



22 MAGGIO 2019

La relazione fra Carta dei Diritti  
Fondamentali dell'Unione Europea e  
direttive nelle controversie orizzontali

di Lucia Serena Rossi

Giudice presso la Corte di Giustizia dell'Unione europea

# La relazione fra Carta dei Diritti Fondamentali dell'Unione Europea e direttive nelle controversie orizzontali\*

**di Lucia Serena Rossi**

Giudice presso la Corte di Giustizia dell'Unione europea

**Sommario:** **1.** L'ambiguità della sentenza *Kücükdeveci*: effetti diretti orizzontali “derivati” delle direttive? – **2.** Da *AMS* a *Max-Planck*: gli effetti diretti orizzontali della Carta - **3.** Le direttive come un “elemento di attrazione” degli effetti diretti (orizzontali) della Carta secondo l'articolo 51 CDF - **4.** Articolo 52, paragrafo 1 CDF: effettuare il bilanciamento fra diritti confliggenti in controversie orizzontali

## **1. L'ambiguità della sentenza *Kücükdeveci*: effetti diretti orizzontali “derivati” delle direttive?**

Secondo l'art. 6, par. 1 TUE, la Carta dei Diritti Fondamentali dell'Unione Europea (in prosieguo, la “Carta” o la “CDF”) ha lo stesso valore giuridico dei Trattati. Dopo l'entrata in vigore del Trattato di Lisbona, ci si può chiedere se e in che misura la giurisprudenza della Corte di Giustizia dell'Unione Europea sugli effetti diretti delle norme di diritto primario dell'Unione, risalente alla sentenza *Van Gend en Loos*<sup>1</sup>, possa essere estesa ai diritti contenuti nella Carta<sup>2</sup>.

Secondo una giurisprudenza costante della Corte, recentemente riaffermata nella pronuncia *Hein*<sup>3</sup>, la preconditione di tali effetti diretti è l'esistenza di un conflitto reale fra la norma nazionale e quella dell'UE. In altri termini, gli effetti diretti si possono invocare solo qualora non sia possibile interpretare la legislazione nazionale in maniera conforme alla Carta.<sup>4</sup> In questo caso, gli effetti diretti (di alcuni) dei diritti affermati dalla Carta possono ricavarsi da un'interpretazione *a contrario* dell'art. 52, par. 5, CDF, in

---

\* Riceviamo e volentieri pubblichiamo. Il testo prende le mosse da un convegno in tema di diritti fondamentali e Corti, tenutosi presso la Corte di Cassazione. Il presente lavoro è la traduzione dell'articolo “The relationship between the EU Charter of Fundamental Rights and Directives in horizontal situations” pubblicato su “*EU Law Analysis*” e reperibile al link <https://eulawanalysis.blogspot.com/2019/02/the-relationship-between-eu-charter-of.html>

<sup>1</sup> Corte giust., 5 febbraio 1963, *van Gend & Loos*, 26/62, EU:C:1963:1. Si vedano gli Atti della Conferenza organizzata presso la Corte di Giustizia dell'Unione Europea in occasione del 50<sup>mo</sup> anniversario della pronuncia della sentenza. ‘50<sup>th</sup> Anniversary of the Judgment in Van Gend en Loos, 1963–2013’, Atti della Conferenza, Corte di Giustizia dell'Unione Europea, 13 Maggio 2013, disponibile presso [https://curia.europa.eu/jcms/jcms/P\\_95693/en/](https://curia.europa.eu/jcms/jcms/P_95693/en/).

<sup>2</sup> Sul punto, si v. L.S. ROSSI, ‘Stesso valore giuridico dei trattati? Rango, primato ed effetti diretti della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea’ (2016) *Il Diritto dell'Unione Europea* 2, p. 329.

<sup>3</sup> Corte giust., 13 dicembre 2018, *Hein*, C-385/17, EU:C:2018:1018, punti 48-52.

<sup>4</sup> Corte giust., 24 gennaio 2012, *Dominguez*, C-282/10, EU:C:2012:33, punto 27.

quanto non rientranti in quelle disposizioni della Carta che contengono principi, che possono essere invocate solo in combinato disposto con la disciplina dell'Unione o nazionale che ne dà attuazione<sup>5</sup>.

A tal proposito, la Corte ha già chiarito che alcune delle disposizioni della Carta che sono dotate di contenuto prescrittivo dovrebbero, in linea di principio, avere effetto diretto verticale. Si pensi, ad esempio, alla giurisprudenza sui principi di uguaglianza e non discriminazione di cui agli artt. 20 e 21 CDF (cause *Glatzel* e *Milkova*)<sup>6</sup>.

Sino a poco tempo fa la questione degli effetti diretti orizzontali dei diritti garantiti dalla Carta era rimasta irrisolta. Un argomento in favore di tali effetti si può ricavare dal preambolo della Carta, che riconosce che il godimento dei diritti riaffermati dalla CDF faccia “sorgere responsabilità e doveri nei confronti degli altri come pure della comunità umana e delle generazioni future”.

