sperare che lo stesso dinamismo giudiziale possa prima o poi essere applicato alla promozione dei diritti fondamentali compresi nella Carta UE.

9. Gli insegnamenti dell'esperienza della Carta UE presso la Corte di giustizia europea

Al fine di conferire effetto giuridico alla Carta potrebbe non essere sufficiente affidarsi al riconoscimento giudiziale dei diritti fondamentali. La giurisprudenza della Corte di giustizia non emerge certo rapidamente e dipende dagli eventuali ricorsi presentati. Il dilemma della Corte potrebbe essere risolto se altre istituzioni dell'UE, nonché i soggetti sociali, si facessero carico di far valere i diritti sociali fondamentali.

10. Conclusioni generali: un bilancio

Riassumendo, la Carta UE pare offrire un contributo positivo alla promozione dei diritti sindacali dell'UE per diversi motivi.

Essa è una *fonte indipendente di diritti* e non è limitata alla prassi nazionale nei singoli Stati membri. Le disposizioni nazionali che riflettono diritti già compresi in essa potrebbero godere di una *maggiore rilevanza giuridica*, forse addirittura di rango costituzionale, nel proprio sistema. La Carta UE rifletterà le fonti internazionali di diritti sindacali e potrebbe spingersi *aldilà* di queste. Nella Carta UE, *i diritti sociali ed economici* sono riconosciuti come aventi efficacia giuridica pari a quella dei diritti civili e politici. La Carta esercita una *pressione sulle istituzioni UE* promuovendo un modello sociale europeo.

Tale valutazione positiva non deve però far dimenticare i potenziali pericoli. La Carta UE potrebbe essere sfruttata dai datori di lavoro o da altri per rimettere in discussione molti principi fondamentali radicati nei sistemi nazionali.

L'attuazione della Carta si propone di costruire un ponte tra i diritti *programmatici* (diritti sociali ed economici) e i diritti *giustiziabili* (civili e politici). Questi ultimi sono diritti efficaci che possono essere azionati in giudizio. La sfida è, da un lato, di *garantire diritti sindacali* chiaramente *giustiziabili* - ad esempio, libertà sindacale di associazione, informazione e consultazione, negoziazione collettiva e azione collettiva - e, dall'altro, di promuovere l'attuazione di diritti sociali ed economici di tipo *programmatico*, ad esempio in materia di salute, istruzione, ecc.

Gli obiettivi della strategia di attuazione sono tre. Per quanto riguarda i diritti *giustiziabili*, il primo obiettivo è lo sviluppo di una loro attuazione effettive, attraverso la previsione di sanzioni efficaci, la prevenzione di arretramenti, la rimozione di eventuali condizioni, soglie, esclusioni e modifiche. Il secondo obiettivo è il *conferimento del valore della giustiziabilità ad un numero maggiore di diritti sociali ed economici*, formulandoli come diritti positivi e dotandoli di sanzioni efficaci. Il terzo obiettivo, per quanto riguarda i diritti *programmatici*, è l'attuazione degli stessi mediante un efficace monitoraggio delle politiche e degli interventi governativi, con un possibile controllo giurisdizionale di coerenza e poteri di annullamento.

La Carta dell'UE apre un capitolo nuovo nella difesa giuridica dei diritti sindacali, a livello sia nazionale sia transnazionale. Va compiuto ogni sforzo per difendere e rinforzare questi diritti nel contesto della preparazione della Conferenza intergovernativa del 2004 da parte della Convenzione sul futuro dell'Europa.

Capitolo 3

Carta UE e diritti sindacali

Brian Bercusson

I diritti sindacali fondamentali fanno parte di almeno tre agende giuridiche dell'Unione Europea: l'agenda costituzionale, l'agenda legislativa e quella della Corte di giustizia europea.

1. L'agenda legislativa

La legislazione a livello UE sta invadendo l'area dei diritti sindacali fondamentali.

2. La Corte di giustizia europea

La Corte di giustizia europea elabora decisioni che producono conseguenze importanti per i diritti sindacali fondamentali.

3. La Carta UE e i diritti sindacali costituzionali

La Carta dell'UE comprende almeno tre articoli che riguardano i diritti sindacali fondamentali: l'articolo 12 sulla libertà di riunione e di associazione; l'articolo 27 sul diritto dei lavoratori all'informazione e alla consultazione nell'ambito dell'impresa e l'articolo 28 sul diritto di negoziazione e di azioni collettive.

La loro presenza nella Carta potrà conferire loro un carattere costituzionale all'interno degli ordinamenti giuridici nazionali.

4. L'interpretazione della Carta UE alla luce dell'esperienza degli Stati membri: diritti sindacali

La Corte di giustizia europea potrebbe essere disposta a riconoscere come diritti protetti dalla Carta UE i diritti sindacali fondamentali tutelati con vigore da tutti o dalla maggior parte o addirittura solo da un determinato numero significativo di Stati membri.

5. L'interpretazione della Carta UE alla luce delle norme internazionali sul lavoro

La Corte potrà ritenere necessario colmare eventuali lacune negli articoli della Carta UE sui diritti sindacali fondamentali, interpretandoli in maniera coerente con altre norme internazionali del lavoro.

6. Esempi di promozione dei diritti sindacali mediante la Carta UE

Le azioni sindacali collettive sono state spesso limitate con la motivazione dell'esigenza di tutelare servizi pubblici e/o aventi carattere essenziale. Il Comitato sulla libertà di associazione dell'OIL ha fissato delle norme internazionali sull'azione collettiva nei servizi pubblici essenziali. I sindacati potrebbero promuovere un'azione contro alcune leggi nazionali più restrittive, sulla base dell'articolo 28 della Carta UE (diritto di azione collettiva).

L'articolo 12(1) della Carta, riguardante la libertà di associazione, potrebbe essere interpretato nel senso di garantire diritti che vanno al di là di quanto previsto in alcune leggi nazionali. L'art. 12 (1), ad esempio, fino a che punto è compatibile con l'ingerenza nell'attività interna dei sindacati, con il diritto di riconoscimento del sindacato da parte di un datore di lavoro, con il diritto dei funzionari sindacali di accedere nei luoghi di lavoro e di svolgere attività sindacali?

7. Conclusioni

Nell'interpretazione della Carta, la Corte di giustizia europea prenderà in considerazione le modalità di protezione dei diritti sindacali da parte delle leggi nazionali. Alcuni casi scelti attentamente potrebbero consentire ai sindacati di incoraggiare il supremo giudice europeo ad adottare un'interpretazione più ampia dei diritti sindacali garantiti dalla Carta UE.

Capitolo 4

Protezione dei dati di carattere personale (articolo 8)

Christophe Vigneau

Articolo 8: 1. Ogni individuo ha diritto alla protezione dei dati di carattere personale che lo riguardano.

2. Tali dati devono essere trattati secondo il principio di lealtà, per finalità determinate e in base al consenso della persona interessata o a un altro fondamento legittimo previsto dalla legge. Ogni individuo ha il diritto di accedere ai dati raccolti che lo riguardano e di ottenerne la rettifica.

3. Il rispetto di tali regole è soggetto al controllo di un'autorità indipendente.

1. Introduzione

L'articolo 8 "Protezione dei dati di carattere personale" non comporta di per sé la creazione nella Carta di un diritto alla riservatezza.

2. Interpretazione storica

Nel corso della sua elaborazione, questa norma è stata via via arricchita nel contenuto, ambito di applicazione e quantità di dettagli.

3. Le fonti d'ispirazione

Le norme internazionali si riferiscono principalmente alla tutela della vita privata in genere, come ad esempio accade nella Convenzione europea dei diritti dell'uomo, articolo 8(1). La maggior parte degli Stati membri dell'UE dispone di leggi riguardanti la protezione dei dati, soprattutto ai fini della conformità alla direttiva EU 95/46. La Carta UE conferisce a questo diritto un rango costituzionale.

4. Significato e contenuto

La riservatezza dei singoli è oggetto di crescenti preoccupazioni alla luce delle nuove tecnologie, particolarmente nel settore dei rapporti di lavoro, per i quali si è posto il problema di un eventuale diritto dei dipendenti alla riservatezza sul luogo di lavoro.

4.1. Un diritto fondamentale alla protezione dei dati di carattere personale

La protezione si applica a “ogni individuo”, non solo ai cittadini dell’UE, ma a chiunque. L’articolo 7, che stabilisce il diritto di ciascuno al rispetto della vita privata e familiare, è limitato, appunto, alla vita privata, non alla riservatezza in ogni circostanza e in ogni luogo. Il diritto alla protezione dei dati personali ai sensi dell’articolo 8 invece ha significato e portata maggiori, il che implica un intervento legislativo. I dati protetti sono ampi, trattandosi di dati di carattere personale e non di dati riferiti alla vita privata e familiare.

4.2. Le condizioni per l’elaborazione di dati di carattere personale

Nulla indica che si tratti esclusivamente di elaborazione mediante computer. Il primo requisito obbligatorio è il principio di lealtà, che nella pratica si estende anche alla fase di raccolta.

Il trattamento dei dati personali secondo il principio di correttezza implica l’esistenza di uno scopo specifico nonché il consenso dell’individuo: entrambi devono essere sufficientemente chiari e accurati. Tuttavia, anche motivi chiaramente specificati possono essere ritenuti contrari al principio di correttezza. Quando lo scopo cessa di esistere, il trattamento finisce e i dati vanno distrutti. Il diritto di accedere ai dati raccolti è previsto implicitamente nella Carta.

4.3. La vigilanza sulla protezione

L’articolo 8(3) stabilisce un requisito costituzionale che prevede l’esistenza di un ente indipendente che controlli il rispetto delle regole per la protezione dei dati di carattere personale.

Capitolo 5

Libertà di riunione e di associazione (articolo 12)

Brian Bercusson

Articolo 12: 1. Ogni individuo ha diritto alla libertà di 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.

2. I partiti politici a livello dell'Unione contribuiscono ad esprimere la volontà politica dei cittadini dell'Unione.

1. Introduzione

L'articolo 12 menziona due volte i sindacati, che non vengono citati altrove nella Carta.

2. L'evoluzione dell'articolo 12

I riferimenti ai sindacati erano inizialmente compresi tra i diritti collettivi dei lavoratori. Successivamente, però, essi sono stati trasferiti in un articolo e Capo diversi, in modo da risultare distinti dagli altri diritti collettivi.

3. Le fonti d'ispirazione

La ratifica, da parte degli Stati membri, della Convenzione OIL N. 87 del 1948 (Libertà sindacale e protezione del diritto sindacale) e della Convenzione N 98 del 1949 (Diritto di organizzazione e di contrattazione collettiva) ha creato, per quanto attiene ai diritti sindacali, una base comune a tutti gli Stati membri dell'UE. La libertà di associarsi in sinda-

cati ha inoltre acquisito valore costituzionale in alcuni Stati membri. Il diritto di associazione concesso può essere garantito specificamente ai sindacati.

4. La sostanza del diritto di libertà di associazione

Alcuni aspetti dei diritti sindacali, la cui protezione è condivisa da tutti o dalla maggior parte degli Stati membri e sui quali si è consolidato il consenso, rappresentano nel loro insieme il principio della “libertà di associazione” a livello UE, un *nucleo comune* di elementi di un diritto di “libertà di associazione”, anch’esso condiviso da tutti o dalla maggior parte degli Stati membri.

Il consenso unanime tra gli Stati membri dell’Unione attiene a cinque diritti sindacali: associazione e adesione o non adesione ai sindacati, costituzione di una organizzazione autonoma, attività sindacale (compresi i consigli aziendali) e natura giuridica degli accordi collettivi. Oltre a questo nucleo comune, vi è una *maggioranza sostanziale* (10-11 Stati membri) a favore di diritti sindacali riguardanti la definizione legale del sindacato (11), l’informazione e la consultazione (compresi i consigli aziendali) (10) e l’estensione dell’efficacia soggettiva degli accordi (11). Vi è inoltre una *maggioranza sostanziale* (11 Stati membri) a favore dei diritti sindacali riguardanti l’autonomia finanziaria (11) e quella elettorale e decisionale (11). Una *maggioranza sostanziale* (11 Stati membri) è a sfavore dell’affiliazione obbligatoria. Infine una *evidente maggioranza* (9 Stati membri) è favorevole alla previsione legislativa dei diritti sindacali concernenti il diritto di sciopero e la personalità giuridica.

La libertà sindacale di associazione comprende i diritti sopra elencati che sono riconosciuti in tutti (o quasi tutti) gli Stati membri.

5. La libertà di associazione nel diritto della CE

La libertà di associazione è garantita esplicitamente all’articolo 12, mentre l’articolo 137(6) del Trattato della CE esclude altrettanto esplicita-

mente il diritto di associazione. Se non c'è competenza comunitaria, l'UE non può tutelare questo diritto. Ai fini della coerenza con la Carta, l'articolo 137(6) dovrà essere interpretato molto restrittivamente oppure cancellato del tutto.

6. Problemi e ambiguità dell'articolo 12 della Carta UE

L'adozione di una formula basata sulla Convenzione europea dei diritti dell'uomo rischia di confliggere con la Corte europea dei diritti dell'uomo, che ha adottato un'interpretazione riduttiva del diritto di associazione, a differenza delle corti costituzionali di alcuni Stati membri e della Commissione dell'OIL sulla libertà di associazione, che hanno optato per un'interpretazione più ampia dello stesso diritto.

L'espressione che inizia con la locuzione "il che implica" fornisce secondo alcuni una protezione specifica e più intensa del diritto di costituire sindacati e di aderirvi. Il diritto "negativo" di associazione è assente. La formulazione di un "diritto... alla libertà di associazione... in ambito... sindacale" implica inoltre i diritti a partecipare alle attività delle associazioni protette. Il riferimento al diritto esercitabile "*a tutti i livelli*" non specifica però se sia compreso anche il livello UE o transnazionale.

7. L'influenza reciproca potenziale tra l'articolo 12 e la legislazione degli Stati membri

L'articolo 12 può includere diritti che vanno oltre le disposizioni del diritto nazionale. Analogamente, le leggi nazionali possono prevedere diritti che vanno oltre quanto previsto della stessa norma.

8. Conclusioni

La protezione dell'identità professionale dei cittadini dipende in misura notevole, in molti casi esclusiva, dai sindacati. La formulazione, l'attua-

zione e la protezione dei diritti dei cittadini-lavoratori richiede un'organizzazione collettiva delle parti sociali a livello sia nazionale sia di UE. La rappresentatività e l'efficacia dei sindacati, ad entrambi i livelli, implica che essi siano in grado di reclutare e di mantenere i propri iscritti. Nella misura in cui i diritti sindacali negli Stati membri non sono riusciti a garantire tali livelli di affiliazione o sono stati sconfitti nei propri sforzi dal mercato del lavoro o da altre circostanze, è indispensabile proteggerne e migliorarne i diritti stessi. Lo scopo dell'articolo 12 della Carta è di garantire la presenza e l'efficacia delle parti sociali a tutti i livelli.

Capitolo 6

Libertà professionale e diritto di lavorare (articolo 15)

Christophe Vigneau

Articolo 15: 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 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.

1. Articolo 15(1)

L'articolo 15(1) si applica a “ogni individuo”, ai lavoratori subordinati e agli autonomi, indipendentemente dalla natura del loro rapporto di lavoro. Si tratta di un diritto umano fondamentale.

1.1. Interpretazione storica

Le modifiche delle versioni precedenti riflettevano conflitti ideologici all'interno della Convenzione tra una “libertà di accesso al lavoro” e un più ampio “diritto al lavoro”. La formula “diritto di lavorare” dovrebbe rappresentare un compromesso.

A questa disposizione corrispondono diversi strumenti internazionali, ma essa non viene citata esplicitamente nelle Convenzioni dell'OIL. Questo diritto è riconosciuto costituzionalmente in molti Stati membri dell'Unione, pur essendo formulato diversamente. Il riconoscimento del diritto al lavoro è ideologico e politico, non normativo, cioè come diritto soggettivo degli individui nei confronti dello Stato. Molti giuristi riten-

gono pertanto che il diritto al lavoro sia irrilevante, ma ciò può trarre in inganno. Come diritto costituzionale, il diritto al lavoro crea obblighi giuridici da parte dello Stato, tenuto a sviluppare una politica attiva per l'occupazione, a garantire la libertà di lavorare e ad organizzare un mercato del lavoro libero e funzionale. Tra gli esempi si possono citare la natura costituzionale o ordinaria della legislazione riguardante l'occupazione, il sostegno alle leggi che promuovono l'accesso al lavoro da parte dei disabili, altre forme di discriminazione positiva sul lavoro o interventi in materia di istruzione e formazione.

1.2. Significato e contenuto

Il diritto al lavoro è strettamente collegato al diritto alla vita in ragione delle sue origini filosofiche. Il lavoro è un diritto umano. La negazione di tale diritto comporta per l'interessato la negazione del diritto alla vita. L'importanza attribuita al lavoro ha indotto due interpretazioni diverse del significato e della portata di tale diritto: la libertà che ha il singolo di lavorare, secondo la filosofia liberale, e il diritto di ispirazione socialista che hanno i singoli di rivendicare dallo Stato il diritto al lavoro. Il diritto al lavoro costituisce la base della concezione moderna sia dello stato liberale sia dello stato sociale.

