

(ottobre 2013)

Il diritto al lavoro fra petizioni di principio ed emergenza economico-finanziaria

di Nicoletta Parisi

1. Il diritto al lavoro è espresso nell'art. 15 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea e si articola in tre diverse proposizioni: la prima dichiara il diritto di ciascuna persona di lavorare e di esercitare una professione liberamente scelta o accettata; la seconda esprime un corollario del processo di integrazione economica avviato in Europa con il Trattato di Parigi del 1951 istitutivo della CECA, collegando il diritto al lavoro del cittadino dell'Unione al suo diritto alla libera circolazione entro il mercato interno; la terza accoglie il principio di non discriminazione sulla base della nazionalità, stabilendo il principio di equiparazione dei cittadini stranieri regolarmente residenti entro il territorio di uno Stato membro al cittadino dell'Unione in relazione alle condizioni di lavoro.

La disposizione sembra, dunque, per i propri contenuti nulla aggiungere a quanto acquisito a livello internazionale europeo. Infatti la libertà professionale è affermata già nella Carta sociale europea del 18 ottobre 1961 e nella Carta comunitaria dei diritti sociali fondamentali del 9 dicembre 1989. Il diritto alla libera circolazione è garantito dal Trattato (artt. 45, 49 e 56 TFUE) e da articolata giurisprudenza della Corte di giustizia. La tutela dello straniero regolarmente soggiornante è contemplata nella Carta sociale europea e nel Trattato (art. 153.1TFUE).

Se bastasse osservare quanto appena detto, il discorso potrebbe chiudersi con la mera descrizione della disciplina stabilita in quei testi appena richiamati. Viceversa i contenuti, le implicazioni e l'efficacia della tutela espressa dall'art. 15 della Carta possono essere compresi compiutamente soltanto considerando l'intero contesto entro il quale questa disposizione è situata.

2. Il primo dato si ricava dall'art. 6.1.1 TUE: esso stabilisce il valore giuridicamente vincolante della Carta sui diritti fondamentali, assimilandone la portata alle norme di natura convenzionale contenute nei Trattati istitutivi e di funzionamento dell'Unione europea. La Corte di giustizia ha affermato che le disposizioni della Carta hanno in tal modo conseguito il rango di norme primarie dell'ordinamento giuridico europeo. Sul valore immediatamente precettivo di esse si pronuncia ormai in modo diffuso anche la giurisprudenza interna, la quale segnala inoltre la quale segnala la portata fondamentale dei diritti garantiti dalla Carta e conseguentemente l'esigenza di un rapporto integrativo delle norme nazionali con le fonti europee sui diritti della persona e un confronto

dialogico con le pronunce della Corte di giustizia dell'Unione. Si consideri per esempio quanto dichiara la Corte di Cassazione italiana occupandosi di *mobbing*: essa afferma che la Carta di Nizza ha lo stesso valore del Trattato e che i giudici nazionali devono ispirarsi ai principi espressi nel suo art. 1 (che regola il valore della dignità umana, inclusivo anche della dignità professionale) e all'art. 15 che regola la libertà professionale come diritto inviolabile.

3. L'assetto così accolto segnala un percorso virtuoso che fa propria la complessità della società (nel caso europea), formata non soltanto di singoli, portatori di libertà e diritti civili, politici ed economici individuali a fronte di pubblici poteri, ma anche di gruppi sociali, ugualmente determinanti ai fini della enucleazione delle linee di politica normativa da perseguire.

Il principio della indivisibilità dei diritti è immanente nella stessa categoria concettuale del diritto fondamentale. Tuttavia è stata negata a livello internazionale la sua concreta utilizzabilità, ascrivendo i diritti economico-sociali alla sfera dei diritti programmatici e affidandone conseguentemente la tutela a meccanismi internazionali di garanzia meno incisivi nella sovranità nazionale rispetto a quelli predisposti per libertà e diritti civili e politici.

