

a cura di

MATTEO CORTI

IL PILASTRO EUROPEO DEI DIRITTI SOCIALI E IL RILANCIO DELLA POLITICA SOCIALE DELL'UE

Achim Seifert, Cristina Alessi, José María Miranda Boto,
Fabio Pantano, Vincenzo Ferrante, Massimiliano Delfino,
Mirko Altimari, Matteo Corti, Elena Sychenko



VP



VITA E PENSIERO

RICERCHE
DIRITTO

RICERCHE
DIRITTO

Pubblicazioni a cura del Dipartimento di Diritto privato e pubblico dell'economia

Lavoro, mercato, valori (a cura di M. Napoli)

La professionalità (a cura di M. Napoli)

La Carta di Nizza (a cura di M. Napoli)

L. Mengoni, *Il contratto di lavoro* (a cura di M. Napoli)

L. Mengoni, *Il lavoro nella dottrina sociale della Chiesa* (a cura di M. Napoli)

Sistema creditizio e sviluppo locale (a cura di M. Napoli)

La responsabilità sociale delle imprese (a cura di M. Napoli)

Globalizzazione e rapporti di lavoro (a cura di M. Napoli)

Alle radici del sindacalismo italiano (a cura di M. Napoli)

Impresa, mercati, regole (a cura di M. Napoli)

La solidarietà (a cura di M. Napoli)

M. Napoli, *Il sindacato*

G. Floridia, *La giustizia come servizio pubblico essenziale*

La dignità (a cura di M. Napoli)

A. Occhino, *Volontariato, diritto e modelli organizzativi*

M. Napoli - V. Ferrante - M. Corti - A. Occhino, *Nuove tendenze nelle fonti del Diritto del lavoro. Dagli accordi del 2009 e 2011 al decreto legge 138*

M. Corti, *La partecipazione dei lavoratori. La cornice europea e l'esperienza comparata*

La libertà (a cura di M. Napoli)

M. Napoli, *RSA e Costituzione. La giurisprudenza della Corte costituzionale*

L'eguaglianza (a cura di A. Occhino)

Lavoro, cittadinanza, famiglia (a cura di V. Ferrante)

Il lavoro nelle Carte internazionali (a cura di M. Corti)

La Corte costituzionale e l'economia (a cura di M. Massa)

Il lavoro e i suoi luoghi (a cura di A. Occhino)

L. Brunetti, *Autodichia delle Camere*

A. Occhino, *Volontariato, diritto ed enti del terzo settore*

Il Pilastro europeo dei diritti sociali e il rilancio della politica sociale dell'UE
(a cura di M. Corti)

a cura di

MATTEO CORTI

IL PILASTRO EUROPEO DEI DIRITTI SOCIALI E IL RILANCIO DELLA POLITICA SOCIALE DELL'UE

Achim Seifert, Cristina Alessi, José María Miranda Boto,
Fabio Pantano, Vincenzo Ferrante, Massimiliano Delfino,
Mirko Altimari, Matteo Corti, Elena Sychenko



VITA E PENSIERO

RICERCHE
DIRITTO

La pubblicazione di questo volume ha ricevuto il contributo finanziario dell'Università Cattolica del Sacro Cuore sulla base di una valutazione dei risultati della ricerca in essa espressa (linee D.1 anno 2019 e D.3.1 anno 2021).

www.vitaepensiero.it

Le fotocopie per uso personale del lettore possono essere effettuate nei limiti del 15% di ciascun volume dietro pagamento alla SIAE del compenso previsto dall'art. 68, commi 4 e 5, della legge 22 aprile 1941 n. 633.

Le fotocopie effettuate per finalità di carattere professionale, economico o commerciale o comunque per uso diverso da quello personale possono essere effettuate a seguito di specifica autorizzazione rilasciata da CLEARedi, Centro Licenze e Autorizzazioni per le Riproduzioni Editoriali, Corso di Porta Romana 108, 20122 Milano, e-mail: autorizzazioni@clearedi.org e sito web www.clearedi.org

© 2021 Vita e Pensiero - Largo A. Gemelli, 1 - 20123 Milano
ISBN 978-88-343-4375-3