In quanto compromesso, il “diritto di lavorare” della Carta UE, nonostante la sua mancanza di chiarezza, sembra il frutto di un'ottica più liberale. In un'accezione ristretta esso si limita a dare accesso al mercato del lavoro. Un'interpretazione più ampia ricomprende nel diritto la pretesa all'impegno politico da parte dello Stato di promuovere l'integrazione nel mondo del lavoro e la stabilità sui luoghi di lavoro. Esso potrebbe ad esempio essere invocato contro politiche nazionali che escludono talune categorie di lavoratori dal mercato del lavoro. Inoltre, potrebbe fungere da ancora costituzionale per l'impegno dell'UE nei confronti di una politica occupazionale.

Il diritto di “esercitare una professione liberamente scelta o accettata” potrebbe comprendere un diritto di esercitare effettivamente una profes-

sione o un mestiere durante il rapporto di lavoro, non solo di costituirlo; in secondo luogo, il diritto alle dimissioni; in terzo luogo, la protezione contro la modifica unilaterale del contratto di lavoro; e infine potrebbe impedire a un datore di lavoro la pratica delle riassunzioni ripetute. Se il concetto di “professione” comprende più di quanto è già compreso nel termine “lavoro”, l’articolo 15(1) garantisce non solo la libertà di lavorare o non lavorare, ma anche la libertà di scegliere una professione. Ai lavoratori viene garantita la possibilità di scegliere di esercitare la propria attività professionale.

2. Articolo 15(2)

2.1. Interpretazione storica

L’articolo 15(2) rispecchia la libertà di circolazione stabilita nel Trattato della CE per i cittadini dell’Unione.

2.2. Significato e contenuto

L’articolo 15(2) conferisce ai cittadini dell’UE diritti che possono essere invocati presso qualsiasi giudice nazionale. Ciò potrebbe avere conseguenze per la giustiziabilità dell’articolo 15 nel suo complesso, compreso il punto (1), nonostante quest’ultimo abbia un maggiore significato ideologico e politico.

L’articolo 15(2) si applica ai cittadini dell’Unione, non soltanto ai lavoratori, e va pertanto oltre l’articolo 39 del Trattato della CE. Esso può costituire una base giuridica perché la Corte possa mettere in discussione le rimanenti restrizioni alla libertà di circolazione.

3. Articolo 15(3)

3.1. Interpretazione storica

L’articolo 15(3) stabilisce il principio della parità di trattamento, per quanto riguarda le condizioni di lavoro, tra cittadini dell’Unione e cittadini extra

UE, principio che non è presente in modo evidente nei Trattati. L'articolo 15(3) rappresenta la consacrazione a livello europeo del principio di non discriminazione nei luoghi di lavoro sulla base della nazionalità.

3.2. Significato e contenuto

La norma impone il riconoscimento di condizioni di lavoro equivalenti; ciò non significa identiche o uguali. L'articolo 15(3) vincola il Consiglio, quando esso agisce ai sensi dell'articolo 137(3) del Trattato della CE, al rispetto del principio di condizioni di lavoro equivalenti in ogni direttiva. Esso impedisce l'importazione di mano d'opera a buon mercato per eludere le norme nazionali sul lavoro.

Capitolo 7

Non discriminazione (articolo 21)

Bruno Veneziani

Articolo 21: 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.

2. Nell'ambito d'applicazione del Trattato che costituisce 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.

1. Articolo 21(1)

1.1. La posizione strategica dell'articolo 21 all'interno della Carta

Il Capo III, intitolato alla “Uguaglianza”, indica che il principio di uguaglianza davanti alla legge (articolo 20) è inadeguato a raggiungere il proprio obiettivo senza gli ulteriori principi di non discriminazione (articolo 21) e di parità tra uomini e donne (articolo 23).

1.2. Le fonti d'ispirazione

Altre fonti internazionali propongono approcci diversi nei confronti della discriminazione, quali il riconoscimento del diritto dell'individuo di godere della “libertà senza discriminazione” e/o l'obbligo giuridico in capo alle autorità pubbliche “affinché esse garantiscano” la protezione dei diritti

contro ogni differenziazione ingiustificata. Il Trattato della CE, all'articolo 13, si limita a prevedere poteri di intervento da parte della Comunità. Al contrario, il divieto di discriminazione è un principio fondamentale nelle costituzioni di tutti gli Stati membri dell'Unione. Le formule giuridiche utilizzate esprimono posizioni diverse. La "formula negativa" si limita a vietare il comportamento discriminatorio illegale. La "formula positiva" si esprime in termini di attribuzione di diritti specifici. La "formula promozionale" crea un legame esplicito tra il divieto della discriminazione e gli obiettivi che esso si propone di conseguire.

1.3. Il concetto di discriminazione

La discriminazione non viene definita dall'articolo 21. In alcune costituzioni il concetto si riferisce a diritti individuali. In altri casi, esso sembra invocare un intervento attivo da parte dello Stato per eliminare tutto che ciò che produce distinzioni illecite nella società oppure ostacoli reali al raggiungimento dell'uguaglianza. Una simile 'filosofia' risulta evidente nelle direttive CE 2000/43 e 2000/78 sulla discriminazione, che si occupano sia di quella diretta sia della indiretta.

1.4. La discriminazione e la Corte europea dei diritti umani

La Corte europea dei diritti umani ha analizzato alcuni aspetti della discriminazione, qualificandola come una distinzione priva di "giustificazione obiettiva e ragionevole", che non si propone di conseguire un obiettivo lecito e che soffre dell'assenza di "un ragionevole rapporto di proporzionalità" tra fini e mezzi impegnati. Sono proibite tanto le diversità di trattamento di persone poste nella stessa condizione, quanto l'applicazione dello stesso trattamento a persone in condizioni sostanzialmente diverse. Infine, ogni distinzione fondata sul sesso o sulla nascita deve essere giustificata da "ragioni imperative e molto forti".

1.5. La discriminazione e il diritto CE

Prima delle due direttive del 2000, il diritto della CE in tema di discriminazione verteva sul principio di parità di trattamento tra uomini e donne e, nelle due direttive 97/81 sul lavoro a tempo parziale e 1999/70 sul lavoro a tempo determinato, sulla protezione dei lavoratori atipici contro pratiche discriminatorie. La direttiva 97/80 sull'onere della prova ha definito esplicitamente il concetto di discriminazione indiretta.

1.6. La portata del principio di non discriminazione

L'articolo 21 della Carta UE ha un ambito di applicazione onnicomprensivo. Esso enumera alcune particolari ragioni di discriminazione, che tuttavia rappresentano solo alcuni esempi di un divieto più ampio, inclusivo di "qualsiasi forma" di discriminazione. Infatti, "è vietata qualsiasi forma di discriminazione", compresi atti od omissioni, nonché prassi di discriminazione dirette e indirette, manifeste e nascoste, individuali e collettive. In tema di rapporto di lavoro, il divieto riguarda il lavoratore sia come individuo che come membro di una collettività.

Il principio di non discriminazione dell'articolo 21 ha grandi potenzialità nel settore del lavoro, in cui è normale il diverso trattamento dei lavoratori. Le distinzioni tra lavoratori producono inevitabilmente effetti discriminatori. Ogni temperamento alla portata del divieto di discriminazione è limitato dall'articolo 52(1) della Carta. Nelle fonti internazionali sono ammesse, infatti, solo determinate eccezioni al divieto e cioè in ragione di requisiti personali strettamente funzionali al lavoro, per la sicurezza dello Stato e per la protezione del dipendente (ad esempio, la maternità).

1.7. Le ragioni di discriminazione

L'elenco delle ragioni di discriminazione previste dall'articolo 21 è più lungo di quello dell'articolo 13 del Trattato della CE o della Convenzione dell'OIL N. 111 ed è più ampio rispetto ad analoghe disposizioni delle costituzioni nazionali. Quando la Carta avrà valore giuridico vincolante,

essa obbligherà gli Stati membri a emanare provvedimenti legislativi comprensivi di tutte le forme di discriminazione previste in questo diritto fondamentale. L'elenco non vieta inoltre ai legislatori nazionali di aggiungere altri possibili motivi di discriminazione. In particolare, il divieto della discriminazione antisindacale potrebbe essere implicito nel divieto di quella fondata sulle "opinioni politiche e di qualsiasi altra natura".

1.8. L'attuazione e il sostegno del divieto di discriminazione

Di per sé, la proibizione dell'articolo 21 potrebbe essere interpretata come mera protezione "negativa", che non richiede politiche promozionali né un intervento attivo da parte dello Stato. L'interpretazione sistematica dell'articolo 21 nel contesto del Capo III sull'"Uguaglianza" ne giustifica però una lettura orientata alla promozione di una politica propositiva come accade nel caso della parità di trattamento tra uomini e donne (articolo 23), della protezione e delle cure del benessere dei bambini (articolo 24), della dignità, indipendenza e partecipazione degli anziani (articolo 25) e dell'indipendenza, integrazione e partecipazione dei disabili (articolo 26).

1.9. L'esame delle disposizioni nazionali esistenti

Le leggi nazionali che prevedono diversità nella titolarità dei diritti possono incorrere nei divieti previsti dalla Carta (ad esempio, le leggi sul salario minimo che prevedono retribuzioni diverse per lavoratori adulti e per quelli più giovani).

2. Articolo 21(2)

2.1. Le versioni precedenti

L'articolo 21(2) riproduce in maniera quasi letterale la prima frase dell'articolo 12 del Trattato del CE.

2.2. Le direttive CE

Le due direttive 2000/43 e 2000/78 precisano che il divieto della discriminazione in esse contenuto “non comprende le differenze di trattamento basate sulla nazionalità”.

2.3. Le fonti internazionali d'ispirazione

La discriminazione basata sulla nazionalità è proibita in diverse formulazioni contenute in fonti internazionali.

2.4. Gli ordinamenti nazionali

Molte costituzioni nazionali proibiscono la discriminazione e non fanno riferimento specifico alla nazionalità.

2.5. Il significato dell'articolo 21(2)

La Corte di giustizia europea ha fornito un'interpretazione ampia della discriminazione fondata sulla nazionalità ed ha esaminato altri criteri che potrebbero escludere cittadini della Comunità da diritti conferiti a chi ha la cittadinanza di uno Stato membro. Da questa visione più ampia dell'articolo 21(2) potrebbero trarre beneficio anche i lavoratori provenienti da paesi che non sono membri dell'Unione.

Capitolo 8

Parità tra uomini e donne (articolo 23)

Yota Kravaritou

Articolo 23: 1. La parità tra uomini e donne deve essere assicurata in tutti i campi, compreso in materia di occupazione, di lavoro e di retribuzione.

2. Il principio della parità non osta al mantenimento o all'adozione di misure che prevedano vantaggi specifici a favore del sesso sottorappresentato.

1. Introduzione

Nonostante il diritto comunitario sulla parità dei sessi sia probabilmente il più avanzato tra tutti gli ordinamenti giuridici del mondo, le disparità tra i sessi non si sono ridotte radicalmente e sono addirittura apparse nuove forme di disuguaglianza tra uomini e donne. Ciò richiede ulteriori misure per raggiungere una parità sostanziale e per cambiare cultura e mentalità nei rapporti tra i generi.

L'articolo 23 sottolinea i diritti concernenti il rapporto di lavoro, con riferimento esplicito all'occupazione, al lavoro e alla retribuzione, ma non si tratta che di esempi. La parità deve essere assicurata "in tutti i campi". Lo stesso concetto di "sesso sottorappresentato" fornisce all'articolo una dimensione collettiva oltre che individuale.

L'articolo 21 proibisce la discriminazione fondata sul sesso. L'articolo 23, invece, contiene una *formula propositiva*: "La parità... deve essere assicurata in tutti i campi", un *progetto promozionale* che implica un obbligo di agire a favore della parità, rafforzando le *azioni positive* e gli strumenti di "*mainstreaming*" di genere, previsti ormai nel diritto primario della CE.

La Carta impiega un linguaggio neutro quanto alla problematica del genere. Nonostante il riconoscimento della differenza, non si presume alcuna preminenza tra i sessi. Che la parità debba “essere assicurata *in tutti i campi*” richiede l’assimilazione degli uomini ai ruoli sociali svolti dalle donne e viceversa. L’enfasi contenuta nell’articolo 23 sulla dimensione globale della parità – nel lavoro pubblico e privato - indica una consapevolezza della diffusione dei problemi concernenti le relazioni tra i sessi all’interno della società europea.

2. Le fonti d’ispirazione

Gli articoli 2, 3(2) e 141 del Trattato della CE costituiscono un fondamento per l’articolo 23.

3. La storia dell’Articolo 23

Nelle versioni precedenti, la parità tra i sessi nella Carta era limitata ai diritti inerenti al rapporto di lavoro e le relazioni industriali. Soltanto successivamente è emersa la precisazione che la parità “deve essere assicurata in tutti i campi”, con potenzialità enormemente maggiori, che possono comprendere non solo la *sfera pubblica*, collegata alla cittadinanza e alla democrazia, ma anche quella privata dei *rapporti familiari e personali* che interagiscono con l’occupazione.

Nonostante la sua portata più ampia, il testo è meno preciso e particolareggiato per quanto attiene l’indicazione dei mezzi e delle procedure necessarie per conseguire gli obiettivi. L’esperienza della CE nell’applicazione dei concetti di parità al lavoro retribuito può essere utilizzata in altre sfere: la ridefinizione della parità tra i sessi in relazione al lavoro domestico non retribuito, la riconciliazione tra lavoro e vita privata, così come essa si ripercuote su entrambi i sessi, la rappresentanza delle donne nelle organizzazioni dei lavoratori e dei datori di lavoro e la loro partecipazione nei processi di contrattazione collettiva.

4. Il diritto comunitario

Il Trattato di Amsterdam fa della promozione della parità uno degli obiettivi della Comunità in tutte le sue attività, ad esempio la rappresentanza e la partecipazione delle donne ai processi decisionali non è limitata ai temi propri del mercato del lavoro. Temi riportabili alla parità sono la violenza contro le donne, la loro salute fisica e mentale, lo sfruttamento e le molestie sessuali.

5. Le legislazioni e prassi nazionali

Molte costituzioni degli Stati membri garantiscono esplicitamente la parità tra i sessi, pur con formulazioni diverse: disposizioni uniche e astratte o più articoli diversi con formulazioni più concrete.

6. Interpretazione dell'articolo 23

Il *principio generale di parità* tra i sessi venne riconosciuto per la prima volta nell'articolo 2 e soprattutto nell'articolo 3(2) del Trattato della CE, che rappresenta il fondamento giuridico del principio di "mainstreaming di genere" e comprende tutte le attività specificate della Comunità, ivi compresi gli Stati membri. L'articolo 23 della Carta UE sembra compiere un ulteriore passo avanti verso il riconoscimento di un diritto umano di parità tra uomini e donne in tutti i campi.

La Corte europea ha stabilito da tempo che questa parità nel mondo del lavoro è un diritto individuale fondamentale che autorizza azioni legali e ricorsi presso i tribunali. L'articolo 23, paragrafo 1, va oltre il settore del lavoro e solleva la questione della giustiziabilità in altri campi. Il secondo paragrafo dell'articolo 23, che sancisce "il principio della parità", può implicare che il contenuto e le conseguenze giuridiche dell'azione positiva non sono gli stessi nelle singole sfere: lavoro ed attività economica, sfera sia personale e familiare che pubblica e politica.

L'articolo 23 comprende l'occupazione e i rapporti di lavoro retribuiti, ma non è limitato ad essi. Esso include il lavoro, un concetto più ampio che ha una più forte connessione con l'attività delle donne. L'articolo 23 richiede un approccio programmatico, comprendente misure relative ai gruppi, e consente azioni legali collettive ed individuali, a seconda del particolare campo a cui tali misure sono destinate. La parità tra i sessi va anche applicata alle sfere pubbliche e politiche, compresa la *rappresentanza politica*. La parità nelle relazioni familiari e personali è strutturata e influenzata dalla legge, si pensi, ad esempio, alla politica sociale da parte dello Stato, in particolare per quanto riguarda i *servizi personali*. La parità tra i sessi è una questione presente nella vita pubblica, privata e lavorativa; i diritti umani in questi tre campi sono *indivisibili* e complementari.

7. Il principio della parità e i “vantaggi specifici a favore del sesso sottorappresentato”

Il secondo paragrafo dell'articolo 23 inizia con le parole “*il principio della parità*”, mentre l'articolo 141(4) impiega il termine “*il principio della parità di trattamento*”. La prima espressione ha portata di più vasto respiro e consente, pertanto, una formulazione più ampia degli interventi in tema di azioni positive.