Viceversa, la tecnica redazionale utilizzata nella Carta pone a proprio fondamento il principio dell'indivisibilità di tutti i diritti. Fra tutti essi viene attuata una pari-ordinazione intorno al valore rappresentato dalla dignità della persona. Ciò si traduce in una maggiore effettività della tutela, potendo essi sostenersi reciprocamente ed entrando in bilanciamento come termini paritari e non gerarchicamente ordinati. Si prenda il caso dell'art. 15 della Carta: esso è inserito nel Capo della Carta secondo dedicato alle "Libertà"; richiede di conseguenza una lettura dei suoi contenuti valorizzata dalle implicazioni di ogni altro diritto in quello stesso Capo espresso, per esempio con la libertà di impresa e con il diritto di proprietà. Tuttavia ciò rende anche manifesto che i diritti che attengono ai rapporti di lavoro non si esauriscono nel Capo quarto della Carta, intitolato alla "Solidarietà", appunto a motivo della collocazione "fuori sacco" dell'art. 15: ne deriva che altre disposizioni – quali il principio di eguaglianza e di non discriminazione, la promozione delle pari opportunità, la tutela della vita privata e familiare, della libertà di espressione e di associazione – devono tutti concorrere a determinare i confini della tutela in quanto ricompresi nel medesimo Capo. Un criterio di interpretazione sistematico richiede infine che l'intero Carta intervenga a determinare i contenuti di ogni singola sua disposizione.

4. In relazione ai diritti sociali fondamentali è poi emersa un'ulteriore caratteristica relativa alla tutela espressa dalla Carta. Pronunciandosi in ordine al diritto di ogni individuo, residente legalmente all'interno dell'Unione, alle prestazioni di sicurezza sociale e ai benefici sociali (art. 34 Carta), la giurisprudenza italiana ha sostenuto che la Carta rappresenta il catalogo più aggiornato e

ragionato del “precipitato” storico e valoriale di qualche secolo di esperienza politica, sociale e giuridica del continente europeo, e ne ha affermato l’universalismo in relazione a questioni di alta “temperatura” sociale, di alta “tensione” etico-politica, quali sono quelle che attengono alla condizione dello straniero e alle sue condizioni di lavoro.

Anche l’art. 15 della Carta accoglie il principio universalista: esso infatti si riferisce a «ogni persona», per riconoscere ad essa la titolarità del diritto al lavoro e alla scelta professionale; ancora ad ogni persona (cittadina tanto dell’Unione quanto di Stati terzi) per considerarla titolata a godere di condizioni di lavoro equivalenti. Ai soli cittadini dell’Unione è riconosciuto il diritto alla libera circolazione interstatale per ricercare un’occupazione, per ivi soggiornare ai fini del suo esercizio, per liberamente prestare un servizio: questa è dimensione soggettiva che gli Stati considerano strettamente correlata alle esigenze di sicurezza connesse alla politica migratoria degli Stati membri e, come tale, trova un margine di esercizio spazialmente delimitato.

D'altra parte ben ricorda Marshall come i diritti sociali siano stati il veicolo per accordare diritti alle persone e ai gruppi di persone prive di quel legame forte con la sintesi territoriale statale determinato dalla cittadinanza, capace di accordare il godimento e l'esercizio di libertà e diritti civili e politici. I diritti sociali sono stati dunque lo strumento per affermare la vocazione universale dei diritti individuali e collettivi.

Certo è che il diritto di ogni persona al lavoro e a scegliere la propria professione si scontra con ostacoli obiettivi, conseguenza della grave crisi economico-finanziaria che gli Stati dell'Unione europea attraversano ormai da un quinquennio. Il discorso allora si deve necessariamente spostare dal piano del dover essere al piano delle azioni positive: occorre ripensare il rapporto fra diritto al lavoro e *flexicurity*; adottare misure che consentano di riparare le conseguenze sociali della crisi e prevenirne l'aggravamento; accogliere nelle sue implicazioni (a livello tanto nazionale che europeo) il principio di solidarietà redistributiva.

Il limite delle risorse disponibili non deve mettere a rischio l'identità costituzione degli Stati membri e dell'Unione.