INDICE

Introduzione. Un Pilastro vitale <i>di Matteo Corti</i>	7
ACHIM SEIFERT The European Pillar of Social Rights. Some reflections on its origins and structure, legal nature and implementation	13
CRISTINA ALESSI La direttiva 2019/1158/UE. Alcune riflessioni su congedi di paternità e flessibilità del lavoro	29
JOSÉ MARÍA MIRANDA BOTO Annotazioni sulla nuova direttiva (UE) 2019/1152. Condizioni di lavoro trasparenti e prevedibili nell'Unione europea	53
FABIO PANTANO Il quadro europeo sul salario minimo legale. La proposta di direttiva dell'UE	77
VINCENZO FERRANTE Novità dall'Europa nella regolazione dell'orario di lavoro. La direttiva n. 1152 del 2019	99
MASSIMILIANO DELFINO L'ultima direttiva sul distacco transnazionale dei lavoratori. La sua trasposizione in Italia nel prisma del bilanciamento degli interessi	123
VINCENZO FERRANTE - MIRKO ALTIMARI L'Autorità europea del lavoro	141
MATTEO CORTI La partecipazione dei lavoratori: avanti piano, quasi indietro	163
ELENA SYCHENKO Social policy in Russia. Considering constitutional amendments and Covid as the factors of influence	201
Gli Autori	217

INTRODUZIONE

Un Pilastro vitale

L'idea di dedicare un'iniziativa scientifica al Pilastro europeo dei diritti sociali, solennemente proclamato a Göteborg il 17 novembre 2017, mi è venuta nel corso del 2019. Finalmente, dopo il *retrenchment* legato alla crisi economico-finanziaria scoppiata nel 2008, la politica sociale europea sembrava rimettersi timidamente in moto. Non vi era soltanto il Pilastro europeo, la cui natura di dichiarazione interistituzionale non vincolante aveva, peraltro, sollevato non poco scetticismo tra i giuslavoristi. Nel corso del 2019, poco prima della fine della legislatura europea, importanti provvedimenti erano giunti in porto sul filo di lana: il regolamento n. 1149 sull'Autorità europea del lavoro, la direttiva n. 1152 sulle condizioni di lavoro trasparenti e prevedibili, la direttiva n. 1158 sulla conciliazione vita-lavoro. Un anno prima, era stata approvata anche la direttiva n. 957, che ha apportato ritocchi significativi alla disciplina del distacco di lavoratori nell'ambito di una prestazione transnazionale di servizi.

Com'era tradizione del mio compianto maestro Mario Napoli, avevo pensato di organizzare un convegno di respiro internazionale da tenersi nella prima metà del 2020, cui sarebbe seguito un volume di raccolta degli atti. Avevo, quindi, cominciato a selezionare giovani colleghi, italiani e stranieri, con i quali condivido la passione per le tematiche del diritto sociale dell'UE. Lo scoppio improvviso della pandemia ha funestato il progetto, ma non l'ha interrotto. Nell'impossibilità di realizzare il simposio che avevo immaginato, ho deciso di procedere direttamente alla pubblicazione del volume. L'adesione entusiastica degli accademici, che in un primo momento avevo immaginato come relatori, ha permesso al presente volume di vedere felicemente la luce, anche se con una tempistica inevitabilmente rallentata rispetto a quanto originariamente preventivato, a causa delle difficoltà e degli ostacoli che il Covid-19 ha quotidianamente frapposto all'attività didattica e di ricerca nelle università.

Al Pilastro europeo dei diritti sociali è specificamente dedicato il primo saggio introduttivo di Achim Seifert, dell'Università di Jena, che riprende le origini del progetto, ne esamina la struttura, la natura giuridica e l'attuazione. Dal contributo di Seifert promana un cauto ottimismo

su tale documento e sul futuro della politica sociale dell'UE, condiviso anche da altri autori del volume, come Cristina Alessi, dell'Università di Brescia, Vincenzo Ferrante, mio collega in Università Cattolica a Milano, Fabio Pantano, dell'Università di Parma, e Massimiliano Delfino, dell'Università degli Studi di Napoli Federico II. Benché il Pilastro europeo dei diritti sociali sia tecnicamente soltanto una dichiarazione interistituzionale priva di efficacia vincolante, la Commissione ha dimostrato di volerne fare il perno del rilancio della politica sociale dell'UE, dopo la stagnazione e il riflusso seguiti alla crisi economico-finanziaria. Come già accaduto con la Carta comunitaria dei diritti sociali del 1989, altro atto giuridico privo di efficacia vincolante, la Commissione ha, anzitutto, utilizzato i principi e diritti elencati nel Pilastro per la sua opera di programmazione e sviluppo della legislazione secondaria dell'UE in materia sociale: il 4 marzo del 2021, infatti, la Commissione ha presentato un dettagliato Piano di azione per l'attuazione del Pilastro europeo dei diritti sociali, che contempla progetti assai ambiziosi. Si prefigurano iniziative legislative in materia, tra l'altro, di lavoro delle piattaforme, utilizzo dell'intelligenza artificiale (anche) sui luoghi di lavoro, salute e sicurezza sul lavoro, contrasto alla violenza nei confronti delle donne, salari minimi, parità di trattamento retributivo tra uomini e donne.

