

Alma Mater Studiorum – Università di Bologna
in cotutela con Université Paris II-Panthéon-Assas

DOTTORATO DI RICERCA IN
DIRITTO EUROPEO

Ciclo XXXIII

Settore Concorsuale: IUS/14 – Diritto dell’Unione Europea

Settore Scientifico Disciplinare: 12/E4 - Diritto dell’Unione Europea

**IL VALORE PRECETTIVO DEI DIRITTI SOCIALI
FONDAMENTALI PREVISTI DAL TITOLO IV DELLA
CARTA DEI DIRITTI FONDAMENTALI DELL’UE**

Presentata da: Lorenzo Cecchetti

Coordinatore Dottorato

Chiar.ma Professoressa
Marina Timoteo

Supervisore

Chiar.mo Professore
Giacomo Di Federico

Supervisore

Chiar.mo Professore
Francesco Martucci

Esame finale anno 2021

SOMMARIO

<i>Introduzione</i>	12
<i>Premessa metodologica</i>	17
Capitolo I I diritti sociali fondamentali nell'ordinamento dell'Unione europea: origine e limiti	20
1. Introduzione.....	20
2. I diritti economico-sociali fondamentali nel processo di integrazione europea	22
3. I limiti strutturali: competenze in materia sociale e coordinamento di <i>Welfare States</i>	81
4. Considerazioni conclusive.....	95
Capitolo II La Carta nell'ambito del sistema UE di tutela dei diritti fondamentali	98
1. Premessa: la necessità di comprendere il Titolo IV nel contesto del sistema di protezione dei diritti fondamentali UE	98
2. Il sistema oggi delineato dall'art. 6 TUE e le sue origini.....	115
3. Lo "strumento" Carta ed i diritti sociali fondamentali	146
4. Osservazioni conclusive	184
Capitolo III Il valore aggiunto del Titolo IV nella protezione dei diritti sociali secondo la giurisprudenza della Corte di giustizia post Lisbona	188
1. Premessa metodologica sull'analisi giurisprudenziale.....	189
2. La giurisprudenza concernente i diritti sociali fondamentali relativi al rapporto di impiego.....	196
3. <i>Segue</i> : e per quanto riguarda il diritto fondamentale all'assistenza e alla protezione sociale	240
4. Qualche riflessione sull'ambito di applicazione delle disposizioni del Titolo IV	244
5. Qualche riflessione in relazione agli effetti giuridici riconosciuti ai diritti sociali fondamentali in esame	249
6. Considerazioni conclusive.....	268
<i>Conclusioni</i>	276

INDICE DEI CONTENUTI

<i>Introduzione</i>	12
<i>Premessa metodologica</i>	17
Capitolo I I diritti sociali fondamentali nell'ordinamento dell'Unione europea: origine e limiti	20
1. Introduzione.....	20
2. I diritti economico-sociali fondamentali nel processo di integrazione europea	22
2.1. <i>Integrazione economica europea e diritti sociali</i>	22
2.1.1. La dimensione economica e la dimensione sociale nei Trattati istitutivi	22
2.1.2. L'emersione della dimensione sociale dell'integrazione europea nella giurisprudenza della Corte	27
(a) La nozione di "lavoratore" nel diritto comunitario e la sua interpretazione estensiva	28
(b) La libera circolazione dei lavoratori e il divieto di discriminazione per quanto riguarda i "vantaggi sociali"	29
(c) La "Politica sociale" della CEE	31
2.1.3. Qualche breve riflessione sulla concezione di "Europa sociale" ...	35
2.1.4. (<i>Segue</i>) ... e di "giustizia sociale"	40
2.1.5. (<i>Segue</i>) ... e sul "principio personalista" che permeano l'ordinamento UE, a mo' di prerequisiti di una indagine in tema di diritti sociali fondamentali.....	45
2.2. <i>I diritti sociali fondamentali negli strumenti di diritto internazionale</i>	49
2.2.1. Profili introduttivi: il ruolo degli strumenti di diritto internazionale nell'affermarsi di un discorso in tema di "diritti sociali fondamentali"	49
2.2.2. Le fonti del diritto internazionale del lavoro a carattere universale... ..	55
(a) Convenzioni OIL e Dichiarazione sui principi e diritti fondamentali in materia di lavoro del 1998: prime notazioni sul rapporto tra Titolo IV e standard minimo inderogabile in materia di lavoro.....	55
(b) Il carattere "fondamentale" dei diritti economico-sociali negli atti adottati in seno alle Nazioni Unite: dalla "indivisibilità" sancita nella Dichiarazione universale dei diritti dell'uomo... ..	59
(c) (<i>Segue</i>) alla vincolatività assunta con il Patto DESC	61