Le misure adottate ai sensi dell'articolo 141(4) devono offrire vantaggi specifici in relazione alla vita lavorativa. Il secondo paragrafo, come il primo, dell'articolo 23 della Carta si applica “in tutti i campi”. Non è possibile separare la sfera dell'occupazione dalle altre sfere, soprattutto perché esse influenzano la parità tra uomini e donne. Da qui deriva l'esigenza di misure riguardanti la riconciliazione tra lavoro e famiglia, il rapporto tra lavoro retribuito e non retribuito e la presenza delle donne nelle istituzioni economiche, particolarmente nei sindacati e nelle organizzazioni dei datori di lavoro.

L'azione positiva non è indirizzata al singolo atto discriminatorio. Essa, invece, è una misura che richiede un intervento al fine di realizzare una parità sostanziale nel caso della discriminazione di gruppo, in questo caso contro le donne. Le azioni positive di cui all'articolo 23 *non rappresentano un'eccezione* al diritto di parità e ancora meno una violazione del relativo principio. Esse costituiscono piuttosto un passo necessario per garantire la parità in conformità con il primo comma dell'articolo 23.

Il termine “*sexo sottorappresentato*” riconosce esplicitamente l'esistenza di una dimensione collettiva della parità. Uno dei sessi, quello femminile, è notoriamente sottorappresentato in alcune strutture di potere, segmenti della forza lavoro retribuita e strutture politiche. In queste ultime i passi avanti in direzione della parità sono scarsi, nonostante le iniziative legislative. Il principio di “mainstreaming” di genere dell'articolo 3(2) del Trattato della CE richiede che tutte le più rilevanti iniziative politiche vadano valutate per stabilire se esse contribuiscono o no alla parità tra uomini e donne. È un impegno che deve proiettarsi oltre le solite strategie antidiscriminatorie e meramente promozionali. L'azione positiva, che comporta una varietà di misure giuridiche, è lo strumento dinamico più importante per l'attuazione del principio del “mainstreaming” di genere.

Le condizioni in cui vengono attivate le azioni positive non sono le stesse nei diversi settori. Qual è, ad esempio, il significato di “vantaggi specifici a favore del sesso sottorappresentato” nella sfera privata, familiare e domestica? In questo caso sono gli uomini a costituire il sesso sottorappresentato. È ben noto come nel diritto del lavoro assicurare la parità di responsabilità riproduttive richieda, per entrambi i sessi, una riconciliazione tra lavoro e vita familiare. L'azione positiva può rendere necessario inoltre l'impegno delle autorità pubbliche nella promozione di politiche e infrastrutture che garantiscano l'uguaglianza tra uomini e donne. Tutto ciò implica una maggiore comprensione dei rapporti tra il lavoro e le esigenze della sfera privata.

8. Conclusioni

L'articolo 23, che collega lavoro, occupazione e retribuzione con le dimensioni private e pubbliche, sottolinea la qualità specifica della cittadinanza europea per le donne.

Capitolo 9

Diritto dei lavoratori all'informazione e alla consultazione nell'ambito dell'impresa (articolo 27)

Thomas Blanke

Articolo 27: 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 comunitario e dalle legislazioni e prassi nazionali.

1. Introduzione

Idonee strutture di rappresentanza, consultazione e informazione nei luoghi di lavoro e a livello di azienda rappresentano un elemento fondamentale della moderna organizzazione del lavoro. Eppure non tutti gli Stati membri dell'UE riconoscono questo diritto come diritto generale di tutti i lavoratori e dei loro rappresentanti e solo alcuni di essi gli attribuiscono un valore costituzionale. Nonostante l'articolo 27 non rifletta un *acquis* comune a livello di Stati membri, l'articolo 137(1) del Trattato della CE conferisce poteri alla Comunità in materia di "informazione e consultazione dei lavoratori".

2. Le fonti d'ispirazione dell'articolo 27

Le fonti esistenti nel diritto comunitario sono le direttive 98/59/CE (licenziamenti collettivi), 77/187/CE (trasferimenti di imprese) e 94/45/CE (comitati aziendali europei).

3. Le versioni precedenti dell'articolo 27 della Carta UE e l'interpretazione della storia della formulazione

L'espressione "l'informazione e la consultazione *in tempo utile*", inserita successivamente, implica che occorre fornire l'informazione e dar luogo alla procedura di consultazione *prima della decisione* finale da parte della direzione.

Le formulazioni precedenti, che limitavano la portata dell'informazione e della consultazione ai lavoratori e ai loro rappresentanti alle "*questioni che li riguardano all'interno dell'impresa*" sono state eliminate dal testo finale, ampliando potenzialmente la portata dell'informazione e della consultazione per includervi *questioni esterne all'impresa*.

Il riferimento "ai lavoratori o ai loro rappresentanti" rappresenta un notevole arretramento rispetto alla precedente formulazione "ai lavoratori e ai loro rappresentanti" e contraddice l'*acquis* comunitario contenuto in altre direttive. La Corte europea, nelle cause 382-383/92, ha sostenuto con vigore che il diritto comunitario richiede l'informazione e la consultazione dei rappresentanti dei lavoratori. L'informazione e la consultazione dei soli lavoratori non è stata ritenuta sufficiente.

I precedenti riferimenti "a tutti i livelli" sono stati sostituiti dal requisito dell'applicazione "ai livelli *appropriati*". L'informazione e la consultazione si estendono oltre l'impresa, comprendendo potenzialmente e il livello nazionale e quello comunitario.

4. Diritto comunitario: una marcia più che venticinquennale verso l'articolo 27

Il primo passo compiuto nel diritto CE per richiedere strutture di rappresentanza dei lavoratori all'interno delle imprese, allo scopo di informare e consultare i lavoratori, è stato compiuto dalla direttiva 75/129/CEE del 17.2.1975 sui *licenziamenti collettivi* (ora direttiva 98/59/CE).

Successivamente, la direttiva 77/187/CEE del 14.2.1977 sui *diritti acquisiti* (ora direttiva 2001/23/CE del 12.3.2001) e la direttiva-quadro 89/391/CEE del 12.6.1989 sulla *salute e sicurezza* dei lavoratori nei luoghi di lavoro hanno richiesto una legislazione nazionale sull'informazione e la consultazione dei rappresentanti dei lavoratori in questi settori specifici.

Il primo passo sistematico verso un diritto generale di informazione e consultazione dei lavoratori all'interno dell'impresa è stato compiuto dalla direttiva 94/45/CE del 22.9.1994 sull'istituzione dei comitati aziendali europei (estesa al Regno Unito dalla direttiva 97/74/CE del 15.12.1997). Il sistema generale è stato rafforzato e completato dalla direttiva 2001/86/CE dell'8.10.2001 sul coinvolgimento dei dipendenti all'interno della società europea (*Societas Europaea* - SE) e dalla direttiva-quadro 2002/14/CE dell'11.3.2002 sull'informazione e consultazione a livello nazionale.

Queste direttive rappresentano il modello europeo di relazioni industriali che funge da fondamento all'articolo 27 della Carta UE: il riconoscimento del diritto dei lavoratori all'informazione e alla consultazione come diritto sociale fondamentale.

5. Le legislazioni e prassi nazionali

I diritti di rappresentanza e partecipazione dei lavoratori in azienda assumono forme molto diverse all'interno dell'Unione. Essi possono essere esercitati esclusivamente tramite i rappresentanti sindacali e/o tramite rappresentanti dei dipendenti. A livello del luogo di lavoro, i sistemi nazionali di rappresentanza sono stati definiti dalla legge e/o mediante accordi collettivi. Gli unici Stati membri in cui esiste una garanzia costituzionale esplicita dei diritti dei lavoratori all'informazione e alla consultazione sono il Belgio e i Paesi Bassi.

La natura e l'intensità dei diritti dei lavoratori di essere coinvolti nelle decisioni della direzione a livello delle imprese vanno da un diritto minimo di mera informazione, passando per le norme che richiedono procedure di consultazione, fino alle strutture di partecipazione e code-terminazione. L'articolo 27 della Carta UE avrà, pertanto, conseguenze di misura e modalità diverse sugli ordinamenti nazionali.

6. L'interpretazione dell'articolo 27 della Carta UE

Il diritto dei lavoratori all'informazione e alla consultazione rappresenta il primo articolo del Capo IV intitolato alla "Solidarietà". È implicito in questo Capo che l'Unione Europea si basa non soltanto sui diritti tradizionali individuali di matrice liberale, ma anche sui diritti sociali che creano reti di solidarietà tra i cittadini comunitari.

Il diritto della Comunità europea si è interessato del tema dell'informazione e della consultazione dei lavoratori in una serie di norme che variano notevolmente quanto alla quantità di dettagli e alla forma che devono assumere tali informazioni, agli argomenti e alla natura delle procedure di consultazione.

Per quanto riguarda la definizione e la portata dei termini "informazione" e "consultazione", vi è in linea di principio una tendenza continua verso una descrizione più astratta delle caratteristiche temporali, formali e di contenuto di tali diritti, per renderli più efficaci ai fini del conseguimento dei rispettivi obiettivi.

L'obiettivo dell'*informazione* è di consentire ai rappresentanti dei lavoratori di ottenere un quadro adeguato di ogni problema sulla base dei fatti e di preparare una proposta, che è parte essenziale della consultazione con gli organi competenti dell'impresa.

L'obiettivo della procedura di *consultazione* è uno scambio dei diversi punti di vista della direzione e dei rappresentanti dei lavoratori attraverso l'istitu-

zione di un dialogo continuo tra le parti, allo scopo di raggiungere, ove possibile, una posizione comune e un accordo sulle decisioni che attengono ai poteri dell'imprenditore.

Quest'ultimo è tenuto ad informare e a consultare i lavoratori o i loro rappresentanti su tutte le questioni, comprese quelle che li concernono all'esterno dell'impresa. Le informazioni e la consultazione devono avvenire "ai livelli appropriati", compreso il livello di stabilimenti, imprese, società, attività comprendenti più di una società (ad esempio nei sistemi di franchising), ecc., indipendentemente dal fatto che essi operino in mercati nazionali o transnazionali. L'articolo 27 della Carta UE stabilisce in tal modo una garanzia di informazione e consultazione per i lavoratori ad entrambi i livelli *nazionale e transnazionale*.

Il datore di lavoro ha l'obbligo di informare e consultare o direttamente i lavoratori o i rappresentanti dei lavoratori. L'informazione diretta e la consultazione del singolo lavoratore possono costituire un "livello appropriato" solo in società o stabilimenti *estremamente piccoli*. La riduzione del diritto dei lavoratori o dei loro rappresentanti a diritto concernente *esclusivamente il singolo lavoratore* contraddirebbe la garanzia di libertà di associazione dell'articolo 12 della Carta UE, consentendo ai datori di lavoro la scelta di ignorare e destabilizzare i rappresentanti dei lavoratori, sindacati compresi.

È controversa l'opinione secondo cui la garanzia di informazione e consultazione per "i rappresentanti dei lavoratori" si applicherebbe solo ai comitati aziendali e non ai rappresentanti sindacali. Non tutti gli Stati membri dell'Unione ricorrono al sistema del doppio canale, che distingue tra i rappresentanti dei lavoratori, eletti dalla forza-lavoro all'interno dello stabilimento da un lato, e i rappresentanti sindacali dall'altro. I sindacati sono collegati in maniera inestricabile alle organizzazioni presenti nei luoghi di lavoro. Un'interpretazione del termine "rappresentanti" così da includere i sindacati corrisponderebbe all'ampliamento delle questioni soggette a informazione e consultazione oltre l'ambito dell'impresa. I rappresentanti dei

lavoratori possono essere esclusivamente sindacali, oppure rappresentanti sindacali insieme ai consigli aziendali eletti dal complesso dei dipendenti all'interno dell'impresa.

7. Conclusioni

L'articolo 27 della Carta UE pervade, oltre quello comunitario, tutti gli ordinamenti nazionali e ne trasforma tutte le legislazioni e prassi, per dar luogo all'espressione di un *diritto sociale europeo fondamentale*, sul quale esse verranno d'ora in avanti fondate e alla luce del quale verranno interpretate.

Dal riferimento alle legislazioni e prassi nazionali contenuto nell'articolo 27 si deduce che gli Stati membri sono obbligati a rispettare *come minimo* le norme imperative di informazione e consultazione previste dalla legge o dagli accordi collettivi.

Il diritto del lavoro tedesco fornisce una particolare prospettiva della natura del diritto di informazione e consultazione dei lavoratori all'interno dell'impresa. Può sembrare strano che la Germania, lo Stato membro che vanta probabilmente la più antica e forte tradizione di partecipazione dei lavoratori attraverso consigli aziendali di stabilimento, non riconosca questo diritto come diritto sociale fondamentale, come accade invece nei Paesi con sistemi di rappresentanza sindacale.

Ne conseguono due importanti conclusioni. In primo luogo, il diritto all'informazione e alla consultazione è un *nuovo diritto sociale fondamentale*. In secondo luogo, esso *non è una versione indebolita* della tradizione tedesca della codeterminazione.

La tradizionale codeterminazione in Germania rifletteva una precedente ideologia socialista di gestione democratica dell'impresa. L'articolo 27 non è basato su questa tradizione. Non ha pertanto senso criticarlo come se si trattasse di una forma più debole di codeterminazione. L'articolo 27 si propone invece di proteggere gli interessi del singolo lavoratore con-

tro la posizione dominante del datore di lavoro, in situazioni in cui tali interessi potrebbero soffrire notevoli pregiudizi.

Come diritto sociale fondamentale esso ha fonti diverse. Inizialmente deriva dall'esigenza di proteggere gli occupati in *situazioni straordinarie*, quali licenziamenti collettivi e i trasferimenti di imprese. Esso si radica inoltre nell'esigenza di tutelare in maniera efficace la *salute e la sicurezza* dei lavoratori e risponde altresì ai nuovi problemi indotti dalla *globalizzazione dell'economia*, con la nascita di società transnazionali e le fusioni di imprese che rendono i loro dipendenti sottoposti a decisioni, prese in altri Stati membri, capaci di indebolire le tradizioni nazionali di coinvolgimento dei lavoratori nei processi decisionali.

Oltre a tali fonti, l'articolo 27 presenta un'affinità molto maggiore con la *protezione della dignità umana* (articolo 1 della Carta UE), che non con i tradizionali diritti sociali e con l'obiettivo di democratizzazione dell'economia. Esso consente pertanto di ampliare notevolmente la portata sia dei diritti sociali tradizionali, sia delle pratiche di democratizzazione, per includere la tutela contro gli attentati alla dignità dei lavoratori nelle molteplici nuove forme che essi assumono nelle fasi di globalizzazione dell'economia, della società e dell'ambiente.

Capitolo 10

Diritto di negoziazione e di azioni collettive (articolo 28)

Bruno Veneziani

Articolo 28: I lavoratori e i datori di lavoro, o le rispettive organizzazioni, hanno, conformemente al diritto comunitario 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.

1. La posizione strategica dell'articolo 28 all'interno della Carta

L'art. 28 (diritti di negoziazione e di azioni collettive), l'articolo 27 (diritto dei lavoratori di informazione e consultazione nell'ambito dell'impresa) e l'articolo 12 (libertà di riunione e di associazione) creano una rete di diritti collettivi del lavoro che protegge la dignità dei lavoratori.

2. Le fonti internazionali

Questo diritto è contemplato anche da fonti internazionali, in particolare dalle Convenzioni dell'OIL.

3. Le costituzioni nazionali

Le costituzioni di alcuni Stati membri prevedono esplicitamente diritti di negoziazione collettiva; ove così non fosse, si ritiene che i diritti di negoziazione collettiva derivino dal diritto generale di associazione. La Carta UE potrebbe produrre effetti notevoli sugli ordinamenti giuridici nazionali che non prevedano tali diritti a livello costituzionale.

4. Il contenuto del diritto di negoziazione collettiva

L'articolo 28 si propone di rafforzare la prassi diffusa di negoziazione collettiva nella maggior parte dei Paesi europei, mediante la previsione di un diritto fondamentale. Esso si occupa del processo di negoziazione collettiva, del contratto collettivo, dei soggetti che vi prendono parte (i lavoratori, il datore di lavoro, le rispettive organizzazioni) e dei livelli "appropriati".

Il testo dell'articolo 28 impiega l'espressione "diritto di negoziazione collettiva" per indicare un articolato procedimento composto da due fasi: "negoziare e... concludere contratti collettivi". Questa formulazione comprende tutte le attività necessarie, dalla presentazione della piattaforma rivendicativa, alle trattative vere e proprie fino alla conclusione del contratto collettivo. Il contenuto sostanziale di questa formula può essere più ampio di quello di alcune costituzioni e legislazioni nazionali.

