

Il modello sociale europeo e la Carta dei Diritti Fondamentali dell'Unione Europea

Contributo per il

I *workshop* in diritto dell'Unione europea e internazionale

Venezia, 26-27 marzo 2010

1. Il modello sociale europeo è interessato da profonde trasformazioni, determinate da cause molteplici, in primo luogo la crisi economica, che ne stanno modificando i caratteri di fondo e con i quali le giurisprudenze europee e nazionali devono confrontarsi per mantenere elevato il loro ruolo di attuatori dei diritti dei cittadini europei loro assegnato dalle Carte sovranazionali e dalle Costituzioni.

Il quadro giuridico di riferimento è poi radicalmente mutato con l'entrata in vigore del trattato di Lisbona, che assegna (finalmente) anche formalmente piena vincolatività giuridica alla Carta dei Diritti Fondamentali dell'Unione europea, già divenuta dalla data della sua prima (ibrida) approvazione un sicuro paramento interpretativo nel dialogo tra le Corti.

Si registra anche un certo rinnovato attivismo delle istituzioni europee in materia di diritti sociali, dopo qualche anno di relativa stagnazione, volto a ridisegnare le coordinate macro-economiche e gli obiettivi dell'intervento pubblico in materia.

2. La Strategia Europa 2020 recentemente licenziata dalle istituzioni europee¹ si muove in un contesto di forte preoccupazione per le conseguenze della crisi, che ha evidenziato le carenze strutturali dell'economia europea, ed individua quali sfide a lungo termine la globalizzazione, la pressione sulle risorse e l'invecchiamento della popolazione europea.

Fortunatamente, il legislatore (*rectius* il co-legislatore) europeo evita un approccio di pura e meccanica riduzione dei diritti sociali e dei relativi costi, ed anzi

rilancia il modello sociale europeo in chiave, per così dire, identitaria dell'Europa allargata ed in fase di ulteriore allargamento, ed in grado di mantenere ed anche sviluppare la competitività e sostenibilità del sistema.

L'Europa quale soggetto collettivo identifica quali attributi della propria crescita l'intelligenza, la sostenibilità e l'inclusività, collegati ad elevati livelli di occupazione, produttività, coesione sociale ed istruzione. Simili obiettivi devono ovviamente essere tradotti, e questo aspetto rimane il più delicato per la loro concertata attuazione, in obiettivi e percorsi nazionali.

3. Il percorso di rivisitazione del modello sociale europeo, in vista di tali ambiziosi obiettivi, sembra muoversi lungo tre principali direttrici: la *flexicurity*, l'inclusione sociale, il coordinamento dei sistemi di sicurezza sociale.

3.1. La *flexicurity* ha formato oggetto di ampio dibattito tra gli addetti ai lavori da quando nel 2007 tale concetto è stato utilizzato dalla Commissione come la pietra angolare per la modernizzazione del diritto del lavoro.

Non è questa la sede per ripercorrere il fecondo dibattito tra oppositori del concetto (*flexicurity* come *flexploitation*) e possibilisti, e le sue sfumature sulle quali si è sviluppata un'ampia ed interessante pubblicistica.

Mi pare però significativo sottolineare che i principi comuni di flessicurezza adottati dal Consiglio europeo includono strategie di formazione permanente (*lifelong learning*), politiche attive sul mercato del lavoro, sistemi adeguati e sostenibili di sicurezza sociale.

Invero l'evoluzione del concetto, dall'iniziale declinazione decisamente liberista, si è tradotta, anche grazie all'ampia consultazione delle parti sociali, dei giuristi e della società civile condotta attraverso il metodo aperto di coordinamento, in una combinazione di mercati del lavoro flessibili con un alto livello di occupazione e sicurezza del reddito.

¹ Comunicazione della Commissione "Europa 2020. Una strategia per una crescita intelligente, sostenibile e inclusiva" – COM (2010) 2020 del 3.3.2010

Al concetto di flessicurezza è quindi inestricabilmente connesso quello di sicurezza sociale. Rimane il problema, riconosciuto dalla stessa Commissione², che la maggior parte dei sistemi di sicurezza sociale esistenti è nata e si è sviluppata seguendo il modello del lavoratore dipendente a tempo pieno e con contratto a tempo indeterminato, magari con il medesimo datore di lavoro per tutta la durata della vita lavorativa, ed è quindi oltremodo complesso adattarli a situazioni diverse ed atipiche, che in concreto rischiano di corrispondere a situazioni di flessibilità senza sicurezza.