2.2.3. Le fonti del diritto internazionale a carattere regionale: la centralità della CSE.....	66
2.3. <i>Il percorso della dimensione sociale della costruzione europea nel diritto primario: cenni</i>	69
2.3.1. Dall’Atto Unico Europeo al Trattato di Maastricht	69
2.3.2. Il Trattato di Amsterdam.....	72
2.4. <i>Il quadro del diritto primario post Lisbona: valori e obiettivi</i>	77
3. I limiti strutturali: competenze in materia sociale e coordinamento di <i>Welfare States</i>	81
3.1. <i>Il quadro delle competenze attribuite all’UE in materia sociale</i>	81
3.1.1. Notazioni preliminari: sulla tipologia di competenze attribuite all’Unione e sui principali limiti a questo riguardo	81
3.1.2. L’“aggiramento” e la “delimitazione” dei predetti limiti.....	84
3.1.3. La competenza che diviene “incompetenza”	87
3.2. <i>L’inesistenza di un unico modello europeo di Welfare State</i>	88
3.3. <i>Lo strumento del Pilastro Europeo dei Diritti Sociali</i>	91
4. Considerazioni conclusive.....	95

Capitolo II La Carta nell’ambito del sistema UE di tutela dei diritti fondamentali..... 98

1. Premessa: la necessità di comprendere il Titolo IV nel contesto del sistema di protezione dei diritti fondamentali UE	98
1.1. <i>Sulla nozione di “diritti fondamentali” e sul ruolo di questi nel processo di integrazione</i>	98
1.2. <i>Considerazioni preliminari sulla interazione tra “livelli di tutela” dei predetti diritti fondamentali e sulla prospettiva di indagine adottata a questo riguardo</i>	104
1.3. <i>Considerazioni preliminari sull’effetto (diretto) orizzontale dei diritti fondamentali e sull’impatto di questo sull’autonomia privata</i>	108
2. Il sistema oggi delineato dall’art. 6 TUE e le sue origini.....	115
2.1. <i>Le origini giurisprudenziali della tutela e le fonti d’ispirazione di tale sistema</i>	115
2.1.1. Alcune letture del “silenzio” dei Trattati istitutivi	115
2.1.2. Sulle origini del “linguaggio dei diritti fondamentali” nella giurisprudenza della Corte, sulla <i>ratio</i> sottesa a questo sviluppo e sulle sue conseguenze	116

2.2. <i>Segue: Principi generali del diritto comunitario in materia di diritti fondamentali e azione degli Stati membri</i>	123
2.2.1. L'“incorporazione selettiva” dell'azione degli Stati membri.....	123
2.2.2. Le sentenze <i>Wachauf</i> ed <i>ERT</i> ovvero sia l'applicazione dello standard comunitario in situazioni di “esecuzione” del o di “deroga” dal diritto UE	125
2.2.3. L'estensione degli insegnamenti delle sentenze <i>Wachauf-ERT</i> : i casi <i>Familiapress</i> e <i>Schmidberger</i>	130
2.3. <i>Il sistema delineato dall'art. 6 TUE ed il persistente ruolo del formante non scritto</i>	134
2.3.1. Considerazioni introduttive	134
2.3.2. Sulla nozione di “principi generali del diritto”	137
2.3.3. Sui “dintorni” della nozione di “principi generali del diritto” con specifico riferimento alla materia sociale	139
2.3.4. Sul ruolo dei principi generali nell'ordinamento UE <i>post</i> Lisbona .	141
2.3.5. La Carta nell'ordinamento UE <i>post</i> Lisbona	141
3. Lo “strumento” Carta ed i diritti sociali fondamentali	146
3.1. <i>Alle origini della dimensione sociale della Carta</i>	146
3.1.1. A mo' di <i>prequel</i> : gli anni '80 e la Carta comunitaria dei diritti sociali fondamentali dei lavoratori del 1989	146
3.1.2. La Relazione del comitato di esperti presieduti da Maria de Lourdes Pintasilgo del 1996.....	149
3.1.3. La Relazione in materia di diritti fondamentali redatta dal gruppo di esperti presieduti da Spiros Simitis del 1999	153
3.1.4. L'apporto del Parlamento europeo.....	155
3.1.5. Il mandato di Colonia.....	157
3.2. <i>I principali problemi sottesi al valore precettivo dei diritti e principi economico-sociali fondamentali previsti dal Titolo IV della Carta</i>	159
3.2.1. Sulla allocazione “orizzontale” e “verticale” del potere in materia sociale: rinvio	159
3.2.2. Sulla “limitata giustiziabilità” tradizionalmente associata ai diritti sociali (fondamentali)	161
3.2.3. Dalla distinzione tra “diritti” e “principi” ai sensi delle cc.dd. clausole orizzontali al <i>test</i> dell'effetto diretto (nell'accezione di Pescatore).....	164
3.3. <i>I limiti di applicazione della Carta</i>	172
3.3.1. Alcuni punti fermi rilevati nell'analisi sin qui condotta	172