In un primo tempo, la Corte è sembrata intenzionata a riconoscere una sorta di effetto diretto orizzontale “derivato” ad alcune disposizioni della Carta, mediato dalle direttive che le concretizzano, e ancorato ai principi generali del diritto dell'Unione o alle tradizioni costituzionali comuni agli Stati Membri (con riferimento al principio di non discriminazione sulla base dell'età, si veda la sentenza *Dansk Industri*, che riprende le precedenti *Mangold* e *Küçükdeveci*)<sup>7</sup>.

Come ha chiarito l'avvocato generale Bot nelle sue conclusioni nella causa *Bauer*<sup>8</sup>, questa presa di posizione ha dato origine ad un'ambiguità, poiché la giurisprudenza *Küçükdeveci* avrebbe potuto essere

---

<sup>5</sup> Sulla distinzione tra diritti e principi nella Carta, si v. S. PEERS, S. PRECHAL 'Art. 52 – Scope and Interpretation of Rights and Principles' in S. PEERS, T. HERVEY, J. KENNER, A. WARD (a cura di) *The EU Charter of Fundamental Rights: A Commentary* (Oxford; 2014), p. 1455 ss., in part. 1509, dove Peers e Prechal sembrano suggerire la necessità di un'interpretazione estensiva dell'art. 52, par. 5 al fine di assicurare una maggiore invocabilità delle disposizioni della Carta che contengono principi. C. AMALFITANO, *General principles of EU law and the protection of fundamental rights* (Cheltenham; 2018), in particolare p. 192 e ss. Si veda anche, con particolare riferimento alla giustiziabilità dei detti principi e diritti, F. FERRARO, N. LAZZERINI, 'Art. 52 - Portata ed interpretazione dei diritti e dei principi', in R. MASTROIANNI, O. POLLICINO, S. ALLEGREZZA, F. PAPPALARDO, O. RAZZOLINI (a cura di) *La Carta dei Diritti Fondamentali dell'Unione Europea* (Milano; 2017), p. 1062 ss. in part.1076.

<sup>6</sup> Corte giust., 22 maggio 2014, *Glatzel*, C-356/12, EU:C:2014:350, punto 43 e del 9 marzo 2017, *Milkova*, C-406/15, EU:C:2017:198, punti 55 e 64; sull'evoluzione della giurisprudenza CGUE sugli effetti diretti del principio di uguaglianza, si veda anche A. WARD 'The Impact of the EU Charter of Fundamental Rights on Anti-Discrimination Law: More a Whimper than a Bang?' (2019) 20 *Cambridge Yearbook of European Legal Studies*, 32. Per una panoramica generale, vedi L. S. ROSSI, F. CASOLARI (a cura di) *The Principle of Equality under EU law* (Cham; 2017).

<sup>7</sup> Corte giust., 19 aprile 2016, *Dansk Industri (DI)*, C-441/14, EU:C:2016:278, punti 22 e 27, dove la Corte applica le precedenti sentenze del 22 novembre 2005, *Mangold*, C-144/04, EU:C:2005:709, punti 75 -78 e del 19 gennaio 2010, *Küçükdeveci*, C-555/07, EU:C:2010:21, punti 50-51 ad una situazione giuridica all'interno dell'ambito di applicazione della Carta; per quanto riguarda i rapporti fra le direttive e il principio generale di non discriminazione, vedi K. LENAERTS, 'The principle of equal treatment and the European Court of Justice' (2013) *Il Diritto dell'Unione Europea* 3, 461, p. 466-467. Con riferimento invece alla giurisprudenza della Corte sulla base dell'età, vedi G. DI FEDERICO, 'Le discriminazioni in base all'età nella più recente giurisprudenza della Corte di Giustizia: da Mangold a Georgiev...e oltre' (2011) *Studi sull'integrazione europea* 3, p. 585 ss.

<sup>8</sup> Conclusioni dell'Avvocato Generale Bot presentate il 29 maggio 2018, *Stadt Wuppertal contro Maria Elisabeth Bauer e Volker Willmeroth contro Martina Broßonn*, cause riunite C-569/16 e C-570/16, EU:C:2018:337, punto 75.

interpretata nel senso di riconoscere effetti diretti orizzontali alle direttive che concretizzano un principio generale o un diritto codificato dalla Carta. Una simile interpretazione sarebbe tuttavia in aperto contrasto con la giurisprudenza costante della Corte, secondo la quale anche una disposizione chiara, precisa e incondizionata di una direttiva volta a conferire diritti o imporre obblighi ai singoli, non può di per sé essere invocata in controversie tra privati allo scopo di disapplicare la legislazione nazionale in conflitto ma può, se le norme lo consentono, imporre un obbligo di interpretazione conforme in capo alle corti nazionali (si vedano, in particolare, le cause *Faccini Dori*, *Pfeiffer*, e *Dominguez*)<sup>9</sup>.

## **2. Da AMS a Max-Planck: gli effetti diretti orizzontali della Carta**

Solo recentemente la giurisprudenza della Corte di Giustizia ha fatto luce sul rapporto giuridico tra i diritti contenuti nella Carta e le direttive che ne definiscono il contenuto normativo e ne costituiscono espressione concreta, quando essi sono invocati nelle controversie fra privati.