Un primo strumento per valutare la percorribilità delle proposte in materia di flessicurezza è la loro compatibilità con la Carta dei Diritti Fondamentali dell'Unione europea (Carta di Nizza). Ad esempio, la Carta assegna al diritto di accesso ai servizi di collocamento (gratuito) il rango di diritto fondamentale (art. 29), con una disposizione inserita nel titolo IV, contenente i principi di solidarietà, e basata principalmente sulla Carta sociale europea. Prevede, inoltre, il diritto alla tutela contro ogni licenziamento ingiustificato (art.30), nonché alla sicurezza sociale ed all'assistenza sociale (art. 34) ed alle prestazioni sanitarie (art. 35).

Poiché i principi comuni sulla *flexicurity*³ comportano la combinazione di accordi contrattuali flessibili ed affidabili, strategie di formazione permanente, politiche attive sul mercato del lavoro, e sistemi di protezione sociale moderni, adeguati e sostenibili, il diritto di accesso ai servizi di collocamento assume una valenza non limitata soltanto al primo incontro con il mercato del lavoro, ma deve coprire, alla luce della Carta di Nizza, tutta la vita lavorativa del cittadino europeo.

Le politiche di *flexicurity*, inoltre, dovrebbero promuovere mercati del lavoro più aperti ed inclusivi per superarne la segmentazione; coinvolgere sia le persone al di fuori che all'interno del mercato del lavoro (*insiders* e *outsiders*); promuovere maggiori opportunità, incentivi economici e misure di supporto per un più facile accesso a o cambiamento di lavoro per i lavoratori disoccupati, con un lavoro precario, con un lavoro non dichiarato, o comunque ai margini del mercato del

² *Flexicurity: Indicators on the coverage of certain social protection benefits for persons in flexible employment in the European Union*, in www.ec.europa.eu/social

³ Adottati dal Consiglio europeo EPSCO (Occupazione, politiche sociali, salute e consumatori) del 5 – 6 dicembre 2007

lavoro. La flessibilità contrattuale dovrebbe poi accompagnarsi a transizioni sicure da un'occupazione ad un'altra.

La sfida sull'attuazione dei principi si gioca, oltre che sul piano legislativo e regolamentare, su quello dei costi e su quello del dialogo sociale. Sotto il primo profilo, la stessa Commissione osserva che nei paesi europei dove un sistema di protezione dalla disoccupazione esiste, il bilanciamento costi-benefici risulta praticabile con l'applicazione di meccanismi di diritti-doveri per gli interessati; altrimenti, occorre una decisione politica per il reperimento di importanti risorse economiche attraverso un aumento delle tasse o dei contributi.

Sotto il secondo profilo, la richiesta delle parti sociali è nel senso di politiche di *flexicurity* negoziali e negoziate, e non unilateralmente imposte; per quanto riguarda il diritto ai servizi di collocamento, assunto al rango di diritto sociale fondamentale, ed inserito in un contesto di trasformazione del mercato del lavoro, la necessità di una sua gestione che coinvolga le organizzazioni dei lavoratori e di un suo orientamento alla transizione tra lavori e alla formazione permanente chiama in causa la responsabilità di scelte ed investimenti adeguati.

Alla luce dell'art. 30, poi, deve escludersi la legalità in chiave europea di legislazioni totalmente permissive in materia di licenziamento, in quanto la tutela contro il licenziamento ingiustificato é espressione dei principi giuridici fondamentali comuni agli ordinamenti europei ed appartiene al patrimonio di tradizioni costituzionali comuni ai paesi dell'Unione.

3.2. La seconda direttrice è stata sviluppata in particolare da un recente strumento di soft-law, la Raccomandazione del 3 ottobre 2008 sul coinvolgimento (o inclusione) attivo delle persone escluse dal mercato del lavoro, preceduta anch'essa da pubbliche consultazioni, ed accompagnata da una contestuale comunicazione della Commissione che precisa che il concetto di inclusione attiva completa l'attività volta a promuovere la flessicurezza, ed apre la strada a politiche in materia di *basic income*, osservando che “*la protezione sociale in paesi privi di un regime di reddito*

minimo come la Grecia e l'Italia ha una capacità più limitata in termini di riduzione della povertà”.