3.3.2. Il campo di applicazione della Carta ai sensi dell'art. 51, par. 1, della stessa	173
(a) Sull'ambito di applicazione c.d. <i>ratione personae</i> , con specifico riferimento all'applicabilità ai soggetti privati.....	173
(b) L'ambito di applicazione c.d. <i>ratione materiae</i>	175
(c) L'ambito di applicazione territoriale ed il Protocollo n. 30.....	181
4. Osservazioni conclusive	184

Capitolo III Il valore aggiunto del Titolo IV nella protezione dei diritti sociali secondo la giurisprudenza della Corte di giustizia post Lisbona 188

1. Premessa metodologica sull'analisi giurisprudenziale	189
2. La giurisprudenza concernente i diritti sociali fondamentali relativi al rapporto di impiego	196
2.1. <i>Profili introduttivi: il dato quantitativo e la struttura dell'analisi</i>	197
2.2. <i>Il diritto fondamentale dei lavoratori all'informazione e alla consultazione nell'ambito dell'impresa</i>	198
2.2.1. Brevi considerazioni preliminari sull'art. 27	198
2.2.2. L'inidoneità ad avere “effetti diretti” in controversie orizzontali nel caso <i>AMS</i>	199
2.2.3. La precettività nei confronti delle istituzioni dell'Unione: l'annullamento di un atto UE per violazione dell'art. 27 “come precisato dalla direttiva 2002/14” nel caso <i>IPSO c. BCE</i>	201
2.3. <i>Il diritto di negoziazione e di azioni collettive</i>	203
2.3.1. Brevi considerazioni introduttive sull'art. 28.....	203
2.3.2. “La persistenza della memoria”: un diritto fondamentale riconosciuto dall'UE ma il cui esercizio è sottoposto ad uno stringente controllo circa il rispetto delle norme dei Trattati.	205
2.3.3. <i>Segue: ... e di altri diritti fondamentali “di Serie A”</i>	206
2.4. <i>Il diritto alla tutela contro ogni licenziamento ingiustificato</i>	209
2.4.1. Considerazioni introduttive	209
2.4.2. (Ancora) Sulla “persistenza della memoria”: i diritti sociali fondamentali come “scudo” e la libertà di impresa come “spada” nel caso <i>AGET Iraklis</i>	210
2.4.3. La concretizzazione <i>in potenza</i> dell'art. 30 per il tramite della direttiva 1999/70: spunti di riflessione dal caso <i>Poclava</i>	216

2.5. <i>Il diritto di ogni lavoratore a condizioni di lavoro giuste ed eque ed i suoi corollari</i>	217
2.5.1. Considerazioni introduttive	217
2.5.2. Il diritto a condizioni di lavoro sane, sicure e dignitose nel contenzioso relativo alla funzione pubblica dell'UE: l'utilizzo dell'art. 31, par. 1, della Carta nel caso <i>SQ c. BEI</i>	218
2.5.3. Il tempo di lavoro: un esempio di interconnessione tra diritti sociali fondamentali previsti dalla Carta nella giurisprudenza relativa al diritto al congedo parentale.....	219
(a) Armonizzazione minima, principio di parità di trattamento e diritto fondamentale al congedo parentale: il caso <i>Chatzi</i>	220
(b) L'art. 33, par. 2, della Carta quale ausilio interpretativo nelle sentenze <i>Maïstrellis</i> e <i>H. c. Land Berlin</i>	221
2.5.4. Il diritto sociale fondamentale a periodi di riposo giornalieri e settimanali	223
(a) Il diniego di valore aggiunto all'art. 31, par. 2, della Carta in sede di interpretazione di una normativa UE che ne dà concreta attuazione nel caso <i>da Rosa</i>	223
(b) Il diritto fondamentale a periodi di riposo giornalieri e settimanali quale norma precettiva soggetta a limitazioni sulla base dell'art. 52, par. 1, della Carta: il caso <i>Sindicatul Familia</i>	225
(c) L'utilizzo congiunto dell'art. 31, par. 2, della Carta e del diritto secondario per elevare il livello di tutela rispetto allo standard nazionale, anche in controversie orizzontali: la sentenza <i>CCOO</i>	227
2.5.5. Il diritto fondamentale alle ferie annuali retribuite	230
(a) L'art. 31, par. 2, come mero ausilio interpretativo in controversie verticali: la sentenza <i>Dicu</i>	230
(b) Il cambio di passo del novembre 2018: il riconoscimento dell'effetto diretto orizzontale al diritto fondamentale alle ferie annuali retribuite sancito nell'art. 31, par. 2, della Carta nel trittico <i>Bauer-Max-Planck-Hein</i>	231
(c) <i>Segue</i> : la perimetrazione del carattere precettivo riconosciuto all'art. 31, par. 2, della Carta nella sentenza <i>TSN</i>	237
(d) <i>Segue</i> : il carattere precettivo riconosciuto all'art. 31, par. 2, della Carta nel contenzioso relativo alla funzione pubblica dell'UE: il caso <i>Carreras Sequeros</i>	238
3. <i>Segue</i> : e per quanto riguarda il diritto fondamentale all'assistenza e alla protezione sociale	240