Il punto di partenza del ragionamento della Corte è rappresentato dalla causa *Association de médiation sociale (AMS)*<sup>10</sup>. Con tale pronuncia, la Corte aveva escluso la possibilità di ricavare effetti diretti orizzontali dalla lettera dell'art. 27 della Carta<sup>11</sup>, anche qualora considerata in combinato disposto con la direttiva 2002/14<sup>12</sup>. La Carta aveva affermato che “risulta chiaramente dal tenore letterale dell'art. 27 della Carta” – che subordina il diritto dei lavoratori all'informazione e alla consultazione nell'ambito dell'impresa ai “casi e alle condizioni previste dal diritto dell'Unione e dalle legislazioni e prassi nazionali” – “che tale articolo, per produrre pienamente i suoi effetti, deve essere precisato mediante disposizioni del diritto dell'Unione o del diritto nazionale”. In tal modo, la Corte ha anche chiarito che è solo la disposizione di diritto primario e non la direttiva che ne dà espressione concreta ad avere effetto diretto orizzontale, così che quest'ultima “non può conferire a tale disposizione le caratteristiche necessarie per

---

<sup>9</sup> Corte giust., 14 luglio 1994, *Faccini Dori*, C-91/92, EU:C:1994:292, punti 20 e 26; del 5 ottobre 2004, *Pfeiffer e al.*, C-397/01 a C-403/01, EU:C:2004:584, punto 109 e C-282/10, *Dominguez*, cit. , punto 42. Per un'analisi approfondita della giurisprudenza in materia di effetto diretto orizzontale delle direttive si rinvia a D. GALLO, *L'efficacia diretta del diritto dell'Unione negli ordinamenti nazionali. Una dottrina ancora controversa* (Milano; 2018), in particolare p. 290 ss.

<sup>10</sup> Corte giust., 15 gennaio 2014, *Association de médiation sociale*, C-176/12, EU:C:2014:2, punti 45-49.

<sup>11</sup> L'articolo 27 CDF (Diritto dei lavoratori all'informazione e alla consultazione nell'ambito dell'impresa), così dispone: “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 dell'Unione e dalle legislazioni e prassi nazionali”.

<sup>12</sup> Direttiva 2002/14/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, dell'11 marzo 2002, che istituisce un quadro generale relativo all'informazione e alla consultazione dei lavoratori - Dichiarazione congiunta del Parlamento europeo, del Consiglio e della Commissione sulla rappresentanza dei lavoratori, GUUE L 80/2002, p. 29-34.

essere invocata direttamente nel contesto di una controversia fra privati”(c.f., le Conclusioni dell’Avvocato Generale Bot in *Bauer*)<sup>13</sup>.

La sentenza *AMS* ha tuttavia lasciata impregiudicata la questione dei possibili effetti diretti orizzontali di altre disposizioni della Carta, che, diversamente dall’art. 27 CDF, non rinviano alle “condizioni previsti dal diritto dell’Unione nonché dalle legislazioni e dalle prassi nazionali”<sup>14</sup>.

In una serie di pronunce, inaugurata dalla sentenza *Egenberger* dell’aprile 2018<sup>15</sup> e seguita da quelle emesse nelle cause *IR*<sup>16</sup>, *Hein*<sup>17</sup> e *Cresco Investigation*<sup>18</sup>, la Corte di giustizia ha successivamente ammesso la possibilità di invocare in controversie fra privati alcuni dei diritti contenuti nella Carta. Si tratta, in particolare, del divieto di discriminazioni fondate sulla religione o sulle convinzioni personali di cui all’art. 21, par. 1 CDF e del diritto a un ricorso giurisdizionale effettivo affermato dall’art. 47 CDF. La Corte ha ritenuto infatti che tali norme abbiano “carattere imperativo in quanto principi generali del diritto dell’Unione”, al pari delle disposizioni dei trattati “che vietano le discriminazioni fondate su vari motivi” e che sono, secondo la Corte, “di per sé sufficient[i] a conferire ai singoli un diritto invocabile in quanto tale nell’ambito di una controversia che li vede opposti in un settore disciplinato dal diritto dell’Unione”.

L’ultimo e decisivo passaggio è costituito dalle sentenze *Bauer*<sup>19</sup> e *Max-Planck*<sup>20</sup>, pronunciate nel novembre 2018, in cui la Corte è giunta alle medesime conclusioni con riguardo al diritto alle ferie annuali retribuite di cui all’art. 31, par. 2, CDF, che non soltanto è uno dei diritti sociali disciplinati nel titolo IV della Carta dedicato alla ‘solidarietà’, ma è anche considerato dalla stessa Corte un “principio essenziale del diritto sociale dell’Unione”<sup>21</sup>.

---

<sup>13</sup> Conclusioni dell’AG Bot in *Bauer*, cit. punto 74.

<sup>14</sup> C-176/12, *Association de médiation sociale*, cit. punto 44; in tal senso anche N. LAZZERINI, ‘(Some of) the fundamental rights granted by the Charter may be a source of obligations for private parties: AMS’ (2014) 51 *Common Market Law Review* 3, 907.