L'articolo 28 usa l'espressione "contratto collettivo" per indicare l'esito finale del processo di negoziazione collettiva. Esso però non dice nulla sulla sua definizione, sulla natura giuridicamente vincolante del contratto, sulla sua struttura interna (clausole normative od obbligatorie), sull'efficacia soggettiva (effetto *erga omnes*), sulla gamma di materie oggetto della trattativa, sulle eventuali clausole di sicurezza sindacale, sul rapporto tra contratti collettivi di diverso livello, sul rapporto tra contratto individuale di lavoro e contratto collettivo, sulla posizione di quest'ultimo all'interno della gerarchia delle fonti in materia di lavoro e infine sul suo rapporto con il sistema giuridico in generale. Ciò potrebbe lasciare spazio ad un intervento della legislazione e delle prassi nazionali, eventualmente soggetto alle valutazioni della Corte di giustizia europea.

La formula "conformemente al diritto comunitario e alle legislazioni e prassi nazionali" pare consentire definizioni normative diverse del diritto di negoziazione collettiva da parte dell'ordinamento giuridico nazio-

nale. Tuttavia, l'articolo 28 rispecchia un principio generale dei sistemi giuridici nazionali che attribuiscono piena autonomia ai soggetti collettivi e conferiscono loro la libertà di concludere accordi. Le norme che governano la negoziazione collettiva e i contratti collettivi devono rispecchiare in via di principio la libertà dei soggetti collettivi. I limiti posti da leggi nazionali all'autonomia contrattuale devono, pertanto, essere sottoposti a riesame.

La negoziazione collettiva e i contratti collettivi hanno assunto importanza nel diritto del lavoro comunitario alla luce delle loro varie funzioni.

In primo luogo vi è la funzione “quasi-legislativa” assunta dalle parti sociali impegnate nella negoziazione collettiva svolta a livello dell'Unione nella forma del dialogo sociale. Ciò ha portato al conferimento di efficacia giuridica a determinati contratti collettivi attraverso il loro recepimento nelle direttive, anche se nel caso più recente, l'accordo-quadro sul telelavoro non è stato incorporato in una direttiva. Ciò sottolinea la centralità della questione dell'efficacia giuridica, a proposito della quale potrà essere chiamato in causa l'articolo 28.

In secondo luogo, sta emergendo un modello generale in cui il contratto collettivo può svolgere un'importante funzione facilitando l'attuazione e l'applicazione del diritto del lavoro comunitario. Essa può assumere due forme diverse. La negoziazione collettiva e i contratti collettivi contribuiscono alla trasposizione del diritto comunitario nei sistemi giuridici degli Stati membri. La negoziazione collettiva e i contratti collettivi svolgono inoltre un ruolo nella flessibilizzazione del diritto comunitario, consentendone l'adattamento al contesto nazionale specifico delle relazioni industriali e delle prassi di ciascuno Stato membro.

In terzo luogo, è noto che la negoziazione collettiva e i contratti collettivi riflettono valori e obiettivi sociali fondamentali che vanno protetti nel confronto con valori ed obiettivi confliggenti del diritto comunitario, in particolare quelli del diritto di concorrenza. La Corte europea

può conferire un peso maggiore al diritto di negoziazione collettiva riconosciuto nell'articolo 28, proprio in assenza della garanzia di valori antagonisti (ad esempio, la concorrenza) nella Carta dei diritti fondamentali dell'UE.

L'articolo 28 può essere utilizzato per opporsi agli ostacoli che le istituzioni dell'Unione o gli Stati membri possono frapporre al cammino delle parti sociali impegnate in un processo di negoziazione collettiva o al desiderio di garantire il rispetto dei contratti collettivi "conformemente al diritto comunitario".

In genere le costituzioni nazionali sottolineano l'importanza del diritto di negoziazione collettiva, di iniziare e condurre le trattative. Alcune leggi nazionali prevedono inoltre un obbligo di negoziare taluni istituti a scadenze determinate. L'obbligo di negoziare può essere reciproco, ed essere controbilanciato da un obbligo che impone a entrambe le parti di iniziare le trattative. D'altro canto, alcuni Stati membri respingono l'idea di regolamentare giuridicamente il diritto di partecipazione alla negoziazione collettiva, che può trovare la sua origine anche nelle prassi consolidate dell'autonomia collettiva. Nel contesto di questa gamma di disposizioni, la dichiarazione resa esplicita nell'articolo 28 di un diritto di negoziazione collettiva potrà fungere da superamento di quelle che vengono ritenute lacune delle leggi nazionali riguardanti il processo di negoziazione collettiva.

Il *diritto di concludere* contratti collettivi potrebbe prefigurare un obbligo analogo, potenzialmente confliggente con il diritto fondamentale di libertà sindacale previsto negli ordinamenti nazionali. L'esclusione di un diritto o dovere di concludere un accordo è confermata anche dalle fonti internazionali. Il diritto di libera negoziazione collettiva comprende la libertà di dare inizio o meno ad una trattativa e di concludere o meno un contratto. Il diritto di concludere contratti collettivi previsto dall'art. 28 potrebbe allora essere interpretato in vari modi. Anzitutto nel senso che i contratti collettivi vanno conclusi senza interferenza da

parte di terzi (ad esempio attraverso la conciliazione o l'arbitrato obbligatori). In secondo luogo, l'articolo 28 imporrebbe a entrambe le parti contraenti il dovere di reciproca cooperazione e di agire in buona fede nel raggiungimento dell'accordo. Il diritto di concludere contratti collettivi potrebbe, altresì, significare che "i lavoratori e i datori di lavoro, o le rispettive organizzazioni" devono astenersi, dopo l'inizio delle trattative, da qualsiasi comportamento scorretto, come le tattiche negoziali dilatorie, il rifiuto ingiustificato e ripetuto delle proposte che limitano l'effettivo godimento del diritto. Infine, si potrebbe ritenere che lo stesso diritto possa conferire ai lavoratori, ai datori di lavoro o alle rispettive organizzazioni, anche se non affiliate alle organizzazioni firmatarie, il diritto di sottoscrivere i contratti collettivi conclusi da altri.

Il diritto di negoziazione collettiva è un diritto collettivo fondamentale. Ciò nonostante esso viene frequentemente ritenuto un diritto individuale, che va esercitato collettivamente. La Carta dovrebbe coprire tutti i possibili soggetti della negoziazione collettiva, indipendentemente dal fatto che essi siano o meno organizzati. La formulazione dell'articolo 28 contiene, ad ogni buon conto, un'alternativa: "i lavoratori e i datori di lavoro o le rispettive organizzazioni". La parola "o" significa che nel caso in cui i lavoratori o i datori di lavoro non abbiano una organizzazione formale, perché, ad esempio, non sono in condizioni di farlo, essi avrebbero tuttavia il diritto di negoziare collettivamente. Sfortunatamente la Carta UE è incoerente nell'individuazione dei titolari dei diritti collettivi che appaiono essere ora i sindacati (articolo 12), ora i rappresentanti dei lavoratori (articolo 27) e infine le organizzazioni dei lavoratori (articolo 28).

Il principio di autonomia collettiva significa che il riferimento ai "livelli appropriati" lascia alla libera discrezione delle parti la decisione circa la scelta del livello in cui intraprendere la negoziazione collettiva. Potrebbe trattarsi di un contratto collettivo stipulato a livello europeo, nazionale, territoriale, interconfederale, di settore, di stabilimento o di gruppi di imprese nazionali o internazionali. L'espressione "al livello

appropriato” potrebbe alternativamente essere interpretata nel senso che sono le leggi a determinare qual è il livello “appropriato”. In tal caso l'autonomia delle parti nel determinare il livello di negoziazione collettiva risulterebbe parzialmente indebolita.

La libertà di scelta del livello è prevista da modelli diversi di rappresentanza dei lavoratori nei luoghi di lavoro. Nei sistemi a “canale singolo”, i sindacati hanno diritti sia di negoziazione sia di informazione/consultazione. In questo contesto, il livello “appropriato” sarà il luogo di lavoro. I sistemi di rappresentanza a “doppio canale” sono caratterizzati dalla compresenza di rappresentanti sindacali e di organismi unitari - eletti da lavoratori sindacalizzati e non - noti generalmente come consigli aziendali. Occorre considerare non se, ma in quali casi, tali consigli che si trovano coinvolti nel processo negoziale rientrano nell'ambito dell'articolo 28. Il riferimento ai “livelli appropriati” nell'articolo 28 minaccia di pregiudicare alcune funzioni delle diverse organizzazioni dei lavoratori, il che può comportare sovrapposizioni, confusioni e potenziali conflitti.

Un secondo problema è dato dalla possibilità che il riferimento ai “livelli appropriati” nell'articolo 28 possa allargare in maniera indiscriminata il “diritto di negoziare e di concludere contratti collettivi”, minacciando potenzialmente in tal modo le organizzazioni dei lavoratori già costituite. Infatti, è chiaro come un'interpretazione che ammetta alla negoziazione collettiva qualsiasi organizzazione di lavoratori possa risultare rischiosa. Rimane da chiedersi se, in un sistema di rappresentanza a ‘doppio canale’, i consigli aziendali possano invocare l'articolo 28 per iniziare un processo negoziale e stipulare un contratto collettivo.

Un'ulteriore questione irrisolta si presenta inoltre a livello dell'Unione, dove non c'è chiarezza sia sulla natura del processo (dialogo sociale, negoziazione collettiva), sia sulle organizzazioni (organizzazioni dei datori di lavoro e sindacati ai livelli intersettoriale, settoriale, regionale e multinazionale) che possono chiedere di avvalersi dei diritti dell'articolo 28. È chiaro comunque che solo per alcune questioni la negocia-

zione a livello europeo appare ‘appropriata’. Rimane da chiedersi se i diritti previsti nell’articolo 28 consentiranno alle organizzazioni sindacali e dei datori di lavoro di avviare trattative a livello europeo.

5. Il diritto di ricorrere ad azioni collettive

Il testo finale “il diritto... di ricorrere... ad azioni collettive... compreso lo sciopero” può essere letto come riconoscimento esplicito del diritto di sciopero. Se l’azione collettiva comprende lo sciopero, ed essa costituisce un diritto, allora anche lo sciopero deve essere qualificato come tale.

L’OIL non include in maniera esplicita il diritto di sciopero nel testo della sua Costituzione e di numerose Convenzioni. Tuttavia esso è stato riconosciuto dall’attività interpretativa sulla Convenzione n. 87 sviluppata dalla Commissione OIL sulla libertà di associazione.

La costituzione di alcuni Stati membri riconosce esplicitamente il diritto di sciopero. In altri esso è solo implicita. In altri ancora non è possibile parlare di diritto ma solo di una libertà di sciopero. L’articolo 28 potrà determinare cambiamenti profondi negli ordinamenti giuridici nazionali in cui tale diritto non ha valore costituzionale o non viene chiaramente proclamato a livello costituzionale.

6. Il contenuto dell’espressione “il diritto... di ricorrere, in caso di conflitti di interesse, ad azioni collettive per la difesa dei loro interessi, compreso lo sciopero”

In assenza di limitazioni specifiche, si direbbe che l’articolo 28 si applichi a conflitti aventi ad oggetto qualsiasi tipo di interessi, compresi in linea di principio anche quelli economici e politici. Ciò è coerente con la maggior parte delle legislazioni nazionali e delle fonti internazionali.

L’espressione generale “diritto... di ricorrere... ad azioni collettive” sembra comprendere tutti i tipi di azioni che hanno come scopo la autotutela e che possono presentarsi nei casi di conflitti di interesse. Essa dovrebbe

be pertanto comprendere anche le cosiddette “azioni secondarie”, che sono attualmente illecite in alcuni Stati membri. L’azione collettiva può includere gli scioperi bianchi, i sit-in, le occupazioni e i work-in che possono essere in conflitto con alcuni diritti civili e vengono considerati illeciti nella maggior parte degli Stati membri. I blocchi, il picchettaggio e altre azioni collettive con conseguenze sui servizi pubblici e/o essenziali rientrano nell’enunciazione generale del diritto di sciopero a livello costituzionale. Limiti possono derivare da costituzioni nazionali che tutelano altri valori che gli scioperanti sono tenuti a prendere in considerazione: l’interesse generale, l’ordine pubblico, la sicurezza pubblica, ecc. Il contemperamento tra tali valori e il diritto di azione collettiva potrebbe essere posto in discussione dall’interpretazione della portata del diritto previsto da tale articolo.

Tutti i lavoratori, indipendentemente dalla natura del datore di lavoro, che può essere pubblico o privato, hanno il diritto di ricorrere ad azioni collettive come previsto dall’articolo 28. La questione non è se il diritto esiste, ma il modo in cui esso viene esercitato e se ci sono dei limiti alle modalità con cui si gestisce il conflitto. L’eventuale divieto totale dello sciopero in tutti i servizi pubblici non potrebbe essere conforme a quanto disposto da questo articolo. Il diritto di ricorrere ad azioni collettive previsto nella Carta UE può pertanto avere conseguenze significative nei Paesi in cui la legge proibisce gli scioperi per determinate categorie di dipendenti dello Stato.

L’articolo 52 della Carta UE consente limitazioni, ma esse “devono essere previste dalla legge e rispettare il contenuto essenziale” del diritto di azione collettiva. Esse devono inoltre rispettare il “principio di proporzionalità”, devono essere “necessarie” e rispondere effettivamente “a finalità di interesse generale riconosciute dall’Unione o all’esigenza di proteggere i diritti e le libertà altrui”. In alcune costituzioni vi sono disposizioni specifiche relative alle azioni collettive che richiedono di garantire i servizi essenziali.

Qualche problema può sorgere dal potenziale conflitto tra il diritto di azione collettiva e altri diritti previsti dal diritto comunitario, quale il diritto di stabilimento o di libera circolazione delle merci. Ma va ricordato che risolvendo parzialmente i potenziali contrasti tra il diritto CE di libera circolazione delle merci e l'azione sindacale, il Regolamento del Consiglio N. 2679/98 garantisce già una protezione del diritto fondamentale in ciascuno Stato membro di ricorrere ad azione collettiva “compreso il diritto o libertà di sciopero”.

Come si è visto il diritto di negoziazione collettiva è concesso “ai livelli appropriati”, formula quest'ultima che non viene impiegata nel caso del ricorso ad azioni collettive. L'articolo 28 non prevede pertanto alcuna limitazione per quanto riguarda i livelli ai quali può essere esercitato il diritto. Ciò consente almeno due interpretazioni diverse. In primo luogo, la limitazione derivante dalla qualifica “conformemente al diritto comunitario e alle legislazioni e prassi nazionali” potrebbe consentire restrizioni derivanti dall'art. 52 della Carta. Alternativamente si può concludere che l'azione collettiva è consentita “a tutti i livelli”, compreso dunque anche il livello dell'Unione.

7. La titolarità del diritto di ricorrere ad azioni collettive

Il diritto all'azione collettiva comprende i lavoratori o le loro organizzazioni e i datori di lavoro o le loro organizzazioni. La parola “o” pare indicare un'alternativa, non un'esclusione. Secondo alcune costituzioni e alcuni giudici nazionali, il diritto di sciopero è un diritto soggettivo individuale che può essere esercitato solo collettivamente, da un'associazione, gruppo od organizzazione. Non è chiaro quali possano essere le conseguenze di questa formulazione nei contesti nazionali in cui sono solo i sindacati a poter esercitare il diritto. La conseguenza potrebbe essere che i lavoratori e i datori di lavoro che non appartengono ad alcuna organizzazione o che appartengono ad organizzazioni che la legge o la giu-

risprudenza non riconoscono come sindacati, non godono del diritto di ricorrere ad azioni collettive.

8. Il diritto di serrata

L'articolo 28 pone il quesito della liceità della serrata. La maggior parte delle costituzioni nazionali non fa riferimento alla serrata; esse la escludono implicitamente dalla gamma dei diritti dei datori di lavoro, oppure ne parlano come di una mera libertà. La formulazione dell'art. 28 della Carta UE porta a chiedersi se da esso debba conseguire una completa parità giuridica tra sciopero e serrata come diritti fondamentali.

Capitolo 11

Tutela in caso di licenziamento ingiustificato (articolo 30)

Niklas Bruun

Articolo 30: Ogni lavoratore ha il diritto alla tutela contro ogni licenziamento ingiustificato, conformemente al diritto comunitario e alle legislazioni e prassi nazionali.

1. Introduzione

Il diritto di tutela contro i licenziamenti ingiustificati non è solitamente compreso nelle costituzioni nazionali. Vi sono però fonti internazionali che predispongono la protezione contro i licenziamenti arbitrari e quasi tutti gli Stati membri dell'Unione si sono dotati di norme nazionali. L'elevazione della tutela contro i licenziamenti ingiustificati al rango di diritto fondamentale indica che all'interesse del lavoratore in materia di stabilità del lavoro va riconosciuta un'importanza significativa, ad esempio proprio nella produzione legislativa che tende a garantire l'uso flessibile della forza-lavoro alle imprese.

2. Le fonti internazionali d'ispirazione dell'articolo 30

Nel 1982 l'OIL ha adottato la Raccomandazione N. 166 e la Convenzione N. 158 sulla risoluzione dei rapporti di lavoro, formulando principi fondamentali per la tutela dei lavoratori in caso di siffatto evento.