3.1. <i>Brevi note sull'art. 34 della Carta</i>	240
3.2. <i>L'utilizzo dell'art. 34 come ausilio interpretativo nel caso Kamberaj</i>	241
3.3. <i>Sulla “di per sé sufficienza”, in controversie verticali, del principio di parità di trattamento come sancito negli atti di diritto secondario adottati per attuare la libera circolazione delle persone</i>	243
3.4. <i>L'ordinanza n. 182 del 2020 della Corte costituzionale italiana: cenni</i>	243
4. <i>Qualche riflessione sull'ambito di applicazione delle disposizioni del Titolo IV</i>	244
4.1. <i>Considerazioni introduttive</i>	244
4.2. <i>(Ancora) Sulla “persistenza della memoria”, in relazione, questa volta, al campo di applicazione della Carta vis-à-vis l'autonomia normativa degli Stati membri e degli individui</i>	245
4.3. <i>Il problema dell'ambito di applicazione della Carta come problema di duplice interazione tra norme giuridiche</i>	246
4.4. <i>L'interazione tra norma primaria/secondaria “di collegamento” e normativa/situazione giuridica nazionale nella recente giurisprudenza relativa al diritto fondamentale alle ferie annuali retribuite sancito dall'art. 31, par. 2</i>	247
5. <i>Qualche riflessione in relazione agli effetti giuridici riconosciuti ai diritti sociali fondamentali in esame</i>	249
5.1. <i>Considerazioni introduttive</i>	249
5.2. <i>Sul modus operandi della Corte di giustizia in relazione a diritti sociali fondamentali sanciti dalla Carta e “concretizzati” da disposizioni di diritto secondario in controversie orizzontali: un'analisi delle sentenze Bauer e Max-Planck e della loro progenie</i>	250
5.3. <i>Sugli effetti giuridici ricollegati al diritto fondamentale alle ferie annuali retribuite</i>	254
5.3.1. <i>Sul “carattere imperativo” di una norma di diritto primario dell'Unione</i>	255
5.3.2. <i>Sulla di per sé sufficienza a conferire agli individui un diritto invocabile come tale</i>	259
5.4. <i>Sulle conseguenze dell'orizzontalità per i datori di lavoro privati</i>	262
6. <i>Considerazioni conclusive</i>	268
<i>Conclusioni</i>	276
<i>Bibliografia</i>	281
<i>Giurisprudenza</i>	321

INTRODUZIONE

Il tema dei diritti economico-sociali fondamentali nell'ordinamento dell'Unione europea ("UE"), così come quello della dimensione sociale del processo di integrazione europea, non rappresenta certo una novità. A lungo, difatti, la riflessione dottrinale ha esplorato queste tematiche, adottando differenti prospettive metodologiche e concentrandosi, di volta in volta, su alcuni profili ad esse riconducibili. In questo contesto, l'obiettivo primario del presente lavoro consiste nell'individuare, a circa dieci anni dalla loro effettiva "costituzionalizzazione" nell'ordinamento in discorso (venti anni dalla proclamazione di essi a Nizza), il "valore aggiunto" da riconoscersi al Titolo IV della Carta dei Diritti Fondamentali dell'Unione Europea (la "Carta") nella protezione dei diritti sociali dei lavoratori. Come emerge dal titolo di questo lavoro, detto "valore aggiunto" deve essere inteso in termini di "valore precettivo", e segnatamente di "giustiziabilità" (ossia come capacità di venire in rilievo innanzi ad una autorità giurisdizionale in quanto precetto normativo). Ciò, prestando attenzione all'altro lato della medaglia: sia per quanto riguarda il sistema UE di tutela dei diritti fondamentali nel suo complesso sia per i profili più specificamente inerenti all'attribuzione dello "stesso valore giuridico dei trattati" alla Carta. In altre parole, la ricerca ha ad oggetto il valore precettivo di tali disposizioni e quindi la loro vincolatività (sia in termini di ambito di applicazione sia per quanto riguarda gli effetti esplicati) non soltanto nei confronti delle istituzioni, degli organi e degli organismi dell'Unione ma anche nei confronti degli Stati membri e finanche degli individui.