I principi comuni in materia di inclusione attiva nel mercato del lavoro⁴, che per certi versi bilanciano quelli in materia di flessicurezza, o quantomeno ne asciugano gli aspetti più liberisti, includono la promozione di lavori di qualità, migliori condizioni lavorative e salariali, formazione permanente, prospettive di carriera, e la lotta alla segmentazione del mercato del lavoro questa volta tramite la promozione del lavoro stabile, nonché un adeguato sostegno al reddito, anche attraverso meccanismi di reddito garantito.

Il collegamento al mercato del lavoro si realizza attraverso opportunità di lavoro e/o di formazione professionale, e si pone come complementare alla filosofia della *flexicurity*, in un'ottica di costruzione di uno Stato sociale attivo, che preveda percorsi personalizzati verso il lavoro e garanzie per coloro che non sono in grado di lavorare.

Nella filosofia degli organi europei, che richiede un quadro di riferimento comune e strumenti di attuazione nazionali, occorre eliminare gli ostacoli all'accesso al mercato del lavoro attraverso misure di tipo attivo e preventivo (con un particolare accento su orientamento e formazione personalizzati), adeguare gli incentivi e i disincentivi derivanti dai sistemi fiscali e di prestazioni sociali (soprattutto attraverso incentivi per i datori di lavoro e mediante meccanismi di condizionalità delle prestazioni), prevedere specifiche norme antidiscriminazione.

Sempre nel quadro della concreta fattibilità delle politiche sociali europee, si pone la strategia europea di lotta al lavoro sommerso⁵, fenomeno che da un punto di vista macroeconomico determina una riduzione del gettito fiscale e pregiudica il finanziamento dei sistemi di sicurezza sociale, mentre in un'ottica microeconomica tende a falsare la concorrenza leale tra le imprese, creando il terreno per il *dumping* sociale, oltre che essere, per definizione, un lavoro senza qualità, che si accompagna

⁴ La strategia di coinvolgimento attivo delle persone lontane dal mercato del lavoro è espressa nella Comunicazione della Commissione su "*Ammodernare la protezione sociale per un rafforzamento della giustizia sociale e della coesione economica: portare avanti il coinvolgimento attivo delle persone più lontane dal mercato del lavoro*" del 17.10.2007 e nella Comunicazione "*concernente una consultazione su un'azione da realizzare a livello comunitario per promuovere il coinvolgimento attivo delle persone più lontane dal mercato del lavoro*" dell'8.2.2006.

⁵ Comunicazione della Commissione del 24.10.2007 "*Rafforzare la lotta al lavoro sommerso*".

frequentemente a cattive condizioni di lavoro, rischi per la salute dei lavoratori, protezione sociale nulla o insufficiente, e fattore di attrazione dell'immigrazione clandestina.

3.3. Terza direttrice del nuovo modello sociale europeo si può considerare il coordinamento dei sistemi di sicurezza sociale. La Carta dei Diritti Fondamentali include nel concetto i sistemi di protezione in caso di maternità, malattia, infortuni sul lavoro, dipendenza, vecchiaia, perdita del posto di lavoro. In questo campo, peraltro, l'azione degli organismi europei è volta a coordinare tra loro i regimi previdenziali degli Stati membri in funzione della mobilità dei lavoratori europei. In questo settore, che pure beneficia di regolamentazioni molto dettagliate a partire dal 1971 (il più recente regolamento aggiornato per il coordinamento dei sistemi di sicurezza sociali europei entrerà in vigore nel maggio 2010), non risulta allo stato avviato un processo di standardizzazione dei diversi regimi nazionali o di progressiva sostituzione con un sistema europeo, ma restano nella sfera di responsabilità degli Stati membri le caratteristiche dei propri sistemi previdenziali e delle prestazioni erogabili, mentre l'Unione si limita a garantire che la libertà di movimento dei lavoratori nel mercato comune non sia pregiudicata dall'assenza di coordinamento. Tuttavia, l'ampiezza del settore interessato - sicurezza sociale in senso decisamente lato ed in parte a-tecnico - non può che favorire un linguaggio comune ed una progressiva ancorché lenta assimilazione delle tutele. Il Regolamento di coordinamento comprende prestazioni in caso di malattia, tutela della maternità e dei congedi parentali, prestazioni in caso di invalidità, vecchiaia e per i superstiti, assicurazione contro gli infortuni sul lavoro e le malattie professionali, sussidi (o benefici) in caso di disoccupazione o prepensionamento, benefici (assegni) familiari, ed ovviamente regola i meccanismi di cumulo dei contributi pensionistici in senso stretto. La promozione della mobilità è perciò collegata alla piena esplicitazione del principio di solidarietà. Inoltre, le politiche europee del lavoro sono connesse con il governo dell'immigrazione⁶, nella