<sup>15</sup> Corte giust., 17 aprile 2018, EU:C:2018:257, punti 76-79; su tale pronuncia si v. il commento di L. LOURENÇO, ‘Religion, discrimination and the EU general principles’ gospel: *Egenberger*’ (2019) 56 *Common Market Law Review* 1, 193.

<sup>16</sup> Corte giust., 11 settembre 2018, *IR*, C-68/17, EU:C:2018:696, punti 69-70.

<sup>17</sup> C-385/17, *Hein*, cit. punti 76-78.

<sup>18</sup> Corte giust., 22 gennaio 2019, *Cresco Investigation*, C-193/17, EU:C:2019:43, punti 76 e 77.

<sup>19</sup> Corte giust., 6 novembre 2018, *Bauer e Willmeroth*, C-569/16 e C-570/16, EU:C:2018:871, punti 84-86.

<sup>20</sup> Corte giust., 6 novembre 2018, *Max-Planck-Gesellschaft zur Förderung der Wissenschaften*, C-684/16, EU:C:2018:874, punti 73-75.

<sup>21</sup> Su tali sentenze si cfr. i commenti a prima lettura di D. SARMIENTO, ‘Sharpening the Teeth of EU Social Fundamental Rights: A Comment on *Bauer*’ (8.11.2018), <https://despiteourdifferencesblog.wordpress.com/2018/11/08/sharpening-the-teeth-of-eu-social-fundamental-rights-a-comment-on-bauer/> e E. FRANTZIOU, ‘Joined cases C-569/16 and C-570/16 *Bauer et al*: (Most of) the Charter of Fundamental Rights is Horizontally Applicable’ (19.11.2018) <http://europeanlawblog.eu/2018/11/19/joined-cases-c-569-16-and-c-570-16-bauer-et-al-most-of-the-charter-of-fundamental-rights-is-horizontally-applicable/>.

La Corte di giustizia ha sostenuto in particolare che “disponendo, in termini imperativi, che «[o]gni lavoratore» ha «diritto» a «ferie annuali retribuite», senza segnatamente rinviare in proposito – come fatto, ad esempio, dall’art. 27 della Carta [...] – ai «casi e alle condizioni previsti dal diritto dell’Unione e dalle legislazioni e prassi nazionali», l’art. 31, par. 2, della Carta, riflette il principio essenziale del diritto sociale dell’Unione al quale non è possibile derogare se non nel rispetto delle rigorose condizioni di cui all’art. 52, par. 1, della Carta e, in particolare, del contenuto essenziale del diritto fondamentale alle ferie annuali retribuite”<sup>22</sup>. Tale diritto “riveste quindi, quanto alla sua stessa esistenza, carattere allo stesso tempo imperativo e incondizionato”; esso “non richiede infatti una concretizzazione ad opera delle disposizioni del diritto dell’Unione o del diritto nazionale”, le quali sono solo chiamate a precisarne la durata ed eventualmente alcune delle condizioni di esercizio. Ne consegue che l’art. 31, par. 2, CDF “è di per sé sufficiente a conferire ai lavoratori un diritto invocabile in quanto tale in una controversia contro il loro datore di lavoro, in una situazione disciplinata dal diritto dell’Unione e, di conseguenza, rientrante nell’ambito di applicazione della Carta”<sup>23</sup>.

Tali pronunce sembrano aver definito un test generale, applicabile a tutti i diritti protetti dalla Carta e che evoca – sebbene in termini differenti – quello ideato inizialmente dalla Corte per determinare l’effetto diretto delle disposizioni dei Trattati (*Van Gend en Loos*)<sup>24</sup> e, successivamente, delle direttive (*van Duyn*)<sup>25</sup>. Questo test si basa su una duplice condizione: le disposizioni della Carta sono suscettibili di avere effetti diretti – non solo orizzontali ma anche verticali – quando hanno allo stesso tempo carattere incondizionato e imperativo.

La prima condizione richiede che le disposizioni della Carta siano “autosufficienti”,<sup>26</sup> vale a dire che non necessitano di “una concretizzazione ad opera delle disposizioni del diritto dell’Unione o del diritto nazionale”. La Corte ha nondimeno ribadito che il diritto derivato può specificare talune caratteristiche del diritto in oggetto, come la sua durata, e stabilire “talune condizioni di esercizio di tale diritto” (si vedano le cause *Max-Planck e Bauer*)<sup>27</sup>.

Da ciò consegue che le numerose disposizioni della Carta che si riferiscono ai diritti “previsti dalle legislazioni e prassi nazionali” sono, in via di principio, prive di effetto diretto orizzontale, come la Corte

---

<sup>22</sup> C-569/16 e C-570/16, *Bauer e Willmeroth*, cit. punto 84.

<sup>23</sup> *Ibid.*, punto 85.

<sup>24</sup> Corte giust. 26/62, *Van Gend en Loos*, cit. p. 13.

<sup>25</sup> Corte giust., 4 dicembre 1974, *Van Duyn*, 41/74, EU:C:1974:133, punti 12-13.

<sup>26</sup> Conclusioni dell’AG Bot in *Bauer*, cit. punto 80, e K. LENAERTS, ‘L’invocabilité du principe de non-discrimination entre particuliers’, in (eds.) *Le droit du travail au XXI siècle, Liber Amicorum Claude Wantiez* (Louvain-la-Neuve; 2015) p. 89.