3. Le versioni precedenti dell'articolo 30

Le versioni precedenti hanno fatto riferimento al “diritto di tutela in casi di risoluzione del rapporto di lavoro”, divenuto successivamente “tutela

contro i licenziamenti ingiustificati”. La scelta del termine più ampio di “licenziamento ingiustificato” pare coprire tutti gli aspetti della ingiustizia, ivi compresa la mancanza di un ragionevole periodo di preavviso.

4. Il diritto comunitario

Il diritto comunitario disciplina i licenziamenti collettivi (direttiva 98/59/CE), i licenziamenti derivanti da trasferimenti di imprese (direttiva 2001/23/CE) e l'insolvenza dell'imprenditore (direttiva 80/987/CEE). La direttiva 2001/23/CE consente, articolo 4(1), agli Stati membri di escludere dalla tutela interna di licenziamenti “talune categorie delimitate di lavoratori non coperti dalla legislazione o dalla prassi degli Stati membri in materia di tutela contro il licenziamento”. Si profila un contrasto tra la direttiva e la Carta UE che, a differenza della prima, garantisce “tutti i lavoratori” ritenuti titolari di tale diritto fondamentale.

L'articolo protegge inoltre gli interessi economici del dipendente anche nei casi di licenziamento derivante non solo da ipotesi di assenza del motivo giustificato o da eventi legati alla persona del lavoratore oppure alla sua condotta, ma anche dall'insolvenza dell'imprenditore. Tuttavia non è certo fin dove possa estendersi la protezione offerta da questa interpretazione.

Il diritto comunitario tutela in maniera specifica i lavoratori che esercitano il proprio diritto al congedo parentale contro un licenziamento ingiustificato e fornisce una tutela analoga contro il licenziamento per motivi legati alla maternità o ad altre forme di discriminazione.

Il diritto comunitario, a cui viene fatto riferimento esplicito nell'articolo 30, esclude determinate ragioni che non possono costituire giustificati motivi per la risoluzione del rapporto di lavoro. Sono inoltre previsti determinati requisiti procedurali: la risoluzione giustificata del rapporto di lavoro non può avvenire se non si è svolta una procedura di informazione e consultazione.

5. Le legislazioni e prassi nazionali

Gli unici Stati membri dell'Unione che attualmente dispongono di una tutela costituzionale contro i licenziamenti illeciti o arbitrari sono la Finlandia e il Portogallo. La Costituzione finlandese è stata interpretata nel senso di richiedere che tutti i motivi di licenziamento siano solo quelli previsti nella legislazione, pena la loro nullità. I motivi del licenziamento devono inoltre essere definiti in modo specifico nel loro contenuto: non è, infatti, possibile promulgare una legge che preveda il licenziamento in tutti i casi in cui il datore di lavoro lo faccia senza un ragione specifica. Questa disposizione è stata applicata anche alle ipotesi di sospensioni dal lavoro.

Tutti gli Stati membri hanno corpose normative che proteggono i lavoratori dai licenziamenti ingiustificati. Occorre chiedersi se il concetto di "licenziamento" nella Carta UE vada interpretato in senso restrittivo (ad esempio licenziamento con preavviso) escludendo altri tipi di risoluzione (ad esempio cessazione automatica, licenziamento in tronco).

La legislazione di alcuni Stati membri prevede eccezioni per taluni gruppi di lavoratori. L'articolo 30 invece estende la tutela a "tutti i lavoratori".

Nei sistemi giuridici nazionali, i licenziamenti per motivi economici o collettivi vengono trattati separatamente dai licenziamenti individuali, che sono connessi al comportamento o alla condizione di un singolo dipendente. La Carta chiaramente riguarda entrambi: i licenziamenti per motivi economici e per motivi individuali devono entrambi essere giustificati ed ogni licenziamento può essere contestato come ingiustificato.

Alcune normative nazionali prevedono il decorso di periodi minimi dopo i quali si attiva la tutela del dipendente. L'articolo 30 porta a chiedersi se queste disposizioni sono giustificate del tutto o in parte.

Le sanzioni variano notevolmente, ma le più comuni consistono in un risarcimento finanziario. Dato che la tutela contro il licenziamento ingiustificato rappresenta nella Carta un diritto fondamentale, si potrebbe riconsiderare l'adeguatezza delle sanzioni finanziarie, in tutti i casi o almeno in alcuni di essi.

6. Conclusioni

L'articolo 30 della Carta UE contiene la protezione di *ogni lavoratore* contro il licenziamento ingiustificato, intesa come contenuto di un diritto fondamentale. La portata della tutela può variare nei singoli Stati membri, ma vi è un nucleo minimo che deve essere rispettato.

Il diritto alla dignità del lavoratore (articoli 1 e 31) indica alcuni requisiti procedurali dell'iter che porta al licenziamento. Il diritto di essere ascoltati e consultati individualmente e/o il diritto all'informazione e alla consultazione a livello collettivo formano parte delle procedure necessarie per garantire una tutela adeguata.

La protezione comprende non solo il diritto a misure di risarcimento per ciascun lavoratore, ma anche a *misure preventive* prima dell'intimazione del licenziamento. Esse appartengono alle misure che il datore di lavoro deve garantire al lavoratore affinché il successivo licenziamento possa essere considerato legittimo.

Le sanzioni devono essere efficaci, proporzionali e adeguate. Il risarcimento economico può essere una sanzione inadeguata, anche nel caso in cui il lavoratore trovi immediatamente un nuovo impiego. La mancata adozione da parte del datore di lavoro di misure preventive adeguate va presa in considerazione nella definizione dei rimedi "appropriati".

La tutela è prevista nei casi di licenziamento *ingiustificato*, non "illecito" o "arbitrario". Non è sufficiente sostenere che la legge nazionale contiene norme che consentono il licenziamento in presenza di un motivo "non arbitrario" per la risoluzione del rapporto di lavoro. Perché questa

si verifichi il licenziamento deve soddisfare determinati requisiti sostanziali ed anche procedurali.

La tutela concerne il *licenziamento* ingiustificato. Tuttavia, un ambito di applicazione più ampio coprirebbe anche eventi che possono chiaramente preludere al licenziamento, quali le sospensioni per periodi prolungati. Anch'esse dunque richiedono giustificazione.

7. Aspetti finali

La tutela contro il licenziamento ingiustificato rappresenta una norma minima per l'Unione europea, rilevante sia nella prospettiva dell'allargamento dell'UE, sia nella prospettiva di eventuali future tendenze alla deregolamentazione. L'armonizzazione del diritto europeo in tema di licenziamenti potrebbe porre fine ai continui dibattiti sul dumping sociale, cioè se sia o no più economico per le società multinazionali procedere alla sospensione dei lavoratori e alla chiusura delle attività in particolari Stati membri.

Capitolo 12

Condizioni di lavoro giuste ed eque (articolo 31)

Thomas Blanke

Articolo 31: 1. Ogni lavoratore ha diritto a condizioni di lavoro sane, sicure e dignitose.

2. Ogni lavoratore ha diritto a una limitazione della durata massima del lavoro e a periodi di riposo giornalieri e settimanali e a ferie annuali retribuite.

1. Introduzione

Il diritto a condizioni di lavoro giuste ed eque previsto in questa norma sottende tutti gli altri diritti sociali fondamentali, individuali e collettivi, di cui godono i lavoratori ed eleva questo diritto soggettivo a diritto sociale fondamentale.

L'obbligo generale contenuto nell'articolo 31(1) di rispettare la dignità del lavoratore sottolinea sia il fatto che l'inviolabilità della dignità umana nei rapporti di lavoro non è garantita automaticamente, sia una crescente consapevolezza dell'esigenza di tutelare l'intera personalità del lavoratore nel contesto di un potere diseguale nella determinazione delle condizioni dei rapporti di lavoro.

2. Le fonti d'ispirazione dell'articolo 31 nel diritto internazionale e comunitario

Vi è una lunga tradizione di norme giuridiche nel diritto internazionale del lavoro concernenti la limitazione degli orari di lavoro e la tutela della salute e sicurezza.

3. Le versioni precedenti dell'articolo 31 della Carta UE

Gli elementi dell'articolo 31 erano già presenti nelle versioni precedenti ed essi erano collocati tutti nel Capo sulla "solidarietà".

4. Le disposizioni sulle condizioni di lavoro giuste ed eque nel diritto comunitario

Nel settore della sicurezza e della salute dei lavoratori lo spettro delle norme UE è ampio. Il "diritto a condizioni di lavoro ...dignitose" previsto dall'articolo 31 va però considerato alla stregua di un nuovo e progressivamente rilevante diritto sociale per il singolo lavoratore.

La parità di trattamento è ritenuta cruciale ai fini della protezione della dignità umana. La direttiva del Consiglio 2000/43/CE del 29 giugno 2000, che attua il principio della parità di trattamento fra le persone indipendentemente dalla razza e dall'origine etnica, fornisce (articolo 2(3)) una definizione del concetto di "molestie" che ha relazione sia con la discriminazione che con la dignità umana. La protezione della "dignità" è pertanto molto più ampia. Essa concerne anche la tutela dei dati di carattere personale, il tipo di lavoro, l'entità della retribuzione e altri istituti tradizionali del diritto del lavoro.

5. Il diritto a condizioni di lavoro giuste ed eque nel diritto degli Stati membri

Le costituzioni degli Stati membri non prevedono una garanzia simile a quella dell'articolo 31 della Carta UE, ma alcune di esse contengono elementi concernenti condizioni di lavoro 'giuste ed eque'. L'articolo 36, paragrafo 1, della Costituzione italiana dichiara, ad esempio, che "il lavoratore ha diritto ad una retribuzione proporzionata alla quantità e qualità del suo lavoro e in ogni caso sufficiente ad assicurare a sé e alla famiglia un'esistenza libera e dignitosa...". I giudici hanno interpretato questa norma nel senso di conferire direttamente al dipendente il diritto ad

una retribuzione minima, di solito uguale ai livelli retributivi previsti nei contratti collettivi. Anche la dottrina giuridica tedesca, basata sul diritto fondamentale costituzionale della dignità umana, non conferisce diritti soggettivi tali da consentire all'individuo di rivendicare particolari misure di protezione o regole, ma prescrive l'obbligo per lo Stato di stabilire a livello nazionale un standard legale minimo per la tutela della salute e della sicurezza.

Il diritto costituzionale alla dignità ha limitato la facoltà dei datori di lavoro di sottoporre i dipendenti a valutazioni e supervisioni. Ad alcuni aspetti centrali del contratto di lavoro, quale le retribuzioni, i carichi e l'orario di lavoro, viene assegnato sempre più spesso un ruolo cruciale nel definire il concetto di dignità umana. Il diritto tedesco sta ad esempio sviluppando un controllo sempre più rigoroso dell'equità delle condizioni di lavoro, compresa l'entità delle retribuzioni. La legislazione degli Stati membri sulla salute e la sicurezza, ivi inclusi i limiti agli orari di lavoro, può consentire deroghe, che potrebbero però risultare problematiche alla luce dell'articolo 31(2) della Carta. Le Conclusioni dell'Avvocato generale Tizzano nella causa C-173/99, BECTU, hanno già illustrato il modo in cui il riconoscimento nella Carta UE del diritto fondamentale alle "ferie annuali retribuite" può avere precedenza rispetto alla legge del Regno Unito, che tenta di limitare il godimento di questo diritto, condizionandolo ad esempio al decorso di un determinato periodo di qualificazione.

6. Conclusioni: l'articolo 31 della Carta UE copre l'intero spettro delle condizioni di lavoro per quanto riguarda la dignità umana

Il diritto a condizioni di lavoro giuste ed eque finalizzato alla tutela della dignità umana è rafforzato dall'articolo 1 della Carta UE, cioè dal principio in base al quale "la dignità umana è inviolabile. Essa deve essere rispettata e tutelata".

La garanzia di condizioni di lavoro giuste ed eque secondo l'articolo 31 copre tutte le condizioni di lavoro, nella misura in cui esse possono influire sulla dignità umana. Ciò comprende, ad esempio, l'orario di lavoro, ma anche la retribuzione e tutti gli altri profili del rapporto di lavoro, anche se non sono menzionati esplicitamente nella Carta, quali le molestie sessuali, i comportamenti offensivi per i lavoratori e le violazioni della loro personalità, nelle sue accezioni antiche e in quelle più moderne (ad esempio i dati di carattere personale). Le procedure di informazione e consultazione sono pertanto incluse nell'ambito delle condizioni di lavoro giuste ed eque, come elemento essenziale di tutela della salute, sicurezza e dignità.

Gli Stati membri dell'Unione sono tenuti in base all'articolo 31 a prevenire, all'interno dei propri ordinamenti giuridici nazionali, norme efficaci per proteggere la dignità umana dei dipendenti.

Capitolo 13

Divieto del lavoro minorile e protezione dei giovani sul luogo di lavoro (articolo 32)

Antoine Jacobs

Articolo 32: 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, lo sviluppo fisico, mentale, morale o sociale o che possa mettere a rischio la loro istruzione.

1. Introduzione

La qualificazione giuridica della tutela del lavoro minorile, raramente compresa nelle costituzioni nazionali, come diritto fondamentale dell'Unione potrebbe fungere da stimolo ad un contributo europeo più incisivo nella lotta globale contro il lavoro minorile e lo sfruttamento dei giovani lavoratori.

2. La storia dell'articolo 32

Il diritto di tutela dei minori e dei giovani nei rapporti di lavoro è compreso nelle prime versioni della Carta UE; tuttavia, le modifiche apportate a quelle successive hanno indebolito sostanzialmente la natura della tutela offerta.

3. Le fonti d'ispirazione

La Convenzione dell'OIL N. 138 del 1973 sull'età minima è stata ratificata da tutti gli Stati membri dell'UE con l'eccezione dell'Austria. Il lavoro minorile rappresenta uno dei quattro diritti fondamentali che vanno rispettati dagli Stati membri dell'OIL anche se essi non ne hanno ratificato le rispettive convenzioni. La direttiva 94/33/CE sulla protezione dei giovani sul lavoro è stata adottata nel 1994 e avrebbe dovuto essere attuata entro il 22 giugno 1996. L'Italia e il Portogallo sono i due soli Stati membri che menzionano il lavoro minorile nelle proprie costituzioni.

4. Il divieto del lavoro minorile

Nessuno Stato membro ha stabilito un'età minima per i rapporti di lavoro dei minori di 15 anni. L'imminente accesso dei Paesi dell'Europa centrale ed orientale obbligherà questi Stati, in virtù della direttiva 94/33/CE che fa parte dell'*acquis communautaire*, a proibire l'accesso ai propri mercati del lavoro ai minori di 15 anni di età, anche se essi prevedono un'età minore per l'obbligo scolastico.

L'articolo 32 prevede un'eccezione esplicita all'età minima per l'ammissione al lavoro: "fatte salve le norme più favorevoli ai giovani". La portata delle eccezioni "più favorevoli" è illimitata; tuttavia, essa potrebbe essere interpretata alla luce dell'articolo 4(2)(b) della direttiva 94/33/CE, che si riferisce ad "un sistema di formazione in alternanza o di tirocinio presso un'impresa, purché tale lavoro sia svolto in conformità con le condizioni descritte dall'autorità competente".

La Carta UE consente deroghe all'età minima per l'ammissione al lavoro e al divieto del lavoro minorile, se esse sono "limitate". Ciò rende incerta l'età in cui il lavoro minorile è consentito. A parte i programmi di tirocinio, vi sono tre tipi di deroghe nei diritti nazionali: il lavoro domestico (ad esempio nelle abitazioni private) o il lavoro in famiglia (spesso in agricoltura), le attività culturali o simili (artistiche, sportive, cinema, spesso soggette a previa autorizzazione da parte di un'autorità competente) e

“i lavori leggeri” (come previsto nella Direttiva 94/33). La clausola di deroga dell’articolo 32 è molto più vaga e imprecisa e questo è un punto molto delicato nel caso di minori che svolgano lavori temporanei per guadagnare una “paghetta”, a volte con l’incoraggiamento dei genitori e non sempre senza sfruttamento da parte dei soggetti economici.

Il testo dell’articolo 32 non sembra contenere disposizioni specifiche relative alle condizioni di lavoro per i minori di 16 anni, anche se esse potrebbero rientrare nelle parole iniziali dell’articolo 32(2), laddove fossero interpretate in modo da ricomprendere anche le condizioni lavorative di tali soggetti. La legislazione nazionale negli Stati membri ha assoggettato il lavoro dei minori di 16 anni a numerose condizioni (ad esempio limiti sul lavoro notturno, in materia di orario, periodi obbligatori di riposo e periodi di pausa), ma non in materia di retribuzione, compreso il salario minimo.

5. La regolamentazione del lavoro di minori, adolescenti e giovani lavoratori

Determinate norme tutelano i giovani lavoratori (minori/adolescenti) tra l’età minima per l’ammissione al lavoro e i 18 anni. La Convenzione dell’OIL N. 138 impone un’età minima di 18 anni (eccezionalmente 16) per l’ammissione a qualsiasi tipo di occupazione o lavoro che sia suscettibile di mettere a repentaglio la salute, la sicurezza o il benessere morale dei giovani.