Si premette, in via di prima approssimazione, che, se l'espressione "diritti sociali" (o "diritti economico-sociali") fa riferimento a quei diritti, storicamente mutevoli e basati sui fondamentali valori della dignità umana, dell'eguaglianza e della solidarietà, volti ad assicurare ad ogni persona una vita degna di essere vissuta, i limiti di questa analisi saranno più marcatamente determinati. Per i motivi precisati di seguito nella premessa metodologica, l'analisi non avrà ad oggetto tutti

i diritti fondamentali sanciti nel Titolo IV, consacrato al valore della “solidarietà”, ma si concentrerà soltanto su quelli ricollegabili a due principali macroaree strettamente connesse: da un lato, il lavoro o rapporto di impiego (in una prospettiva sia individuale sia collettiva) e, dall’altro lato, l’assistenza e la protezione sociale. Si tratta, in altre parole, dei diritti fondamentali previsti negli articoli da 27 a 34 del predetto Titolo della Carta. È precisamente l’utilizzo di questi diritti fondamentali da parte della Corte di giustizia dell’Unione europea (la “Corte”) nello scenario post Lisbona che sarà al centro dell’analisi giurisprudenziale condotta. Come è stato sottolineato, infatti, l’assenza di un chiaro regime giuridico e di una tecnica decisoria idonei a consacrare la forza giuridica formalmente riconosciuta ai diritti sociali fondamentali rappresenta ancora oggi il *punctum dolens* della costruzione “costituzionale” in materia sociale dell’Unione.

La ricerca si sviluppa in tre capitoli.

Nel primo capitolo, viene ricostruito il percorso mediante il quale i diritti oggetto d’esame hanno trovato riconoscimento e protezione nell’ordinamento giuridico dell’Unione. Nel contempo, ne sono identificati i limiti “strutturali”. Quanto al primo profilo, merita sin d’ora d’essere ricordato come l’originaria costruzione delineata dai Trattati di Roma, ancorché additati di una certa “frigidità sociale”, già contenesse alcuni diritti funzionali al perseguimento degli “scopi sociali” del processo di integrazione, pur in forma embrionale e in una posizione teleologicamente subordinata rispetto agli obiettivi di integrazione economica: si pensi, ad esempio, all’art. 7, par. 2, del regolamento (CEE) n. 1612/68 (alla base dell’art. 34 della Carta e al centro, ancora oggi, di importanti decisioni rese dalla Corte di giustizia), e agli artt. 117-128 TCEE, e, segnatamente, dell’art. 119 dello stesso, oggetto, come è noto, della sentenza 8 aprile 1976, causa 43/75, *Defrenne II* (v. spec. punti 8-12). Su questo quadro normativo, per quanto interessa ai fini della presente ricerca, dapprima si sono instaurate le esigenze di tutela dei diritti fondamentali “entro l’ambito della struttura e delle finalità della Comunità” (sentenza del 17 dicembre 1970, causa 11/70, *Internationale Handelsgesellschaft*,