<sup>27</sup> C-684/16, *Max-Planck*, cit. punto 74, e C-596/16, *Bauer*, cit. punto 85.

ha chiarito nella causa *AMS*<sup>28</sup> e confermato nelle cause *Max-Planck*<sup>29</sup> e *Bauer*<sup>30</sup>. Sebbene la Corte non vi abbia fatto esplicito riferimento, si può ritenere che questa affermazione sia espressione dell'art. 52, par. 6 CDF, secondo il quale “si tiene pienamente conto delle legislazioni e prassi nazionali, come specificato nella presente Carta”<sup>31</sup>.

Si noti, a tal riguardo, che il riferimento alle legislazioni e alle prassi nazionali è contenuto non solo in una serie di disposizioni della Carta in materia di diritti sociali, quali gli articoli 27 (diritto dei lavoratori all'informazione e alla consultazione nell'ambito dell'impresa), 28 (diritto di negoziazione e di azioni collettive), 30 (tutela in caso di licenziamento ingiustificato), 34 (sicurezza sociale e assistenza sociale), 35 (protezione della salute), 36 (accesso ai servizi d'interesse economico generale), ma figura anche agli articoli 9 (diritto di sposarsi e di costituire una famiglia), 10 par. 2 (libertà di pensiero, di coscienza e di religione), 14 (diritto all'istruzione) e 16 (libertà d'impresa).

La prima condizione del test nella sentenza *Max-Planck* esclude inoltre, *a fortiori*, quelle disposizioni della Carta che, stabilendo dei principi cui deve essere data attuazione tramite atti legislativi ed esecutivi ad opera delle istituzioni dell'UE e degli Stati membri, possono essere invocate ai sensi dell'art. 52, par. 5 CDF soltanto ai fini dell'interpretazione di tali atti e del controllo della loro legalità. Alla luce delle Spiegazioni relative alla Carta, tale è in particolare il caso degli articoli 25, 26 e 37 CDF, mentre altre norme della Carta, quali gli articoli 23, 33 e 34, contengono “elementi sia di un diritto sia di un principio”<sup>32</sup>. Quanto alla seconda condizione - la natura imperativa delle norme della Carta - essa non pare riferirsi soltanto al carattere assoluto del diritto in parola, cui non si può derogare, ma sembra anche incorporare i tradizionali criteri di chiarezza e di precisione che sono necessari per riconoscere gli effetti diretti (si veda la causa *Garlsson*)<sup>33</sup>. Nel fare ciò, la Corte potrebbe dunque avere inteso escludere implicitamente gli effetti diretti orizzontali di quei “diritti riconosciuti dalla [...] Carta per i quali i trattati prevedono disposizioni”, i quali, ai sensi dell'art. 52, par. 2 CDF, “si esercitano alle condizioni e nei limiti dagli stessi definiti”.

Infine, il fatto che determinate disposizioni della Carta possano essere in grado di produrre effetti diretti non deve far dimenticare l'esistenza di limiti di carattere generale agli effetti giuridici della Carta, che

<sup>28</sup> C-176/12, *AMS*, cit. punti 44-45.

<sup>29</sup> C-684/16, *Max-Planck*, cit. punto 73.

<sup>30</sup> C-596/16, *Bauer*, cit. punto 84.

<sup>31</sup> Con riguardo alle “horizontal reservations” della Carta, cf. L.S. ROSSI, ‘Same Legal Value as the Treaties? Rank, Primacy, and Direct Effects of the EU Charter of Fundamental Right’ (2017) 18 *German Law Journal* 4, 771, p. 790.

<sup>32</sup> ‘Spiegazione relativa all'art. 52 — Portata e interpretazione dei diritti e dei principi’, in Spiegazioni relative alla Carta dei diritti fondamentali, in GUUE C 303/2007, p. 17-35.

<sup>33</sup> Corte giust., 20 marzo 2018, *Garlsson Real Estate e al.*, C-537/16, EU:C:2018:193, punti 65-66 e la giurisprudenza citata, con riguardo all'effetto diretto (verticale) dell'art. 50 CDF.

discendono dalla giurisprudenza della Corte di giustizia e dalle disposizioni generali di cui agli artt. 51 e 52 CDF, che governano l'interpretazione e l'applicazione della Carta.

### **3. Le direttive come un “elemento di attrazione” degli effetti diretti (orizzontali) della Carta secondo l'articolo 51 CDF**

Per quanto riguarda l'art. 51 CDF<sup>34</sup>, occorre osservare in primo luogo che nella sua recentissima giurisprudenza la Corte ha affrontato la questione se, limitando l'applicabilità della Carta alle istituzioni dell'Unione e agli Stati membri, il primo paragrafo di questo articolo possa precludere l'invocabilità della stessa nelle controversie fra privati.