L’articolo 32 della Carta UE stabilisce, con una formulazione piuttosto vaga, che i giovani ammessi al lavoro “devono beneficiare di condizioni di lavoro appropriate alla loro età”. La direttiva 94/33/CE richiede agli Stati membri di emanare delle norme relative agli orari di lavoro, al lavoro notturno, alle pause, ai periodi di riposo, anche annuali, per i giovani lavoratori e per proibirne l’utilizzo nelle occupazioni nocive specificate nella direttiva.

L'articolo 32, come già la direttiva 94/33/CE (articolo 1(3)), richiede che i giovani lavoratori siano “protetti contro lo sfruttamento economico”. Ciò solleverà molte domande sulle norme previste da leggi che disciplinano il lavoro dei giovani negli Stati membri. Vi è ad esempio l'obbligo di parità retributiva? La Costituzione italiana garantisce esplicitamente la parità di retribuzione a parità di lavoro (articolo 37).

6. Applicazione

La vigilanza sull'applicazione della legislazione nazionale sul lavoro minorile e sui giovani occupati viene generalmente effettuata da un Ispettorato del lavoro, che può irrogare sanzioni penali. Le disposizioni su questo tema contenute nella Carta richiedono anch'esse ispezioni programmate e sanzioni sufficienti. È dubbio però se l'Ispettorato in tutti gli Stati membri dell'Unione sia abbastanza efficace e i pubblici ministeri sufficientemente attivi da garantire l'applicazione di queste leggi.

7. La dimensione della globalizzazione

In molte realtà in via di sviluppo, il lavoro minorile è tuttora diffuso, mentre molte società europee dispongono di stabilimenti o fanno affari con imprese nei Paesi che impiegano i minori con retribuzioni estremamente basse. Gli Stati possono affrontare tale problema imponendo restrizioni al commercio di merci e servizi prodotti con l'ausilio del lavoro minorile. Lo strumento politico consiste nell'inserimento di “clausole sociali” negli accordi commerciali tra Stati. L'UE potrebbe utilizzare i suoi diversi poteri giuridici e commerciali a sostegno della lotta contro le “forme peggiori del lavoro minorile”. Dal 1996 il nuovo schema comunitario di agevolazioni tariffarie generalizzate ne prevede la sospensione temporanea per i Paesi che praticano le forme più lampanti di sfruttamento del lavoro minorile. Potrebbero anche essere prese in considerazione altre strategie. Si possono ad esempio obbligare le imprese europee a riferire ad intervalli regolari sulle attività delle loro filiali al di fuori dell'Unione per quan-

to riguarda il ricorso al lavoro minorile. Le società che risultano avvalersi di esso possono essere escluse dall'accesso ai pubblici appalti, ai sussidi o ad altre attività all'interno della CE stessa. L'articolo 32 della Carta UE dovrebbe obbligare le autorità comunitarie a proibire ogni attività economica all'interno dell'UE che sia basata sullo sfruttamento delle forme peggiori di lavoro minorile all'esterno del contesto comunitario.

8. Conclusioni

L'articolo 32 della Carta UE concerne almeno quattro problemi pratici del lavoro minorile: (1) come limitare le eccezioni al divieto del lavoro minorile; (2) come tutelare efficacemente i giovani lavoratori; (3) come far rispettare queste regole in maniera corretta; e (4) come impedire alle società europee di sfruttare i minori e i giovani al di fuori dell'UE.

Capitolo 14

Disposizioni “orizzontali”

Capo VII. Disposizioni generali (articoli 51-54)

Brian Bercusson

1. Introduzione

Il Capo VII (“Disposizioni generali”) concerne le limitazioni poste alla Carta dai Trattati, dai criteri generali, dalla Convenzione europea dei diritti umani, da altre fonti e dalla Carta stessa. L’affermazione che siffatte fonti di diritto possano limitare i diritti contenuti nella Carta UE solleva una questione centrale relativa alla supremazia del diritto comunitario.

Articolo 51: Ambito di applicazione

- 1. Le disposizioni della presente Carta si applicano alle istituzioni e agli organi dell’Unione nel rispetto del principio di sussidiarietà come pure agli Stati membri esclusivamente nell’attuazione del diritto dell’Unione. Pertanto, i suddetti soggetti rispettano i diritti, osservano i principi e ne promuovono l’applicazione secondo le rispettive competenze.*
- 2. La presente Carta non introduce competenze nuove o compiti nuovi per la Comunità e per l’Unione, né modifica le competenze e i compiti definiti dai trattati.*

2. Considerazioni generali: destinatari e ambito di applicazione

L’articolo si occupa dei destinatari della Carta e delle rispettive competenze e funzioni. Si può ravvisare un contrasto tra il paragrafo 1 e il paragrafo 2, nella misura in cui il primo impone agli Stati ma anche all’Unione un obbligo di

promuovere l'applicazione dei diritti e dei principi della Carta. Ma si tratta di un obbligo del tutto nuovo, aggiunto a quelli preesistenti la Carta stessa.

Infatti, il paragrafo 2 asserisce che la Carta “non introduce competenze e compiti nuovi” a carico della Comunità e dell'UE. Inoltre stabilisce che essa è limitata dai Trattati (“le competenze e i compiti definiti dai trattati”). Ciò non avrebbe alcun senso se la Carta venisse incorporata nei Trattati, poiché essa non può limitare se stessa.

3. Le conseguenze per gli Stati membri: solo “nell’attuazione del diritto dell’Unione”?

La parola “attuazione” potrebbe essere interpretata nel senso di limitare l'impatto della Carta alle specifiche misure di attuazione del diritto nazionale. La Corte europea opta per un'interpretazione più ampia, in base alla quale il diritto della CE si applica a tutte le leggi nazionali che rientrano nell'ambito dei poteri dell'UE, indipendentemente dal fatto che esse costituiscano o meno misure specifiche di attuazione.

4. L'incertezza della sussidiarietà

Nel caso di *competenze distinte*, la Carta va applicata “nel rispetto del principio di sussidiarietà”. Il significato della sussidiarietà è spesso oggetto di controverse interpretazioni. Questo articolo conferma la superiorità di tale incerto principio con riguardo ai diritti fondamentali, e ciò rappresenta un'ulteriore fonte di incertezza per la Carta stessa.

5. La sussidiarietà come principio dinamico per la protezione dei diritti fondamentali

La sussidiarietà riguarda soltanto la distribuzione delle competenze e dei compiti tra l'UE e gli Stati membri nei casi *competenza concorrente*. Il paragrafo 2 vieta la creazione di nuove competenze o compiti nei casi di competenze *distinte*. Le inadempienze da parte degli Stati membri possono tuttavia consentire l'intervento delle istituzioni e degli organi dell'Unione. Ciò

viene corroborato dalla seconda frase del paragrafo 1, che impone un obbligo di *promuovere* l'applicazione dei diritti della Carta, obbligo che si applica sia all'Unione sia agli Stati membri.

6. Le competenze e i compiti della Comunità o dell'Unione

La Carta amplia la discrezionalità della Corte nell'interpretazione delle competenze e dei compiti della Comunità, laddove essi non siano chiari, alla luce dell'obiettivo di tutela dei diritti contenuti nella Carta.

7. Le conseguenze dell'applicazione limitata agli Stati membri: ampliamento dell'ambito di applicazione del diritto dell'Unione?

Gli Stati membri sono vincolati “esclusivamente nell'attuazione del diritto dell'Unione”. Si può ipotizzare una situazione in cui uno dei diritti fondamentali enunciati nella Carta venga violato in maniera lampante da uno Stato membro, il quale potrebbe sostenere che la sua azione non ha nulla a che fare con l'attuazione del diritto dell'Unione. Una tale situazione potrebbe portare alla contestazione di questa affermazione davanti alla Corte europea, che potrebbe optare, nonostante il paragrafo 2, per un'interpretazione più ampia dell'ambito di applicazione del diritto dell'Unione, piuttosto che tollerare una violazione della Carta.

Articolo 52: Portata dei diritti garantiti

1. Eventuali limitazioni all'esercizio dei diritti e delle libertà riconosciuti dalla presente Carta devono essere previste dalla legge e rispettare il contenuto essenziale di detti diritti e libertà. Nel rispetto del principio di proporzionalità, possono essere apportate limitazioni solo laddove siano necessarie e rispondano effettivamente e finalità di interesse generale riconosciute dall'Unione o all'esigenza di proteggere i diritti e le libertà altrui.

2. I diritti riconosciuti dalla presente Carta che trovano fondamento nei trattati comunitari come il Trattato sull'Unione europea si esercitano alle condizioni e nei limiti definiti dai trattati stessi.

3. 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 conferiti dalla suddetta convenzione. La presente disposizione non preclude che il diritto dell'Unione conceda una protezione più estesa.

8. Considerazioni generali: limitazioni della portata

Il paragrafo 1 restringe la portata degli eventuali limiti che potrebbero essere imposti alla Carta. In questo senso esso sembra in conflitto con il paragrafo 2, il quale asserisce nuovamente che quest'ultima è limitata dai Trattati (“alle condizioni nei limiti definiti dai Trattati stessi”). Ciò non avrebbe senso qualora la Carta stessa ne venisse a far parte.

Il paragrafo 3 pone la Carta in relazione con la Convenzione europea dei diritti dell'uomo intesa come norma minima. Esso sembrerebbe consentire al “diritto dell'Unione” di fornire “una protezione più estesa”. Se la Carta venisse incorporata nel Trattato, essa diventerebbe “diritto dell'Unione” e potrebbe pertanto garantire “una protezione più estesa” di quella contenuta nella Convenzione dei diritti dell'uomo.

9. La Convenzione dei diritti dell'uomo e la Carta: “protezione più estesa”

L'articolo 52(3) stabilisce che i diritti della Carta corrispondenti a diritti contenuti nella Convenzione europea dei diritti dell'uomo hanno significato e portata *uguali* a quelli della Convenzione. Il “diritto dell'Unione” può però fornire “*una protezione più estesa*”. Se la Carta diventasse “dirit-

to dell’Unione” per effetto della incorporazione nel Trattato, potrebbe essa garantire nel contempo la stessa protezione e una protezione più estesa? L’articolo 53 afferma che la Carta UE non va interpretata come limitativa o lesiva della Convenzione europea dei diritti dell’uomo, che rappresenta la norma minima dei diritti umani e delle libertà fondamentali. Anche qui si pone la domanda di come esso possa conciliarsi con l’articolo 52(3), secondo cui la Carta avrebbe significato e portata uguali.

Una delle possibili risposte consiste nel sostenere che la Carta ha significato e portata identici all’*attuale* Convenzione dei diritti dell’uomo, che appunto stabilisce norme minime, ma che essa *in futuro* potrà essere interpretata in modo da fornire una protezione più estesa.

10. Le limitazioni si riferiscono solo “all’esercizio” dei diritti

Le eventuali limitazioni si riferiscono “all’*esercizio*” dei diritti e delle libertà; esse non possono colpirla portata.

11. Limitazioni tramite la legislazione o tramite la legge?

La condizione che i limiti devono essere previsti “dal diritto” significa che essi possono emergere non solo dalle leggi, ma anche da altre fonti, compresa la giurisprudenza.

12. I criteri per le limitazioni

I criteri che permettono di limitare i diritti della Carta differiscono in molti casi da quelli consentiti nella Convenzione dei diritti dell’uomo relativamente ai diritti fondamentali, nella Carta comunitaria del 1989 e nelle Carte sociali europee. Poiché la Carta UE ripete disposizioni presenti in tali fonti, senza tuttavia consentire limitazioni analoghe, la portata dei diritti in essa previsti può risultare più ampia o più ristretta.

13. I diritti della Carta possono non essere fondati sui trattati

Il paragrafo 2 fa riferimento ai “diritti riconosciuti dalla presente Carta che trovano fondamento nei Trattati comunitari ed in quello sull’Unione Europea”, dal che si deduce che alcuni diritti *non* hanno tale fondamento. I primi sono soggetti alle limitazioni contenute nei Trattati. Presumibilmente i secondi non lo sono.

Articolo 53: Livello di protezione

Nessuna disposizione della presente Carta deve essere interpretata come limitativa o lesiva dei diritti dell’uomo o delle libertà fondamentali riconosciuti, nel rispettivo ambito di applicazione, dal diritto dell’Unione, dal diritto internazionale, dalle convenzioni internazionali delle quali l’Unione, la Comunità o tutti gli Stati membri sono parti contraenti, in particolare la convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell’uomo e delle libertà fondamentali, e dalle costituzioni degli Stati membri.

14. Considerazioni generali: norme minime internazionali

Questo articolo specifica le norme minime contenute in altre fonti internazionali, compresa la Convenzione europea dei diritti dell’uomo. Anche in questo caso il riferimento alle norme minime del “diritto dell’Unione” non avrebbe senso se la Carta stessa venisse incorporata nel “diritto dell’Unione”.

15. Le “convenzioni internazionali delle quali... tutti gli Stati membri sono parti contraenti”

Alcune Convenzioni OIL (N. 87 e 98) sono state ratificate da tutti gli Stati membri, che hanno aderito anche alla Carta comunitaria del 1989. La Carta sociale europea è stata anch’essa ratificata allo stesso modo, ma gli Stati membri hanno scelto disposizioni diverse. I diritti e le liber-

tà riconosciuti in queste convenzioni non verranno limitati o lesi dalla Carta, la cui interpretazione può consentire una protezione più intensa o più estesa.

16. La Carta e il “diritto dell’Unione”

Se la Carta entrasse a far parte del diritto dell’Unione, sorgerebbe il delicato problema relativo al suo rango nella gerarchia delle norme comunitarie.

17. La legge nazionale come norma minima

Il riferimento alle “costituzioni degli Stati membri” è inteso nell’articolo 53 come una norma *minima* che la Carta UE non può “interpretare in maniera limitativa o lesiva”. Esso non impedisce un’interpretazione della stessa Carta che “*estenda o influenzi positivamente*” i diritti umani o le libertà fondamentali contenuti in tali costituzioni.

18. La Carta e la supremazia del diritto della CE

Sembra affiorare qui un conflitto potenziale. La Corte di giustizia europea può sviluppare la giurisprudenza sulla base della supremazia del diritto della CE in genere nei confronti delle costituzioni nazionali. I giudici nazionali potrebbero però rivendicare un diritto di riesaminare il diritto della CE utilizzando il riferimento alle costituzioni degli Stati membri nell’articolo 53.

19. I conflitti tra diritti

L’articolo 53 della Carta UE si applica qualora si sostenga che il diritto della Carta è più debole dello *stesso* diritto previsto altrove. La Carta non deve “limitare o essere lesiva” di un diritto previsto altrove. Esso può inoltre applicarsi nei casi in cui un diritto della Carta UE rivendicato da

un ricorrente si ponga in conflitto con i diritti contenuti in un'altra fonte riguardante i diritti umani, rivendicati da *altri* titolari. Si pone allora la questione di quale sia il diritto prevalente. Una delle possibili soluzioni consiste nell'interpretare l'articolo 53 in modo da sostenere che i diritti della Carta non possono essere lesivi di *alcun* altro diritto. Un'interpretazione più restrittiva indurrebbe a credere invece che i diritti della Carta UE non possono limitare lo *stesso* diritto garantito altrove. Per quanto riguarda *altri* diritti, occorrerebbe invece chiedersi qual è la fonte gerarchicamente superiore: la Carta da un lato, e dall'altro la Convenzione europea dei diritti dell'uomo, il diritto internazionale, le costituzioni nazionali, ecc. A questo punto entrerebbe in gioco il problema della stessa supremazia del diritto comunitario.

Articolo 54: Divieto dell'abuso di diritto

Nessuna disposizione della presente Carta deve essere interpretata nel senso di comportare il diritto di esercitare un'attività o compiere un atto che miri alla distruzione dei diritti o delle libertà riconosciuti nella presente Carta o di imporre a tali diritti e libertà limitazioni più ampie di quelle previste dalla presente Carta.

20. Considerazioni generali

Questo articolo riguarda il rapporto reciproco che hanno tra loro i diritti della Carta e le limitazioni che questa impone a se stessa.

21. Conclusioni

Le clausole orizzontali della Carta riguardano i conflitti tra individui che rivendicano diritti diversi *all'interno* della Carta (conflitto di diritti: articolo 54) e i casi in cui vi sono conflitti tra diritti della Carta e diritti previsti in *altre fonti* (conflitti di fonti, articolo 53). I problemi in cui vi sono conflitti interni tra le disposizioni della Carta sono gravi, ma potenzial-

mente ancora più gravi sono le controversie tra i diritti della stessa e quelli presenti in altre fonti riguardanti i diritti umani, e che pongono con forza il problema della supremazia.