punto 4, rileggendo la precedente sentenza del 12 novembre 1969, causa 29/69, *Stauder*) e si è poi affermato, a partire dal decennio successivo, un modello sociale basato sul c.d. dialogo sociale (sotto l’impulso della Commissione presieduta da Jacques Delors). Occorre notare che è precisamente in questi anni che, da un lato, si registra un primo tentativo di adozione di una Carta avente ad oggetto i diritti sociali fondamentali nel contesto del progetto di integrazione europea (la Carta comunitaria dei diritti sociali fondamentali dei lavoratori del 1989), e, dall’altro lato, vengono adottati numerosi e importanti atti di diritto derivato in materia di politica sociale. I diritti sociali ivi sanciti, per il tramite del rapporto Pintasiglio del 1996 e del rapporto Simitis del febbraio 1999, rappresentano ancora una componente normativa importante nell’indagine in relazione al Titolo IV, come risulta dalle Spiegazioni relative alla Carta (d’ora in avanti, le “Spiegazioni”). Questi sviluppi a livello comunitario in materia di diritti sociali (fondamentali) non si sono verificati in un “vuoto” normativo (né in un vuoto politico e geopolitico; profili, questi, che resteranno tuttavia soltanto sullo sfondo della presente analisi). Come è noto, il sistema di tutela dei diritti fondamentali UE, sviluppato in via pretoria e qui sopra richiamato, ha avuto quali “fonti di ispirazione” le “tradizioni costituzionali comuni agli Stati membri” e “i trattati internazionali relativi alla tutela dell’uomo, cui gli Stati membri hanno cooperato o aderito” (cfr. sentenza del 14 maggio 1974, causa 4/73, *Nold*). Ciò vale anche per i diritti sociali oggetto di questo lavoro, in relazione ai quali sono stati adottati numerosi strumenti di protezione di diritto internazionale, a carattere universale o regionale, che saranno brevemente richiamati, benché nei limiti indicati nella premessa metodologica. Verrà dato conto, infine, delle maggiori tappe della “costituzionalizzazione” della dimensione sociale dell’integrazione europea, processo che si scontra con alcuni limiti di carattere “strutturale” ad esso sottesi. Questi limiti, già menzionati, sono stati individuati nella parte finale del primo capitolo.

Le problematiche giuridiche sottese all’oggetto dell’indagine (e al sistema di protezione di tali diritti fondamentali) non si esauriscono nei predetti limiti di

carattere strutturale. Tra tali problematiche, da tempo oggetto della riflessione accademica, è possibile altresì annoverare (i) la questione dello scopo di applicazione della Carta, (ii) quella concernente le conseguenze giuridiche dell'entrata in vigore del Trattato di Lisbona e del rango di diritto primario così assunto dalla stessa (per quanto riguarda, segnatamente, l'applicabilità alle disposizioni del Titolo IV del principio del primato e della dottrina degli effetti diretti), (iii) la nota distinzione tra "diritti" e "principi" ai sensi delle disposizioni generali della Carta, nonché, infine, (iv) il coordinamento con i livelli di protezione dei diritti fondamentali garantiti, nel rispettivo ambito di applicazione, dal diritto internazionale e dalle costituzioni degli Stati membri. Nel secondo capitolo viene dato conto di quanto precede, introducendo come la Corte di giustizia abbia affrontato queste criticità in relazione alla tutela pretoria dei diritti fondamentali quali principi generali del diritto comunitario (oggi dell'Unione). Si proporrà una lettura che evidenzia gli elementi di continuità nell'affrontare dette tematiche. Specifica attenzione sarà dedicata al rapporto tra la tutela assicurata per il tramite, da un lato, del metodo pretorio e del diritto non scritto e, dall'altro lato, dello strumento Carta. Nel ricostruire quanto precede verrà adottato come punto di osservazione privilegiato i diritti sociali fondamentali oggetto di esame.

È in questo contesto che, nel terzo capitolo, dopo una premessa metodologica *ad hoc*, viene esaminata la giurisprudenza della Corte *post* Lisbona considerata "rilevante" secondo i criteri di rilevanza ivi illustrati. L'obiettivo è precisamente quello di rispondere alla domanda di ricerca sottesa al lavoro, ossia individuare il valore aggiunto in termini di giustiziabilità comportato dall'elevazione al rango di diritto primario di diritti sociali fondamentali (oggi enunciati nel Titolo IV ma), in diverso modo, già protetti come "semplici diritti" (sociali) nell'ordinamento comunitario e/o mediante strumenti di protezione di diritto internazionale, a carattere universale o regionale. I due assi portanti del lavoro saranno l'indagine circa la delimitazione dell'ambito di applicazione di tali diritti fondamentali e gli effetti giuridici ricollegati alla loro applicabilità. Lo studio

delle modalità di interazione tra i diritti sociali fondamentali in discorso, il diritto derivato che ne concretizza il contenuto precettivo e la normativa nazionale che rientra nel campo di applicazione del diritto dell'Unione consente di delineare alcuni punti fermi del sistema di tutela dei diritti sociali fondamentali conferiti in capo ai lavoratori dal diritto dell'Unione europea.

PREMESSA METODOLOGICA

Appare necessaria una duplice premessa metodologica che si articola in un primo profilo, di carattere generale, in ordine al tema oggetto del presente lavoro (i diritti economico-sociali); un secondo aspetto è invece volto a meglio precisare la prospettiva di analisi adottata. Per quanto riguarda l'analisi della giurisprudenza condotta nel terzo capitolo, questa premessa deve essere letta congiuntamente alle osservazioni preliminari redatte in tale sede.

