

TRATTATO DI LISBONA E CARTA DEI DIRITTI: NIENTE DI NUOVO PER L'EUROPA "SOCIALE"?

di Giovanni Orlandini
26 marzo 2010

Dopo una lunga e faticosa gestazione nel dicembre scorso è entrato in vigore il Trattato di Lisbona. Il lungo percorso di riforma dei Trattati, che ha visto il fallimento del progetto di Costituzione europea, si conclude così con l'adozione di due testi (il Trattato dell'UE ed il Trattato sul Funzionamento dell'UE) che di quel progetto riproducono la sostanza confermando la debolezza della dimensione sociale dell'UE.

Dopo una lunga e faticosa gestazione nel dicembre scorso è entrato in vigore il Trattato di Lisbona. Il lungo percorso di riforma dei Trattati, che ha visto il fallimento del progetto di Costituzione europea, si conclude così con l'adozione di due testi (il Trattato dell'UE ed il Trattato sul Funzionamento dell'UE) che di quel progetto riproducono la sostanza confermando la debolezza della dimensione sociale dell'UE. Novità più rilevante sotto questo profilo appare l'attribuzione alla Carta dei diritti fondamentali dello "stesso valore giuridico dei Trattati". Un ricco elenco di diritti sociali trova così spazio al livello più alto delle fonti europee. Il rischio è che ciò non determini significativi cambiamenti per il futuro dei lavoratori europei, se a quei diritti non viene data effettività con adeguate politiche sociali da parte delle istituzioni dell'Unione.

Convinti i recalcitranti irlandesi e superate le ultime resistenze del governo ceco, il Trattato di Lisbona è stato finalmente ratificato da tutti gli Stati membri ed è entrato in vigore il 1 dicembre 2009. Le vicende che hanno caratterizzato lo sfiancante percorso di riforma dei Trattati europei, iniziato ormai un decennio fa con il Consiglio di Laeken, sono lo specchio dello scollamento e della distanza esistente tra i cittadini dell'Ue e le loro istituzioni e, forse, anche della degenerazione che il dibattito politico, a tutti i livelli, ha conosciuto negli ultimi anni. Il Trattato che vede oggi la luce riproduce nella sostanza il contenuto della Costituzione europea, affondata dai referendum francese ed olandese del 2005. La differenza più rilevante tra i due testi sta, appunto, nel nome: la "Costituzione"; altro non era che una sorta di Testo Unico dei previgenti Trattati comunitari, riscritti per adeguare le norme "procedurali" di funzionamento delle istituzioni europee al nuovo contesto dell'Unione allargata con l'ingresso dei paesi dell'est. Quelle norme sono oggi contenute nel Trattato sul Funzionamento dell'Unione Europea (che sostituisce il Trattato CE di Roma), cui si affianca il Trattato sull'Unione Europea, entrambi siglati a Lisbona.

E' stato probabilmente il riferimento al suo valore "costituzionale" a suggerire che l'adozione del vecchio testo comportasse un cambiamento sostanziale nelle regole sulle quali si fonda il processo d'integrazione europea. Da ciò lo svilupparsi di una forte reazione, sul piano sociale e politico, tesa a contrastarne l'entrata in vigore in nome della difesa del Modello Sociale Europeo minacciato da una Costituzione europea assai più attenta al mercato che ai diritti dei lavoratori. Il fatto è che non bastava ovviamente impedire il varo della Costituzione per salvaguardare il MSE, dal momento che le regole "sostanziali" che guidano l'integrazione economica pre-esistevano ad essa e sono state recepite tali e quali nel nuovo testo dei Trattati licenziato a Lisbona. Regole che lasciano al libero esercizio delle libertà economiche la funzione di realizzare tale integrazione, nella perdurante assenza di istituzioni sovranazionali capaci di adottare (o per lo meno di coordinare centralmente) politiche economiche, finanziarie e fiscali comuni tra gli Stati membri.

Con la bocciatura della Costituzione si è piuttosto rischiato di perdere per strada la Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea, che rappresentava l'unica novità significativa in grado di prospettare un progresso per il rispetto dei diritti sociali e del lavoro nell'ordinamento comunitario: la Carta, approvata a Nizza nel 2000 come mero "manifesto politico", doveva infatti costituire il cuore della Costituzione europea acquisendo così pieno valore giuridico nell'ordinamento comunitario. Il rischio è stato scongiurato grazie al riferimento alla Carta stessa come fonte avente lo stesso valore dei Trattati, inserito nella nuova versione del Trattato dell'UE (art.6.2): da ciò l'obbligo per le istituzioni comunitarie di rispettare i diritti in essa contenuti nell'esercizio delle loro prerogative.