Capitolo 15

Carta dei diritti fondamentali dell'UE e legislazioni e prassi nazionali

Brian Bercusson

1. Introduzione

In diversi articoli della Carta i diritti sono limitati dal richiamo alle legislazioni (e prassi) nazionali.

2. Le formulazioni dei riferimenti nella Carta alle legislazioni e prassi nazionali

Questi richiami riguardano i diritti sindacali e del rapporto di lavoro negli articoli 27 (diritto dei lavoratori all'informazione e alla consultazione all'interno dell'impresa), 28 (diritto di negoziazione e azioni collettive) e 30 (tutela in caso di licenziamento ingiustificato). In altri articoli *non* sono previste restrizioni di questo tipo, e ciò vale in particolare per gli articoli 12 (libertà di riunione e di associazione), 15 (libertà professionale e diritto di lavorare), 21 (non discriminazione), 23 (parità tra uomini e donne) e 31 (condizioni di lavoro giuste ed eque).

3. Problemi e proposizioni

3.1. La supremazia del diritto della CE

Il principio fondamentale di supremazia del diritto comunitario verrebbe pregiudicato se i diritti della Carta fossero limitati dalle legislazioni e dalle prassi nazionali. Ciò si verificherebbe senz'altro se essa venisse incorporata nel Trattato. I giudici degli Stati membri che decidessero una controversia sulla violazione di un diritto della Carta potrebbero ignorarla se

essa fosse in conflitto con le legislazioni e prassi nazionali. La Corte di giustizia europea dovrebbe anch'essa dare priorità alle legislazioni e alle prassi nazionali, ma è improbabile che ciò sia accettato dalla Corte comunitaria.

Laddove le leggi e le prassi nazionali prevedano limiti ai diritti concessi, la supremazia del diritto comunitario richiede che gli *obiettivi* della Comunità nel garantire tali diritti ne consentano un'interpretazione che *superi* quei limiti.

3.2. Le legislazioni e prassi nazionali e le norme internazionali

Si direbbe che queste norme “nazionali” siano in realtà più che altro internazionali. L'articolo 52(3) stabilisce che i corrispondenti diritti della Carta, compresi quelli che rinviano a leggi e prassi nazionali, devono essere uguali a quelli presenti nella Convenzione europea dei diritti dell'uomo, con la quale le legislazioni e prassi nazionali non devono e non possono essere in conflitto, dal momento che tutti gli Stati membri l'hanno ratificata. Analogamente, l'articolo 53 vincola la Carta a garantire un livello di protezione non meno favorevole di quello di talune norme internazionali, a cui dovrebbero essere conformi le leggi e le prassi nazionali. Il riferimento a queste ultime nella Carta UE non significa nulla altro che una conformità a tali norme internazionali.

Le legislazioni e prassi nazionali non possono prescrivere norme meno favorevoli di quelle internazionali.

3.3. Le legislazioni e prassi nazionali: la norma massima?

Se i diritti della Carta fossero limitati dalle leggi e prassi nazionali, la norma nazionale diventerebbe non la norma minima, ma la massima. Ciò eliminerebbe ogni “valore aggiunto” proprio della Carta.

Il valore aggiunto della Carta verrà realizzato solo se i riferimenti alle norme nazionali in essa contenute venissero interpretati come imposizione di norme minime migliorabili dai diritti della Carta.

3.4. La diversità delle norme dei singoli Stati membri

La giustificazione più importante della Carta è che stabilisce una rete comune di diritti fondamentali per tutti i cittadini dell'Unione. Questa giustificazione si perderebbe se i diritti fondamentali fossero soggetti alle leggi e alle prassi nazionali.

Il pericolo di leggi nazionali con diritti fondamentali minimi diversi può essere evitato solo se la Carta viene interpretata in modo da stabilire una rete comune di diritti fondamentali che vadano oltre le leggi e prassi nazionali.

3.5. La diversità dei riferimenti alle legislazioni e prassi nazionali

I rinvii alle leggi e prassi nazionali sono presenti in circa dodici articoli diversi della Carta e comprendono sei formulazioni diverse.

Se possibile, questa diversità dovrebbe essere ignorata, a favore di un'interpretazione comune.

3.6. L'interpretazione delle formulazioni diverse delle limitazioni delle legislazioni e prassi nazionali

L'interpretazione della Carta è di per sé sufficientemente complessa, senza che si ponga l'ulteriore problema di stabilire il significato preciso dei diversi rinvii. Per motivi di supremazia, uniformità, obiettivi CE e standards normativi di diritti umani, le differenze tra le formulazioni andrebbero interpretate in modo da ridurre al *minimo* (a) la diversità tra di esse e (b) la deferenza nei riguardi degli ordinamenti nazionali.

3.7. Le formulazioni diverse per diritti diversi

I rinvii alle legislazioni e prassi nazionali sono concentrati nel Capo sulla "solidarietà", ove le espressioni che limitano i diritti in modo *generale* - "conformemente al diritto comunitario e alle leggi e prassi nazionali" - si riferiscono a determinati diritti collettivi (negoiazione e azioni collettive) e individuali (licenziamento). Anche se l'articolo 12 (libertà di associa-

zione, anche sindacale) sfugge a questo limite. Le formulazioni che limitano i diritti a condizioni e casi specifici attengono ad un solo diritto nel medesimo Capo (informazione e consultazione).

Le limitazioni dei diritti mediante rinvio in via generale a leggi e prassi nazionali contraddicono la 'filosofia' della Carta, che consiste nel creare solidarietà attraverso una piattaforma comune di diritti fondamentali in tutta l'Unione. Tale rinvio dovrebbe essere sottoposto ad un'interpretazione restrittiva, tale da non contraddire gli obiettivi di solidarietà.

Capitolo 16

Conclusioni

Brian Bercusson

1. Le dinamiche politiche della Carta UE

La Carta UE ha introdotto i diritti sindacali fondamentali, le norme sociali e quelle sul rapporto di lavoro nell'agenda politica dell'Unione. La sua rilevanza politica attiva una dinamica particolare dai caratteri squisitamente politici. Se non si riuscisse a rendere effettivi i diritti fondamentali previsti si provocherebbe un'amara delusione, particolarmente tra coloro a cui essi erano stati promessi. Una tale delusione minerebbe la loro lealtà nei confronti del processo di integrazione europea. Queste considerazioni sottolineano la necessità di rendere la Carta giuridicamente vincolante ed efficace.

Con la proclamazione della Carta gli Stati membri si sono trovati unanimemente concordi su determinati principi relativi ai diritti sindacali ed alle politiche sociali e del lavoro. Sulla base di questa unanimità, le istituzioni comunitarie possono ora progettare delle strategie finalizzate all'effettiva applicazione e attuazione di questi principi. Gli Stati membri non possono ora rinunciare a tale compito. Se la Carta acquisisse valore giuridico o addirittura costituzionale, le istituzioni dell'Unione, compresa la Corte di giustizia europea, si troverebbero soggette all'imperativo politico di garantirne l'efficace attuazione.

La Carta UE ha in sé la forza di estendere, se non addirittura superare, l'interpretazione restrittiva degli attuali poteri dell'Unione. Ciò crea una tensione nelle relazioni tra le istituzioni comunitarie in almeno quattro modi diversi.

In primo luogo, può prodursi una tensione tra gli Stati membri e le stesse istituzioni comunitarie. Se queste ultime intraprendono un'iniziativa per promuovere i diritti sindacali, sociali e del lavoro della Carta, alcuni Stati potrebbero sostenere che tali azioni non rientrano tra i poteri dell'UE.

In secondo luogo, può verificarsi una tensione tra i singoli Stati membri. I diritti sindacali, sociali e del lavoro della Carta sono coerenti con le tradizioni istituzionali e le prassi di molti ma non di tutti gli Stati membri.

In terzo luogo, può determinarsi una tensione tra le istituzioni stesse dell'Unione. La Carta UE dà spazio per iniziative attivate dalla Commissione, in contrasto con l'opinione del Consiglio che rispecchia le preoccupazioni degli Stati membri in materia di sovranità nazionale. La Corte di giustizia europea regge un equilibrio delicato nella promozione dell'integrazione europea.

Infine, le tensioni nascono dalle pressioni esercitate sugli Stati membri e sulle istituzioni dell'Unione da soggetti subnazionali e sovranazionali. Molti attori e gruppi di interesse potenti all'interno degli Stati membri, o anche organizzati a livello sovranazionale, premeranno per ottenere la realizzazione degli impegni contenuti nella Carta UE.

E' probabile che queste tensioni diano luogo ad una combinazione di pressioni provenienti da quegli Stati che sono in sintonia con i diritti sindacali, sociali e del lavoro contenuti nella Carta, dalle istituzioni dell'Unione che li considerano un mezzo importante per acquisire adesioni al progetto d'integrazione europea e da attori sociali e politici che considerano la Carta UE un impegno teso alla realizzazione dei loro obiettivi. Vi saranno certamente contropressioni, ma le tensioni risultanti porteranno probabilmente ad una leggera espansione dei poteri dell'UE e forse ad una certa convergenza tra Stati membri in materia di diritti sindacali, sociali e del lavoro.

2. Le dinamiche giuridiche della Carta UE

Questa dinamica politica si può esprimere attraverso diversi canali giuridici: legge, controversie, dialogo sociale, metodo aperto di coordinamento secondo la strategia europea per l'occupazione, ecc. Ciascuno di essi offre opzioni diverse per l'attuazione giuridica dei diritti previsti nella Carta UE. Se questa venisse incorporata nel Trattato della CE, farebbe parte di una costituzione europea con effetti giuridici potenzialmente notevoli (efficacia diretta e supremazia). Tutte le azioni, a livello nazionale e dell'Unione, dovrebbero essere conformi ai diritti fondamentali del Trattato della CE, difeso dalla Corte di giustizia europea.

2.1. Il ruolo della Corte di giustizia europea

La Corte di giustizia europea diventa così un soggetto essenziale nell'attuazione e nel rispetto della Carta UE. Essa risolverà le controversie in cui gli Stati membri sono accusati di non aver attuato o addirittura di aver violato diritti in essa contenuti. La Corte ha già svolto questo ruolo in passato, garantendo il rispetto di altre libertà fondamentali (circolazione di merci, servizi, capitale e lavoro) del Trattato della CE. La Carta UE fornisce un ulteriore strumento giuridico con il quale i giudici di Lussemburgo potranno superare gli ostacoli all'integrazione europea nel settore dei diritti sindacali, della politica sociale e dei rapporti di lavoro.

Questo ruolo potenziale della Corte di giustizia può essere illustrato con due esempi. Anzitutto, nell'ipotesi di una decisione del Consiglio o dell'azione di uno Stato membro che sembrano violare i diritti fondamentali garantiti dalla Carta UE, le istituzioni nazionali o sovranazionali potranno mobilitare l'opposizione. Sotto l'effetto di queste pressioni, o indipendentemente da esse, la Commissione potrà cercare di negoziare una soluzione del conflitto. L'eventuale insuccesso o la presenza di ulteriori pressioni politiche potranno far sì che la questione dia luogo a una controversia davanti alla Corte di giustizia. Il ricorso fondato sulla violazione della Carta UE trasformerebbe un conflitto politico in una controversia

giudiziaria. La stessa prospettiva di una lite potrà rappresentare una leva politica tale da indurre i soggetti che temono un'azione legale a modificare i propri comportamenti.

Il secondo esempio riguarda un'iniziativa dell'UE potenzialmente lesiva di un diritto fondamentale garantito dalla Carta. Anche in questo caso potrà attivarsi un'opposizione sostenuta da soggetti nazionali o sovranazionali. I governi di uno o più Stati membri potranno impugnare l'iniziativa dell'Unione nella controversia davanti alla Corte di giustizia. L'esperienza suggerisce che, anche in questo caso, la minaccia di un'azione legale conferisce ad essi sia un'influenza sulla Commissione impegnata nella formulazione di iniziative che un certo potere negoziale nelle trattative riguardanti l'adozione di una misura da parte del Consiglio.

Le controversie fondate sulla Carta UE potrebbero rivelarsi un importante mezzo per assicurare i diritti sindacali, sociali e del lavoro. L'accesso diretto alla Corte di giustizia europea per lamentare le violazioni della Carta UE potrebbe influenzare le agende politiche delle istituzioni sia dell'Unione che degli Stati membri. Ad esempio, la concessione alla Confederazione europea dei sindacati (CES) del diritto di proporre ricorso presso i giudici comunitari potrebbe risultare decisiva per consentire ai sindacati di impugnare misure che riguardano i diritti sindacali fondamentali o per influire, attraverso la minaccia di un giudizio, sulle trattative che interessano iniziative dell'Unione o azioni degli Stati membri. L'accesso alla Corte di giustizia mediante denunce dirette ai sensi dell'articolo 230 (ex 173) del Trattato CE è attualmente molto limitato ed è oggetto di riesame. Le modifiche proposte alla struttura giudiziale nel Trattato di Nizza rappresentano un'importante opportunità.

La Carta può trasferire conflitti politici nei canali giuridici. Alcuni osserveranno con timore questa possibilità. D'altro canto, le decisioni della Corte di giustizia in sostegno della Carta possono costituire una legittimazione pubblica dei diritti fondamentali, in un'Unione in cui la legitti-

mità è un bene prezioso anche perché raro. La Carta, grazie alla Corte di giustizia, ha un forte potenziale di legittimazione delle strutture, delle politiche ed azioni funzionali all'obiettivo dell'integrazione europea.

2.2. La legittimazione di strutture di governo nelle politiche sociali e del lavoro

L'esercizio delle competenze dell'Unione in ordine alle politiche sociali e del lavoro richiede strutture di governo legittime e la Carta può svolgere un ruolo importante a tal fine. I diritti fondamentali in essa contenuti conferiscono legittimità alla negoziazione e all'azione collettiva, nonché all'informazione e alla consultazione su un'ampia gamma di materie a livello di impresa. L'affermazione dei diritti di lavorare, di formazione professionale, di pari opportunità e di altri standards sociali e del lavoro fornisce un supporto alle soluzioni intese sulla strategia europea per l'occupazione.

La Carta può essere utilizzata per legittimare i soggetti, i processi e gli esiti di un sistema comunitario di relazioni industriali. Una delle sue funzioni principali potrebbe essere quella di contribuire alla necessaria legittimazione di tutte le strutture di governo di un sistema UE di relazioni industriali.

2.3. Il valore giuridico della Carta UE

La Commissione prevede che la Carta finirà per assumere carattere giuridicamente obbligatorio mediante la sua interpretazione da parte della Corte di giustizia europea, in quanto parte dei principi generali del diritto comunitario. Ciò non vale però per le parti della Carta che vanno oltre la giurisprudenza sui "principi generali" elaborata dai giudici comunitari, come nel caso di alcuni dei diritti sociali menzionati ai capi "Solidarietà" e "Uguaglianza". Difficoltà ancora maggiori possono prevedersi nel caso dei diritti sociali che richiedono un'azione positiva. È senz'altro rischioso fare affidamento sui principi generali della Corte per sostenere i diritti

sindacali, sociali e del lavoro previsti dalla Carta. Per assicurare i diritti sociali di quest'ultima sarà probabilmente necessario che essa diventi giuridicamente vincolante.

L'incorporazione futura della Carta nel Trattato di base pare godere di un consenso crescente. Ciò solleva la questione del suo valore in relazione al resto del Trattato, problema sollevato dall'articolo 52(2) della Carta, secondo il quale i diritti in essa contenuti basati sui Trattati "si esercitano... nei limiti definiti dagli stessi". In tal modo la Carta viene subordinata al Trattato. Rimane da chiedersi se non sarebbe meglio invertire il rapporto, condizionando il secondo ai valori della prima.

3. Un problema centrale: poteri dell'Unione e diritti fondamentali

Il problema centrale viene posto dallo stesso all'articolo 51(2): "La presente Carta non introduce competenze nuove o compiti nuovi per la Comunità o per l'Unione, né modifica le competenze e i compiti definiti dai Trattati". Esso consiste nel fatto che non esistono competenze CE/UE in grado di promuovere molti diritti della Carta, dal cui ambito potrebbero pertanto trovarsi al di fuori le attività tanto della CE/UE che degli Stati membri. Questo fatto può essere illustrato in maniera clamorosa con riferimento all'articolo 137(6) del Trattato della CE (dopo Nizza, articolo 137(5)), che esclude in maniera esplicita dalla competenza comunitaria il diritto di associazione e il diritto di sciopero. La libertà di associazione e il diritto di ricorrere ad azioni collettive sono invece garantiti esplicitamente negli articoli 12 e 28 della Carta.

Il paradosso è chiaro e riguarda il fatto che le competenze limitate della CE/UE si devono confrontare con diritti fondamentali o universali. Il problema centrale è dato dal contrasto tra la natura limitata delle competenze comunitarie e i diritti umani fondamentali della Carta UE. Se questi ultimi sono soggetti a competenze limitate, il concetto che li riguarda

ne risulta minato. I valori che l'Unione ha elevato al rango di diritti umani fondamentali sono protetti solo entro il limite dei suoi poteri. Essa deve ignorare i diritti umani fondamentali laddove questi si scontrano con le limitazioni delle sue competenze.