Come anticipato, l'oggetto della ricerca è rappresentato dai diritti sociali fondamentali inerenti al rapporto di impiego e alla connessa tematica della protezione sociale, sanciti dagli articoli da 27 a 34 della Carta e ricompresi nel Titolo IV, rubricato "Solidarietà". Si tratta di una perimetrazione dell'indagine, da un lato, connessa alle peculiarità di tale Titolo che – sin dai lavori preparatori – ha sollevato preoccupazioni tra gli Stati membri sino a portare al noto Protocollo n. 30 sull'applicazione della Carta dei Diritti Fondamentali dell'Unione Europea alla Polonia e al Regno Unito. Questa scelta, dall'altro lato, consente di delimitare – in modo chiaro – il campo di indagine rispetto a un tema, come anticipato, storicamente mutevole e caratterizzato da confini incerti. Ciò non significa né che non esistano ulteriori diritti fondamentali qualificabili come "economico-sociali" nell'ordinamento dell'Unione europea né che la dimensione sociale dell'integrazione europea sia rappresentata esclusivamente dalle disposizioni del Titolo IV della Carta oggetto di esame. In maniera diametralmente opposta, tale dimensione sociale si estrinseca in una serie di disposizioni, principi, istituti, politiche, azioni (ed inazioni) che, in parte presenti sin dagli anni '50 in parte sopravvenuti, caratterizzano trasversalmente la costruzione giuridica dell'UE. Di più, vi sono diritti fondamentali che vengono in rilievo in relazione al rapporto di impiego sanciti in altri Titoli della Carta, si pensi agli artt. 12, 15, 21, 23 e 26. Quanto precede sarà preso in considerazione nell'analisi soltanto nella misura utile alla comprensione e all'esame della giurisprudenza della Corte in relazione alle disposizioni del Titolo IV oggetto d'esame. Dall'altro lato, la delimitazione del

campo di indagine non comporta un'analisi delle disposizioni come monadi a sé stanti: come vedremo, si verifica un fenomeno di ibridazione tra diritti fondamentali che, in parte, riflette la concezione di giustizia sottesa alla costruzione europea.

In considerazione di quanto sinora rilevato, in secondo luogo, esula dallo scopo di analisi del presente lavoro l'approfondimento delle singole politiche dell'Unione riconducibili alla dimensione sociale. A maggior ragione, il presente lavoro non esamina in modo esaustivo il diritto internazionale in tema di diritti economico-sociali né il diritto costituzionale degli Stati membri a tale riguardo. Anche (tutti) questi profili saranno tuttavia richiamati nella misura necessaria per definire il senso, il contenuto o l'interpretazione dei diritti e principi economico-sociali oggetto dell'analisi e per analizzare eventuali punti di contatto e di contrasto, nella ferma convinzione per cui il diritto, soprattutto costituzionale, (anche) UE non possa essere completamente avulso dalla dimensione "politica" (e geopolitica) del processo di integrazione. Allo stesso modo, ancorché siano evidenti l'"ascendente" giuslavoristico del lavoro di tesi e le riflessioni afferenti a settori quali la teoria generale del diritto e la giustizia costituzionale sottese allo stesso, è necessario chiarire come la prospettiva adottata ricalca quella dello studioso del diritto comunitario, oggi dell'Unione europea.

CAPITOLO I

I DIRITTI SOCIALI FONDAMENTALI NELL'ORDINAMENTO DELL'UNIONE EUROPEA: ORIGINE E LIMITI

1. Introduzione. – **2. I diritti economico-sociali fondamentali nel processo di integrazione dell'UE.** – 2.1. Integrazione economica europea e diritti sociali. – 2.2. I diritti sociali fondamentali negli strumenti di diritto internazionale. – 2.3. Il percorso della dimensione sociale della costruzione europea nel diritto primario: cenni. – 2.4. Il quadro del diritto primario post Lisbona: valori e obiettivi. – **3. I limiti strutturali: competenze in materia economico-sociale e coordinamento di Welfare States.** – 3.1 Il quadro delle competenze attribuite all'UE in materia sociale. – 3.2. L'inesistenza di un unico modello europeo di Welfare State – 3.3. Lo strumento del Pilastro Europeo dei Diritti Sociali – **4. Considerazioni conclusive.**

1. Introduzione

Il primo capitolo ricostruisce il processo di affermazione nell'ordinamento dell'Unione europea del discorso di carattere costituzionale¹ in tema di diritti sociali fondamentali e ne individua – quelli che sono considerati rappresentarne – i limiti.