Nelle sentenze *Max-Planck*<sup>35</sup> e *Bauer*<sup>36</sup> la Corte ha rilevato che “sebbene l'art. 51, par. 1, della Carta precisi che le sue disposizioni si applicano alle istituzioni, organi e organismi dell'Unione nel rispetto del principio di sussidiarietà, come pure agli Stati membri esclusivamente nell'attuazione del diritto dell'Unione, detto art. 51, par. 1, non affronta, tuttavia, la questione relativa alla possibilità che tali soggetti privati si trovino, all'occorrenza, direttamente obbligati al rispetto di determinate disposizioni di tale Carta e non può, pertanto, essere interpretato nel senso che esso esclude sistematicamente una simile possibilità”. Muovendo dalla sentenza *Egenberger*, la Corte di giustizia ha inoltre riconosciuto che “il fatto che talune disposizioni di diritto primario si rivolgano, *in primis*, agli Stati membri non è idoneo a escludere che esse possano applicarsi nei rapporti fra privati”. Peraltro, con riguardo più precisamente all'art. 31, par. 2 CDF, la Corte ha sottolineato che “il diritto di ogni lavoratore alle ferie annuali retribuite implica, per sua stessa natura, un corrispondente obbligo in capo al datore di lavoro”.

In secondo luogo, in *Max-Planck* la Corte di giustizia ha sottolineato che, sebbene l'art. 51, par. 1 CDF non “escluda sistematicamente” che i soggetti privati si trovino direttamente obbligati al rispetto di determinate disposizioni della Carta, ciò non elimina la preconditione per invocare detto effetto diretto orizzontale, e cioè che la situazione giuridica soggettiva debba rientrare nell'ambito di applicazione della Carta. Secondo lo stesso art. 51 CDF come interpretato da una giurisprudenza consolidata della Corte, tale ipotesi ricorre qualora le situazioni giuridiche soggettive in questione siano disciplinate dal diritto

---

<sup>34</sup> Sulla cui portata, si v. K. LENAERTS, ‘Exploring the Limits of the EU Charter of Fundamental Rights’ (2012) *European Constitutional Law Review* 8, p. 375; A. TIZZANO, ‘L'application de la Charte des Droits Fondamentaux dans les États Membres à la lumière de son article 51, paragraphe 1’ (2014) *Il Diritto dell'Unione europea*, p. 429; A. DI STASI, ‘L'ambito di applicazione della Carta dei diritti fondamentali per gli Stati membri dell'Unione europea: ancora a proposito dell'interpretazione dell'art. 51 par. 1’ (2014) *Studi sull'integrazione europea*, p. 445; P. MENGOZZI, ‘La rilevanza giuridica e l'ambito di applicazione della Carta alla luce della giurisprudenza della Corte di giustizia’ (2015) *Studi sull'integrazione europea*, p. 23; N. LAZZERINI, *La Carta dei Diritti Fondamentali dell'Unione Europea. I limiti di applicazione* (Milano; 2018), in part. p. 183 ss.

<sup>35</sup> C-684/16, *Max-Planck*, cit. punti 76-79.

<sup>36</sup> C-596/16, *Bauer*, cit. punti 87-90.

dell'Unione e la legislazione nazionale rientri nell'ambito di applicazione del diritto dell'Unione (si vedano le cause *Åkerberg Fransson*, e *AGET Iraklis*)<sup>37</sup>, che non può essere esteso ad opera della Carta<sup>38</sup>.

La giurisprudenza recente della Corte mostra dunque come, nel caso di controversie orizzontali, la Carta e le direttive traggano mutuo beneficio dai rispettivi effetti giuridici.

Quando determinati diritti contenuti nella Carta sono basati e concretizzati dalle stesse direttive, è per mezzo di queste ultime che la specifica situazione giuridica soggettiva viene attratta nell'ambito di applicazione del diritto dell'Unione e entra, di conseguenza, nell'orbita della Carta.

I diritti della Carta, a loro volta - nella misura in cui siano applicabili e siano rispettate le condizioni stabilite a tal fine dalla giurisprudenza della CGUE - possono essere invocati in controversie fra privati concernenti disposizioni nazionali che attuino o derogino ai corrispondenti atti di diritto derivato. Ciò vale anche per quei diritti che traevano origine da convenzioni internazionali o dalle tradizioni costituzionali comuni agli Stati Membri e sono ora sanciti da disposizioni della Carta e il cui contenuto normativo è definito da direttive, sebbene queste ultime non possano godere di un tale effetto diretto orizzontale.

In altri termini, la Carta non può conferire effetti diretti orizzontali alle direttive, perché queste ultime, per loro natura, non possono beneficiare di detti effetti. Tuttavia, come avvenuto nel caso della sentenza *Max-Planck* l'esistenza di una direttiva può attrarre una controversia orizzontale nell'ambito di applicazione della Carta.

Nel funzionamento sinergico di Carta e direttive, bisogna prestare particolare attenzione al non superare i rispettivi ambiti di applicazione.

In effetti, se il fatto che tali fonti si rafforzino mutualmente deve essere accolto con favore, non va sottovalutato il rischio che il rapporto biunivoco tra Carta e direttive dia luogo a un ragionamento circolare (ovvero una petizione di principio). Tale rischio si può presentare in due situazioni.