Alcune soluzioni possibili potrebbero contribuire, singolarmente o in combinazione tra loro, a risolvere questo problema.

3.1. La Corte di giustizia determina i poteri alla luce della Carta

I poteri e le funzioni della Comunità e dell'Unione previsti nei Trattati potrebbero essere ampliati dalla Corte di giustizia europea laddove ciò fosse necessario per garantire i diritti della Carta. Una misura adottata dalla Comunità o dall'Unione nell'attuazione di tali diritti potrebbe essere dichiarata valida nel caso in cui possa essere collegata con una disposizione della Carta.

3.2. Il rapporto tra poteri e obiettivi

Si potrebbero ampliare le competenze al fine di raggiungere gli obiettivi della Comunità. Gli articoli 2, 3, 4, 6 CE e l'articolo 2 del Trattato dell'Unione potrebbero essere modificati in modo da includere tra gli obiettivi di quest'ultima la promozione dei diritti della Carta. Si potrebbe formulare un nuovo articolo sul modello dell'articolo 308 (ex 235) del Trattato: "quando un'azione della Comunità risulti necessaria per [garantire i diritti contenuti nella carta dell'UE], senza che il presente Trattato abbia previsto i poteri di azione a tal uopo richiesti, [le istituzioni dell'Unione] prendono le disposizioni del caso".

3.3. La sussidiarietà dinamica

La sussidiarietà non rappresenta una distribuzione di competenza assoluta ed esclusiva. Se uno dei livelli è incapace di adottare una particolare misura, la competenza può essere esercitata ad un livello diverso. La sussidiarietà dinamica richiede un intervento a livello di Stato membro o

di Unione. La Carta fornisce un catalizzatore per l'applicazione del principio di sussidiarietà dinamica. Il mancato esercizio del potere ad uno dei livelli (Unione o Stato membro) richiede un'azione ad altri livelli. La Carta obbliga all'azione la Comunità o gli Stati membri se l'uno o gli altri vengono meno all'obbligo di realizzare i diritti fondamentali garantiti dalla Carta.

3.4. La sussidiarietà orizzontale

Come già rilevato, la sussidiarietà non rappresenta una distribuzione di competenza esclusiva tra l'UE e gli Stati membri. Le misure concernenti i diritti sindacali o le norme del lavoro, invece di essere adottate dall'una o dagli altri, potrebbero scaturire dai poteri sociali privati. Se le parti sociali non riuscissero però ad adottare tali misure per via dell'intransigenza di una di esse, tale competenza andrebbe esercitata ad un livello diverso.

Il principio di sussidiarietà orizzontale è particolarmente rilevante per il Capo IV della Carta intitolato "Solidarietà". Il principio di sussidiarietà è invocato nel primo paragrafo dell'articolo 1 del Trattato dell'Unione europea, mentre il principio di solidarietà viene menzionato esplicitamente al secondo paragrafo dello stesso articolo. I concetti di sussidiarietà e solidarietà sono pertanto collegati nell'articolo 1 del TUE. Ciò significa che la sussidiarietà orizzontale può attuare i diritti di solidarietà contenuti nella Carta.

Il dialogo sociale attribuisce un ruolo alle parti sociali nella politica sociale, ruolo ampio, non limitato neppure dai poteri indicati dall'articolo 137, al fine di raggiungere gli obiettivi dell'articolo 136. Il Trattato conferisce alle parti sociali notevoli competenze qualora esse si attivino attraverso il dialogo sociale.

La sussidiarietà può essere interpretata in modo da promuovere l'attuazione della Carta da parte delle istituzioni dell'Unione o degli Stati membri (sussidiarietà verticale) oppure, nei casi appropriati, come nel Capo

IV della Carta, dalle parti sociali (sussidiarietà orizzontale). La Dichiarazione di Nizza ha reso esplicito il desiderio di una delimitazione più precisa delle competenze in conformità con il principio della sussidiarietà. Questo obiettivo potrebbe essere raggiunto mediante una definizione chiara del ruolo della sussidiarietà orizzontale nell'attuazione della Carta.

4. Democrazia, legittimità e sussidiarietà orizzontale

L'incorporazione della Carta nei Trattati è collegata inevitabilmente alla questione delle competenze comunitarie. Il Trattato deve rispecchiare i valori della Carta e andrebbe modificato per accogliere la stessa. La sua incorporazione è collegata alla riorganizzazione e alla revisione dei Trattati e ciò significa un'espansione delle competenze dell'Unione.

E' però inevitabile una tensione tra questa espansione che è potenzialmente vasta per far posto a tutti i diritti della Carta e il presunto deficit democratico dell'Unione. Alcuni Stati membri, o addirittura la maggior parte di essi, sono probabilmente contrari all'idea di concedere alle istituzioni CE nuove competenze e nuovi compiti. Com'è possibile armonizzare quest'espansione con le modifiche istituzionali volte a migliorare la legittimità democratica dei meccanismi di applicazione delle stesse?

Una delle proposte consiste nel ridurre questa tensione rinforzando la sussidiarietà orizzontale, l'esercizio delle nuove competenze e poteri dell'Unione mediante l'azione delle parti sociali. Al dialogo sociale europeo sono già stati assegnati poteri comprendenti molti diritti sindacali, sociali e del lavoro contenuti nella Carta UE. La strategia europea per l'occupazione contiene altri diritti di questo tipo ed è chiaro che essa fa notevole affidamento sulle parti sociali. La legittimità dei nuovi poteri che occorrono per attuare i diritti della Carta al livello dell'Unione è rafforzata dalla sussidiarietà orizzontale.

Si determina così un collegamento tra la Carta e la questione più ampia della costituzione dell'UE, che implica l'idea di una revisione globale dei

Trattati. La Dichiarazione di Laeken affronta questioni che vanno ben oltre la Carta. Quest'ultima fa parte di un'architettura istituzionale complessiva in corso di sviluppo presso la Convenzione sul futuro dell'Europa.

La dichiarazione congiunta delle parti sociali dell'Unione in occasione del vertice di Laeken richiede un più ampio dibattito sulla riforma dei Trattati e non solo sul valore giuridico della Carta. La riorganizzazione e la revisione dei Trattati comporta un riesame dell'architettura istituzionale del sistema UE di relazioni industriali, ivi compreso il dialogo sociale, la strategia europea per l'occupazione, il coordinamento transnazionale della negoziazione collettiva e il dialogo macroeconomico.

Un eventuale sistema comunitario di relazioni industriali alleggerirebbe la pressione gravante sulle istituzioni dell'UE. Esso ne rafforzerebbe la legittimità dei nuovi poteri occorrenti per attuare la Carta a livello di Unione. La Carta e un sistema comunitario di relazioni industriali potrebbero rinforzarsi a vicenda.

5. Conclusione: la negoziazione della Costituzione dell'UE

Vi è uno scarto potenziale tra i diritti fondamentali garantiti dalla Carta UE e i poteri limitati dell'Unione. La Conferenza intergovernativa può modificare il Trattato. L'attuale Convenzione dovrebbe raccomandare la sua revisione per renderlo coerente con la Carta.

Quest'ultima rappresenta uno degli elementi su cui si discute nell'attuale Convenzione sulla futura costituzione dell'Unione europea. I diritti sindacali, sociali e del lavoro in essa contenuti sono stati l'origine della maggior parte delle dispute e delle obiezioni provenienti da taluni Stati membri nella precedente Convenzione. Tali obiezioni continueranno nel corso dei negoziati sulla costituzione dell'UE che si svolgono nell'attuale Convenzione, al cui interno la Carta potrebbe entrare a far parte di un accordo globale. Uno degli approcci possibili potrebbe essere costituito da un negoziato sulla separa-

zione di quei diritti della Carta rifiutati da alcuni Stati membri, a condizione che essi vengano attuati e resi giuridicamente efficaci mediante un sistema UE di relazioni industriali, ivi compreso il dialogo sociale e una rinnovata strategia europea per l'occupazione. Il modello potrebbe essere l'accordo del 31 ottobre 1991 tra CES, UNICE e CEEP, che ha ampliato le competenze dell'UE ma ne ha attribuito la responsabilità per la loro attuazione alle parti sociali attraverso il dialogo sociale e la sussidiarietà orizzontale.

L'incorporazione della Carta nel Trattato fa parte di una soluzione negoziale costituzionale comprendente la riforma del dialogo sociale UE, la strategia europea per l'occupazione e il metodo aperto di coordinamento, il coordinamento transnazionale della negoziazione collettiva e il dialogo macroeconomico. Ciò implica per le nuove istituzioni il coinvolgimento delle parti sociali, l'impiego di nuove procedure sulla scorta delle passate esperienze, nella speranza di ottenere esiti migliori. L'incorporazione nel Trattato fa parte di un'architettura costituzionale che tiene conto della natura specifica dei diritti sindacali, sociali e del lavoro presenti nella Carta.

Note sugli autori

Brian Bercusson

Professore di diritto sociale e del lavoro europeo presso il King's College, University of London, e professore invitato presso l'Istituto nazionale svedese per la vita lavorativa di Stoccolma. Autore di *European Labour Law* (Butterworths, London, 1996). Direttore del gruppo di diritto europeo presso lo studio legale Thompsons Solicitors di Londra, e coordinatore del gruppo di ricerca sui diritti sindacali transnazionali per l'Istituto sindacale europeo (ISE) a Bruxelles.

Thomas Blanke

Nato nel 1944. Professore di diritto. Dal 1972 componente del consiglio editoriale di *Kritische Justiz*. Nel 1975, professore di diritto del lavoro presso l'università Carl von Ossietzky di Oldenburg (Germania), attivo dal 1981 nei dipartimenti di scienze umane e di scienze economiche e del lavoro. Nel 1991/1992 Vicepresidente dell'Università. Componente del consiglio di consulenza di *Hanse-Wissenschaftskollegs*, una fondazione appartenente ai *Länder* della Bassa Sassonia e di Brema. Presidente del comitato di cooperazione della scuola sindacale dell'università di Oldenburg.

Niklas Bruun

Nato a Helsinki nel 1950 e laureato in legge nel 1972. Dottore in legge (tesi sul diritto del lavoro presso l'università di Helsinki) nel 1979. Nel 1985 professore presso la scuola di economia "Hanken" di Helsinki. Professore invitato presso l'*Arbetslivsinstitutet* (Istituto nazionale per la vita lavorativa) di Stoccolma, 1993-96, e collaboratore fisso di questo istituto. Ha pubblicato diversi libri sul diritto del lavoro e il diritto della proprietà

intellettuale. Durante gli anni Novanta ha partecipato attivamente ai progetti dell'Unione europea sul diritto del lavoro. Componente della Commissione per la libertà di associazione dell'OIL 1997-99. Dottore honoris causa dell'università di Stoccolma.

Stefan Clauwaert

Nato in Belgio nel 1970, laureato in diritto sociale presso l'università di Ghent (Belgio); ricercatore presso l'ISE dall'ottobre del 1995 di diritto del lavoro comparato e dell'UE, oltre che sui temi del dialogo sociale nell'UE; dal 1996 coordinatore di NETLEX, la rete degli esperti di diritto sindacale presso la CES; consulente legale per il dialogo sociale UE durante le trattative sul lavoro a tempo determinato, sul lavoro interinale e sul telelavoro; consulente CES presso il Comitato governativo per la Carta sociale del Consiglio d'Europa; componente del Consiglio di amministrazione di diverse reti internazionali ed europee di esperti di diritto del lavoro.

Antoine Jacobs

Nato nel 1946; dal 1987, professore di diritto del lavoro e politiche sociali presso l'università cattolica "Brabant" di Tilburg, presidente di corte d'appello e del centro di scienza e morale. Professore invitato a Montpellier (1993), Bari (1995), Nantes (1996) e Leuven (1998), Montreal e Berlino. Consulente sindacale nel settore del trasporto su strada nei Paesi Bassi e sulle conseguenze sociali della realizzazione del Mercato unico europeo. Consulente della Commissione europea sul diritto europeo del lavoro. Componente della rete di ricerca sui diritti sindacali transnazionali sostenuto dall'Istituto sindacale europeo.

Yota Kravaritou

Nata nel 1944; professore di diritto europeo presso l'istituto universitario europeo di Firenze e presso la facoltà di diritto dell'università di Salonico. Interessi di ricerca: diritto del lavoro e politiche sociali, diritto europeo e parità tra uomini e donne (studi di genere).

Isabelle Schömann

Laureata all'Università Paris I Panthéon-Sorbonne (Francia) in diritto del lavoro e sociale. Già ricercatrice presso il centro di ricerca in scienze sociali di Berlino (WZB - Germania) e dal maggio 2002 ricercatrice presso l'ISE (Belgio). Interessi di ricerca: diritto del lavoro europeo e comparato, diritto collettivo del lavoro, educazione permanente, sistemi di sicurezza sociale.

Bruno Veneziani

Nato nel 1941, professore di diritto sindacale comparato e del lavoro presso l'università di Bari. Già segretario della Associazione Italiana di diritto del lavoro e della sicurezza sociale: Vicedirettore della Rivista giuridica del lavoro e componente del comitato scientifico di numerose riviste nazionali. Professore invitato presso l'Università di Nantes (1992 e 2000), Vienna (1996), Tokyo (1999). Interessi di ricerca: diritto del lavoro e politiche sociali europee e comparate, contratto individuale di lavoro e diritto sindacale del lavoro.

Christophe Vigneau

PhD presso l'istituto universitario europeo di Firenze, docente presso l'università di Paris I, Panthéon-Sorbonne (Francia). Specializzato nel diritto del lavoro, diritto comunitario europeo e diritto delle obbligazioni.

ETUI REPORTS on legal issues



Publications 2000

Survey of legislation on temporary agency work (Report 65)

by Stefan Clauwaert

Analysis of the implementation of the parental leave directive in the EU member states (Report 66)

by Stefan Clauwaert & Sabine Harger

Publication 2002

Survey of the implementation of the part-time work agreement/directive (Report 73)

by Stefan Clauwaert

Forthcoming publications

April 2003

The Community social *acquis* in labour law in the CEECs and beyond: fighting deregulation (Report 75)

edited by Stefan Clauwaert, Wiebke Düvel & Isabelle Schömann

This report will also be available in French.

Legal survey on the implementation of the Fixed-term work Agreement/directive (Report 76)

by Isabelle Schömann, Stefan Clauwaert & Wiebke Düvel

Summer 2003

Fundamental social rights in the EU - comparative tables

by Stefan Clauwaert, Isabelle Schömann, Wiebke Düvel & Caroline Wörgötter

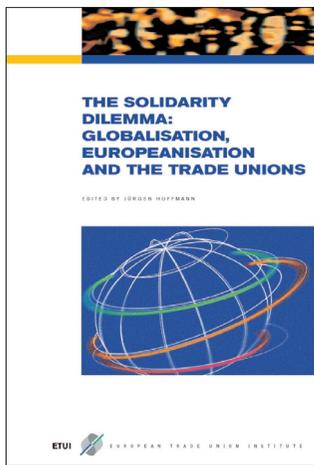


If you wish to purchase a copy of these reports or to receive any other information on our publications, please contact us:

European Trade Union Institute • Bd du Roi Albert II, 5/4 • B-1210 Brussels • tél +32 (0) 2 224 04 70 • fax 32 (0) 2 224 05 02 • e-mail: etui@etuc.org • website: www.etuc.org/etui

The solidarity dilemma: Globalisation, Europeanisation and the trade unions

Edited by Jürgen Hoffmann



This volume sets out to analyse the relationship between globalisation, europeanisation and trade unions. One main focus of analysis is the attempt to establish links between, on the one hand, processes of internationalisation of the economy ("globalisation") and, on the other hand, the local level and the development of a European macro-region, and to ask what opportunities emerge from such links for a regulation - and thereby "re-embedding" - of "disembedded" capital flows. Another major focus is the whole problematic arising from the fact that trade unions are organised on a national level: how can the unions effectively transmute the shift in the balance of power in industrial relations

arising from the fact that capital has, given the growing freedom of international capital movements, increasing "exit options" and is thus able to operate over the heads of nationally regulated labour markets or can, at least, threaten to do so? In other words, is the much hailed "international solidarity" a realistic option for the trade union movement, one with which it - at least in the European orbit - can pit itself against the real internationalisation of capital? But - and this was a further focus of the analyses - how real is the internationalisation of capital, which, thanks to the currency of the media buzz word "globalisation", is often taken at face value, without any attempt at further enquiry?

ETUI, Brussels 2002 • ISBN: 2-930352-08-6 • Price: 20 Euros • Available in English



If you wish to purchase a copy of this book or to receive any other information on our publications please contact us:

European Trade Union Institute • Bd du Roi Albert II, 5/4 • B-1210 Brussels • tél +32 (0) 2 224 04 70 • fax 32 (0) 2 224 05 02 • e-mail: etui@etuc.org • website: www.etuc.org/etui