⁶ Cfr. il Programma di Stoccolma in materia di libertà, sicurezza e giustizia adottato dal consiglio GAI il 10 e111 dicembre 2010.

misura in cui venga realizzata una politica di concertazione in relazione all'individuazione delle richieste del mercato del lavoro

4. Per quanto frammentato, un simile quadro offre all'interprete ed alla giurisprudenza, a partire da quella di merito, un sicuro ancoraggio ad un modello sociale garantista ed inclusivo. Semplicemente (ma il cammino è stato lungo e sofferto), la Carta europea dei diritti fondamentali comprende una serie articolata dei diritti sociali, essa ha lo stesso valore giuridico dei Trattati, e va quindi applicata, direttamente ma soprattutto in via interpretativa o tramite il meccanismo del rinvio pregiudiziale, integralmente, anche, ove possibile e necessario, in chiave di compatibilità della normativa nazionale con la disciplina europea.

Certo, la serie di sentenze della Corte di Giustizia del 2007-2008, a legger le quali poteva sembrare che i diritti sociali collettivi soccombessero di fronte alle libertà delle imprese e ad una competizione concorrenziale sostenuta da forme di *dumping* sociale, non sembrano in linea con le direttrici del modello sociale europeo in essere ed in sviluppo.

Il rischio dell'eterogenesi dei fini, ossia dello sfoltimento delle garanzie consolidate a livello nazionale ed ai vari livelli di contrattazione anziché di giustapposizione ed integrazione dei vari livelli di tutela, rimane immanente per la complessità della costruzione europea e dei suoi meccanismi di formazione delle decisioni e delle norme.

La capacità di analisi e spesso di convincimento dei documenti in materia di Europa sociale si scontra con il limitato orizzonte degli strumenti di *soft law* in materia e persiste l'asimmetria con le tecniche ed i contenuti di intervento su aspetti riguardanti specificamente la libertà di circolazione dei lavoratori.

Inoltre, gli investimenti economici e contributivi necessari per la costruzione di un'Europa sociale concreta, rimangono in larga parte non concertati né coordinati tra gli Stati membri.

La piena operatività giuridica della Carta dei diritti fondamentali dovrebbe contribuire a bilanciare lo squilibrio tra libertà economiche e diritti sociali. Dovrebbe cioè favorire il processo, anche giurisprudenziale, in forza del quale i diritti sociali, da limite esterno delle libertà economiche, si concretizzano in un sistema organico che dal nucleo duro ed originario del principio di non discriminazione si arricchisce ai diritti di informazione, di accesso ai servizi di collocamento, di tutela in caso di licenziamento ingiustificato, di sicurezza ed assistenza sociale, tutti diritti che si pongono sullo stesso piano delle libertà di mercato e che interagiscono con esse.

In una prospettiva di integrazione europea anche sociale, infatti, il valore giuridico costituzionale o comunque dotato di efficacia assimilabile a quella dei trattati della Carta di Nizza può essere idoneo ad indurre una nuova regolazione di ed interazione tra le libertà di circolazione e di concorrenza ed i diritti sociali.

Per quanto difficile e dai contorni indefiniti questo equilibrio possa risultare, ciò che occorre evitare è un ripiegamento sui confini nazionali; aspetti arretrati del nostro sistema, come la patologica quota di lavoro sommerso ed irregolare, il basso tasso di partecipazione al lavoro e di occupazione femminile, l'assenza di previsione di meccanismi di *basic income*, l'insufficienza delle risorse destinate all'assistenza sociale non sono risolvibili al di fuori di una cornice europea, e possono beneficiare di un innalzamento del livello dei diritti sociali su scala continentale. Si deve, cioè, confermare la funzione progressiva del diritto comunitario (anzi dell'Unione europea), grazie alle potenzialità inclusive della tutela multi-livello, per l'avanzamento del modello sociale europeo.

Gualtiero MICHELINI