In primo luogo, come sottolineato dalle Spiegazioni relative alla Carta, determinati diritti garantiti dalla stessa si fondano su direttive, che a loro volta danno concreta attuazione a tali diritti. E' questo in particolare il caso degli articoli 8 (protezione dei dati di carattere personale); 11, par. 2 (libertà di espressione e d'informazione); 23, par. 1 (parità tra donne e uomini); 31 (condizioni di lavoro giuste ed eque); 32 (divieto del lavoro minorile e protezione dei giovani sul luogo di lavoro); 33, par. 2 (vita familiare e vita professionale), ma anche dell'art. 27 (diritto dei lavoratori all'informazione e alla consultazione

---

<sup>37</sup> Corte giust., 26 febbraio 2013, *Åkerberg Fransson*, C-617/10, EU:C:2013:105 punti 19-21 e Corte giust., 21 dicembre 2016, *AGET Iraklis*, C-201/15, EU:C:2016:972, punti 62-64.

<sup>38</sup> Sul punto si cfr. F. FONTANELLI, 'You can teach a new court Mangold tricks – the horizontal effect of the Charter right to paid annual leave' (11.11.2018) <http://eulawanalysis.blogspot.com/2018/11/you-can-teach-new-court-mangold-tricks.html>.

nell'ambito dell'impresa), che si riferisce alle direttive 2002/14/CE, 98/59/CE, 2001/23/CE e 94/45/CE come parte di un *acquis* consistente dell'Unione e dell'art. 30 (tutela in caso di licenziamento ingiustificato), che oltre alla Carta Sociale Europea fa riferimento anche alle direttive 2001/23/CE e 80/987/CEE.

È evidente, dunque, che mentre le direttive possono essere valutate, interpretate ed applicate alla luce della Carta, quest'ultima non può estenderne l'ambito di applicazione, in particolare quando il suo stesso ambito è definito da tali direttive.

In secondo luogo, il rischio di un ragionamento circolare può verificarsi quando i diritti fondamentali protetti dalla Carta non rientrano interamente nell'ambito di applicazione delle relative direttive e dunque ricadono (parzialmente) al di fuori dell'ambito di applicazione del diritto UE. Tale ipotesi ricorre in particolare nel caso di direttive di armonizzazione minima, rispetto alle quali il più elevato livello di tutela garantito dalla Carta non può essere invocato nei confronti del diritto nazionale confliggente che va oltre i limiti previsti dalle suddette direttive<sup>39</sup>.

In questi casi, non sembra possibile estendere la portata delle direttive oltre il loro ambito di applicazione nemmeno al fine di assicurare l'effetto utile dei corrispondenti diritti fondamentali garantiti dalla Carta (così sembrano invece fare le Conclusioni dell'Avvocato Generale Pitruzzella in *CCOO*)<sup>40</sup>. Infatti, applicare per analogia la Carta a situazioni giuridiche che non rientrano nell'ambito di applicazione delle direttive, equivarrebbe ad eludere l'art. 51, par. 1 CDF. Al fine di evitare detto ragionamento circolare, sembra opportuno ribadire che la Carta può essere applicata (e dunque avere effetto orizzontale) soltanto a situazioni che ricadono nell'ambito di applicazione del diritto dell'UE.

Va d'altra parte osservato che, come sottolineato dalla Corte nella sentenza *Milkova*<sup>41</sup>, qualora gli Stati Membri non siano obbligati da una direttiva a mantenere o adottare una determinata misura, ma godano di una certa discrezionalità al riguardo, le norme nazionali da essi adottate rientrano nell'ambito di applicazione del diritto dell'Unione e dunque della Carta. La Corte sarà chiamata a chiarire questo punto nelle cause *TSN*<sup>42</sup> e *AKT*<sup>43</sup>, attualmente pendenti.

---

<sup>39</sup> Sul tema, tra gli altri, si v. E. SPAVENTA, 'Should we "harmonize" fundamental rights in the EU? Some reflections about minimum standards and fundamental rights protection in the EU composite constitutional system' (2018) 55 *Common Market Law Review* 4, p. 997, e in particolare p. 999.

<sup>40</sup> Conclusioni dell'Avvocato Generale Pitruzzella presentate il 31 gennaio 2019, *CCOO*, C-55/18, EU:C:2019:87 punti 36, 39, 51 e 95-96.

<sup>41</sup> C-406/15, *Milkova*, cit. punti 52-54.

<sup>42</sup> Domanda di pronuncia pregiudiziale proposta il 24 ottobre 2017, *Terveys- ja sosiaalialan neuvottehjärjestö (TSN) ry v Hyvinvointialan liittory*, C-609/17, in GUUE C 13/2018, p. 8.

<sup>43</sup> Domanda di pronuncia pregiudiziale proposta il 24 ottobre 2017, *Auto- ja Kuljetusalan Työntekijäliitto AKT ry v Satamaoperaattoritry*, C-610/17, in GUUE C 13/2018, p. 10.