Il Pilastro ha poi cominciato a 'contaminare' positivamente i meccanismi del Semestre europeo, riequilibrando dall'interno lo strabismo che affliggeva sin dalle origini la *governance* economica dell'UE, totalmente sbilanciata sul versante del controllo dei conti pubblici e della competitività dei sistemi Paese. Grazie anche al Pilastro europeo dei diritti sociali, la pandemia è stata affrontata con meccanismi solidaristici inediti e con grande attenzione per le ripercussioni sociali della catastrofe sanitaria, creando una felice discontinuità rispetto alla gestione della precedente crisi economico-finanziaria, tutta imperniata su draconiani tagli alla spesa pubblica e dolorose riforme della legislazione sociale. Basti qui menzionare il varo della linea di credito all'interno del meccanismo europeo di stabilità, denominata *Pandemic Crisis Support*; l'introduzione del programma SURE a supporto dei sistemi nazionali di assicurazione contro la disoccupazione; lo stanziamento delle ingenti risorse del *Next Generation EU*, in gran parte fruibili a fondo perduto, cui gli Stati membri attingono presentando i propri Piani Nazionali di Ripresa e Resilienza (PNRR).

Ma, come accennato, già prima della presentazione del Piano di azione della Commissione, talune importanti iniziative di politica sociale dell'UE *in fieri* erano state ricondotte alla sua attuazione. Ed è su una di queste, la direttiva 2019/1158 relativa all'equilibrio tra attività professionale e vita familiare, che si concentra il saggio di Cristina Alessi. L'autrice focalizza l'attenzione specialmente sulle novità relative ai congedi per

i genitori, rilevando come la direttiva si muova, seppur ancora con una certa timidezza, oltre la conciliazione e verso una più equa ripartizione dei compiti di cura tra i genitori, nella prospettiva, dunque, della condivisione. Sono ben due i contributi dedicati alla direttiva 2019/1152 sulle condizioni di lavoro trasparenti e prevedibili: se ne occupano, infatti, sia José María Miranda Boto, dell'Ateneo di Santiago de Compostela, sia Vincenzo Ferrante. Entrambi gli autori sottolineano la profonda discontinuità tra la nuova direttiva e quella piuttosto anodina che l'ha preceduta (la direttiva 91/533) e sarà abrogata a far data dal 1° agosto 2022. Il nuovo provvedimento europeo non si limita a porre in capo al datore meri obblighi di offrire adeguata informazione al lavoratore sulle condizioni applicate al rapporto, bensì stabilisce un vero e proprio *floor of rights*, destinato a incidere sui contratti di lavoro e a limitare le forme più precarie di occupazione. Il saggio di Ferrante, poi, affronta anche taluni profili problematici per il recepimento della direttiva nell'ordinamento italiano.

Fabio Pantano si è assunto il gravoso compito di scrivere un primo commento al progetto di direttiva relativa a un quadro europeo per salari minimi adeguati nell'UE, presentato dalla Commissione nell'ottobre del 2020 e diventato subito oggetto di un vivace dibattito, non soltanto tra gli addetti ai lavori, ma anche nel vasto pubblico del continente. La proposta è sicuramente emblematica del cambio di marcia della Commissione UE in materia sociale, come del resto rilevato anche da Seifert. Per un verso, spicca il coraggio di proporre una direttiva, quindi un atto di *hard law*, in una materia in cui le competenze dell'UE sono quanto meno nebulose. Per altro verso, risalta l'inedito *favor* della Commissione per la contrattazione collettiva, specialmente di categoria, ritenuta lo strumento più adeguato per garantire salari minimi dignitosi ai lavoratori dell'UE. Sembrano lontani anni luce gli ammonimenti rivolti dalla Commissione stessa agli Stati membri, compresa l'Italia, nell'ambito del Semestre europeo, a decentrare la struttura della contrattazione collettiva per garantire una migliore aderenza dei salari ai differenziali di produttività delle singole imprese. Eppure, risale solo a poco più di un decennio fa (5 agosto 2011) la famigerata lettera della BCE, a firma congiunta di Mario Draghi e Jean Paul Trichet, che raccomandava al nostro Paese la realizzazione di ambiziose riforme strutturali, compreso, in particolare, il decentramento della contrattazione collettiva, per poter continuare a godere del sostegno del prestatore europeo di ultima istanza.