E l'elenco di diritti sociali riconosciuti dalla Carta è ricco, anche se la loro formulazione appare spesso più blanda rispetto a quanto previsto nelle Costituzioni nazionali (ed in quella italiana in particolare). Trovano spazio tra i valori fondanti l'UE il divieto di lavoro minorile, il diritto a non essere discriminati, a godere di servizi di collocamento gratuiti, a lavorare in condizioni ambientali sane, sicure e dignitose, ad una limitazione dell'orario di lavoro, al riposo giornaliero, settimanale ed alle ferie, a non essere licenziati senza giustificazione. Al cittadino europeo vengono riconosciuti anche diritti non espressamente affermati in molte costituzioni nazionali, come il diritto alla conciliazione dei tempi di vita e di lavoro ed all'assistenza abitativa. E non mancano i principali diritti collettivi: di associazione sindacale, di contrattazione collettiva, di azione sindacale, che include lo sciopero, ed il diritto del sindacato ad essere informato e consultato dal datore di lavoro (anche questo non presente nelle costituzioni nazionali).

I diritti sociali riconosciuti nella Carta trovano eco negli articoli di apertura del "nuovo" TUE: l'Unione pone a suo fondamento i valori della dignità, dell'eguaglianza, della solidarietà e della parità tra uomini e donne (art.2) mentre tra gli obiettivi che essa è chiamata a perseguire è posta la realizzazione di una "economia sociale di mercato fortemente competitiva, che mira alla piena occupazione e al progresso sociale" (art.3).

I diritti sociali fondamentali sono dunque affermati al livello più alto delle fonti europee; e questo è un fatto da salutare con indubbio favore. Resta però tutt'altro che chiara l'effettiva portata "giuridica" che tale riconoscimento comporta sul piano dell'ordinamento dell'Unione; se ed in che senso, cioè, esso possa determinare un effettivo cambiamento nelle dinamiche dell'integrazione europea, favorendone un'evoluzione più rassicurante per il futuro dei diritti dei lavoratori.

I diritti scritti nella Carta dovrebbero ispirare l'iniziativa politica delle istituzioni europee; ma questa è limitata sia dalle competenze previste dal TFUE (che conferma le preclusioni già presenti nel TCE, ad es. in materia di retribuzione e di sciopero), sia, soprattutto, dagli equilibri politici che si determinano in seno alle stesse istituzioni. Indipendentemente dall'orientamento politico dei governi nazionali (che oggi non fa di per sé ben sperare), nell'Europa a 27 diventa estremamente difficile trovare il consenso necessario per adottare politiche sociali che realizzino quella "parificazione nel progresso" delle condizioni di lavoro prevista ancora nel testo del Trattato ("nuovo" art. 151 TFUE).

In assenza di una volontà politica di dare sostanza ai diritti dei lavoratori, la loro tutela resta nelle mani della Corte di giustizia. Ad essa spetta valutare che questi siano rispettati in tutti i casi nei quali il processo d'integrazione economica ne mette a rischio l'esercizio. Ed anche su questo piano gli scenari non sono rassicuranti. La Corte, già prima che il Trattato di Lisbona entrasse in vigore, ha richiamato la Carta dei diritti nella sua giurisprudenza: ciò non ha impedito ad esempio (nei famosi casi Laval e Viking), di considerare il diritto di sciopero (dopo averlo riconosciuto!) limitabile per garantire il pieno esercizio della libertà di un'impresa di servizi di svolgere la propria attività in uno Stato diverso da quello di stabilimento. Il problema di fondo resta evidentemente nelle regole che guidano il processo d'integrazione economica, come detto non toccate a Lisbona: regole che impongono a qualsiasi diritto, ed in particolare a quelli dei lavoratori, di essere esercitato in maniera da non compromettere il funzionamento del mercato interno.

Il rischio che i diritti dei lavoratori europei, nonostante il loro formale e solenne riconoscimento, restino scritti solo sulla "carta" è grande. Come insegna la storia "nazionale" di quei diritti, perché l'ordinamento dell'Unione si sviluppi in modo da renderli effettivi è necessario in primo luogo che i lavoratori organizzati trovino le forme ed i modi per difenderli a livello sovranazionale: allo stesso livello cioè nel quale le imprese europee esercitano le libertà di mercato. Ed è questa la strada intrapresa, seppur faticosamente ed ancora con molte incertezze, dalle organizzazioni sindacali europee.