#### **4. Articolo 52, paragrafo 1 CDF: effettuare il bilanciamento fra diritti confliggenti in controversie orizzontali**

Con riferimento all'art. 52 CDF, il primo paragrafo autorizza gli Stati membri a introdurre vincoli di carattere legislativo all'esercizio dei diritti riconosciuti nella Carta, a condizione che tali vincoli rispettino il contenuto essenziale di detti diritti (come sottolineato nelle cause *Max-Planck* e *Bauer*)<sup>44</sup>. Secondo la stessa norma, nel valutare eventuali limitazioni legislative alla luce del principio di proporzionalità, i giudici nazionali debbono verificare se queste ultime “siano necessarie e rispondano effettivamente a finalità di interesse generale riconosciute dall'Unione o all'esigenza di proteggere i diritti e le libertà altrui?” (corsivo aggiunto).

Proteggere i diritti delle parti in causa è una questione ancora più delicata nei casi in cui la Carta si debba applicare a controversie orizzontali, e i giudici nazionali siano di conseguenza chiamati ad effettuare un bilanciamento tra diritti individuali in conflitto (si veda la causa *Egenberger*)<sup>45</sup>. Si pone dunque il problema di stabilire quale autorità giurisdizionale sia competente ad effettuare un tale bilanciamento, che, alla luce dell'art. 52 par. 1 CDF, potrebbe anche risultare in una possibile limitazione dei diritti protetti dalla Carta. Quando i differenti diritti o interessi in gioco rientrano nell'ambito di applicazione della Carta, la Corte di Giustizia è sicuramente nella condizione migliore per procedere al bilanciamento (si vedano, tra le altre, le cause *Sky Österreich*, e *AGET Iraklis*)<sup>46</sup>. Negli altri casi, si può ritenere che sia il giudice nazionale chiamato ad applicare il diritto che si ritiene abbia effetto diretto orizzontale ad essere responsabile in prima persona ad operare un tale bilanciamento *in concreto*, eventualmente dopo aver posto la questione pregiudiziale alla Corte di giustizia.

L'intervento della Corte sarebbe necessario non solo per verificare se e in che misura le disposizioni richiamate della Carta possano godere di effetti diretti orizzontali e per determinare le obbligazioni che discendono da tali disposizioni nel caso di specie, ma anche per chiarire quale bilanciamento tra i diversi interessi in gioco abbia stabilito il legislatore dell'Unione in sede di adozione delle direttive che danno concreta attuazione alla disposizione della Carta in causa (si veda la causa *Egenberger*)<sup>47</sup>.

Nelle recenti sentenze *Hein* e *Cresco Investigation*, la Corte ha proceduto essa stessa ad operare questo bilanciamento.

---

<sup>44</sup> C-684/16, *Max-Planck*, cit. punto 73, e C-596/16, *Bauer*, cit. punto 84.

<sup>45</sup> C-414/16, *Egenberger*, cit. punto 80.

<sup>46</sup> Corte giust., 22 gennaio 2013, *Sky Österreich*, C-283/11, EU:C:2013:28, punti 46-66 e C-201/15, *AGET Iraklis*, cit. punti 70-104.

<sup>47</sup> C-414/16, *Egenberger*, cit. punto 81.

Nella sentenza *Hein*<sup>48</sup> la Corte ha ricordato che, al fine di interpretare la legislazione nazionale in maniera conforme ai diritti della Carta e prima di procedere all'eventuale disapplicazione, i giudici nazionali sono tenuti a “modificare, se del caso, una giurisprudenza consolidata se questa si basa su un'interpretazione del diritto nazionale incompatibile con gli scopi di una direttiva”. I giudici nazionali non possono inoltre concedere alcuna tutela al legittimo affidamento dei soggetti privati soccombenti riguardo al mantenimento della giurisprudenza degli organi giurisdizionali nazionali di ultima istanza che confermava la legittimità delle disposizioni nazionali confliggenti col diritto garantito dalla Carta, al fine di evitare indirettamente la limitazione degli effetti nel tempo dell'interpretazione della CGUE.

Nella pronuncia *Cresco Investigation*<sup>49</sup>, al fine di ripristinare la parità di trattamento tra i lavoratori ai sensi dell'art. 21 CDF, la Corte ha chiarito che il giudice del rinvio non deve solo disapplicare la disciplina nazionale confliggente, ma anche applicare ai membri del gruppo svantaggiato lo stesso trattamento riservato ai membri della categoria privilegiata. Inoltre, fino all'adozione di misure che ripristino la parità di trattamento da parte del legislatore nazionale, spetta ai datori di lavoro assicurare tale parità di trattamento, in particolare riconoscendo ai lavoratori non appartenenti ad alcuna confessione religiosa il diritto ad un giorno festivo il Venerdì santo o, alternativamente, a ottenere la corrispondente indennità. In casi simili a questi, è probabile le Corti costituzionali nazionali instaurino un dialogo con i giudici ordinari, in merito alla protezione dei differenti diritti in gioco così come al risultato del bilanciamento, analizzando i diritti in conflitto alla luce delle rispettive costituzioni nazionali: nel nuovo scenario aperto dalla sentenza *Max-Planck* emergono dunque nuove questioni di valore e natura costituzionale.

---

<sup>48</sup> C-385/17, *Hein*, cit., punto 51 e 61-62.

<sup>49</sup> C-193/17, *Cresco Investigation*, cit. punti 79-86.