La rinnovata sensibilità sociale del legislatore europeo è colta anche da Massimiliano Delfino, che nel suo contributo si focalizza, in particolare, sull'ultima direttiva relativa al distacco transnazionale di lavoratori (direttiva 2018/957, che ha modificato in più punti la storica direttiva 96/71). Rispetto alla versione originaria della direttiva del 1996 e a una

sua certa interpretazione da parte dei giudici di Lussemburgo, il nuovo provvedimento realizza un diverso bilanciamento tra l'interesse della tutela dei lavoratori e quello della libera prestazione di servizi: il punto di equilibrio è oggi di sicuro maggiormente favorevole ai lavoratori distaccati, cui in misura più ampia viene garantita la parità di trattamento con i lavoratori dello Stato ospitante. Peccato che, come sottolineato da Delfino, le persistenti carenze del nostro diritto sindacale con riguardo all'efficacia soggettiva dei contratti collettivi impediscano di valorizzare pienamente il rigoroso principio di parità retributiva ora sancito dalla direttiva 2018/957.

L'Autorità europea del lavoro, istituita con il regolamento 2019/1149, è accuratamente esaminata nel saggio di Vincenzo Ferrante e Mirko Altimari, anch'egli collega nell'Università Cattolica di Milano. Il contribuente apprezza il ruolo e le funzioni della neonata autorità, soprattutto nel contrasto al lavoro irregolare. La vera e propria scommessa è quella di allineare le capacità operative degli Stati membri nella repressione del lavoro sommerso a un fenomeno che sfrutta sempre più agevolmente la dimensione continentale e priva di confini del mercato dell'UE.

Nel mio saggio sulla partecipazione dei lavoratori ritorno a un tema a me assai caro, a quasi un decennio dalla mia prima monografia (Matteo Corti, *La partecipazione dei lavoratori. La cornice europea e l'esperienza comparata*, Milano, Vita e Pensiero, 2012). Dopo aver ripercorso il quadro normativo e i principali apporti della Corte di giustizia, rilevo come la spinta propulsiva del diritto UE in questo ambito si sia ormai quasi esaurita, essendo ben pochi gli avanzamenti verificatisi negli ultimi anni. Il problema interessa tanto i dispositivi di informazione e consultazione dei lavoratori (la c.d. partecipazione debole), pur presidiati nella Carta di Nizza con un diritto fondamentale (art. 27), quanto, e a maggior ragione, i meccanismi cogestionali (la c.d. partecipazione forte). Sotto questo secondo profilo, l'inattività dell'Unione ha conseguenze particolarmente gravi, poiché i meccanismi dell'integrazione negativa, *sub specie* di libera circolazione dei modelli societari nel mercato unico, tendono a indebolire la cogestione proprio nel Paese ove essa ha raggiunto i maggiori successi in termini di influenza dei lavoratori sulle decisioni delle imprese mediante l'inserzione dei loro rappresentanti nei consigli di sorveglianza delle società di capitali: la Germania. Purtroppo, il tema è negletto anche nel Piano di azione della Commissione per l'attuazione del Pilastro europeo dei diritti sociali, che si limita a un omaggio formale ai dispositivi di diritto UE già esistenti, senza prefigurare nuove iniziative. Si tratta di una scelta miope, perché la difficile transizione che attende i Paesi dell'UE a un'economia digitale, *green* e sostenibile non potrà certo essere efficacemente realizzata senza potenziare la partecipazione dei lavoratori nelle imprese a tutti i livelli.

Il volume si chiude allargando lo sguardo all'Eurasia, con il saggio della collega Elena Sychenko, dell'Università di San Pietroburgo. Il contributo esamina le più recenti evoluzioni della politica sociale nella Federazione russa, soffermandosi, da un lato, sulla recente riforma costituzionale e sul significato rivestito in essa dalle novelle di carattere sociale, *in primis* quella relativa al salario minimo, e, dall'altro, sulle misure messe in campo dallo Stato russo durante la fase più acuta della crisi generata dalla pandemia per proteggere la popolazione e sostenere i redditi delle categorie più fragili di cittadini. Il saggio misura le ambizioni e le realizzazioni della politica sociale russa degli ultimi anni: spicca per l'osservatore italiano come talune piaghe del mercato del lavoro russo (ad es. il *working poor*) siano comuni a molti Paesi dell'Unione europea.

È ora giunto il momento di concludere questa breve introduzione, lasciando al lettore il piacere di cimentarsi direttamente con i saggi del libro. In queste ultimissime battute, però, è doveroso il ringraziamento a Nicolò Rossi, assegnista di ricerca in Università Cattolica, cui si deve la revisione linguistica del saggio di José María Miranda Boto, peraltro scritto in un italiano quasi impeccabile, e a Nicolò Cappellazzo, neodottorando dell'Università Cattolica, il cui aiuto mi è stato particolarmente prezioso nell'editing del volume.

Matteo Corti

Università Cattolica del Sacro Cuore, Milano, 23 ottobre 2021