¹ Inteso, rifacendosi alla tassonomia di Schütze, nell'accezione “formalistica” di costituzione quale complesso di norme situato al livello più elevato nel sistema delle fonti dell'ordinamento (v. SCHÜTZE R., *Constitutionalism and the European Union*, in BARNARD C., PEERS S., *European Union Law*, Oxford, Oxford University Press, III ed., 2020, pp. 75-100), ma che, allo stesso tempo e in virtù di questo rango, funge da quadro di riferimento della politica, del potere pubblico e della società considerata nel suo complesso: in questa prospettiva ricostruiscono il senso di un approccio costituzionalistico al diritto UE VON BOGDANDY A., BAST J., *The Constitutional Approach to EU Law – From Taming Intergovernmental Relationships to Framing Political Process*, in VON BOGDANDY A., BAST J. (eds), *Principles of European Constitutional Law*, Hart, Oxford, II ed., 2010, p. 1 ss.

Nella prima parte del capitolo, dopo essersi interrogati sull'origine e sul significato che deve essere attribuito a tale tipologia di diritti nell'ordinamento dell'Unione, sono ricordate le fonti di diritto internazionali che hanno sospinto e influenzato il predetto processo di "costituzionalizzazione". Si tratta segnatamente degli atti adottati dall'Organizzazione Internazionale del Lavoro (OIL), del Patto internazionale sui diritti economici, sociali e culturali (Patto DESC)² e della Carta Sociale Europea (CSE), richiamate dalla Corte in relazione alle disposizioni del Titolo IV³ e ancora rappresentanti un importante punto di riferimento nella tutela dei diritti in discorso nell'ordinamento giuridico dell'UE. Dato che, come anticipato, questa tutela si sviluppa entro l'ambito della struttura e delle finalità dell'Unione, appare altresì necessaria una descrizione, seppur sintetica, della dimensione assiologica e teleologica della costruzione dell'UE ricavabile – successivamente all'entrata in vigore del Trattato di Lisbona – dagli artt. 2 e 3 del Trattato sull'Unione europea (TUE) e dalle disposizioni di applicazione generale di cui all'art. 7 e ss. del TFUE. Sono soltanto sommariamente descritte le modifiche intervenute nel diritto primario che hanno portato all'attuale configurazione, seppur verrà dato conto in modo puntuale dei passaggi che hanno portato all'adozione della Carta e all'inclusione dei diritti economico-sociali nella stessa.

In secondo luogo, sono riepilogati i principali limiti che caratterizzano il sistema dell'UE in tema di protezione dei diritti sociali fondamentali. Questi ultimi sono tradizionalmente identificati, in via di prima approssimazione, con l'attuale configurazione del riparto delle competenze in materia economico-sociale tra Unione e Stati membri, la relazione tra politica economica – o meglio politiche economiche degli Stati membri – e livelli di tutela di taluni diritti economico-sociali, e la – connessa – assenza di un (unico) modello europeo di *Welfare State*. In relazione a questi limiti, l'inclusione del Pilastro Europeo dei Diritti Sociali

² Adottato dall'Assemblea generale delle Nazioni Unite il 16 dicembre 1966 ed entrato in vigore il 3 gennaio 1976.

³ V. infra capitolo III.

(PEDS) nell'ambito del semestre europeo rivestono interesse. Vedremo che, in ragione della perimetrazione del campo di indagine già descritta, questi limiti hanno un impatto contenuto sulle prospettive di sviluppo dei diritti in esame.

2. I diritti economico-sociali fondamentali nel processo di integrazione europea

2.1. Integrazione economica europea e diritti sociali

2.1.1. La dimensione economica e la dimensione sociale nei Trattati istitutivi

I Trattati istitutivi, come è noto, non contenevano alcun riferimento alla protezione dei diritti fondamentali né, tantomeno, ai diritti sociali fondamentali. È tuttavia necessario comprendere che quanto precede non significa che l'Unione, allora Comunità, fosse priva di alcuni elementi configuranti direttamente o indirettamente, "in atto o in potenza" si potrebbe dire, una dimensione sociale dell'integrazione europea⁴. Un'indagine sul posto e sulla vincolatività dei diritti sociali fondamentali nell'ordinamento dell'UE non può seriamente svilupparsi senza una preliminare comprensione storico-sistematica e finanche teorico-ricostruttiva del significato di tali esigenze nel processo di integrazione. Si procederà fornendo, dapprima, alcuni esempi di "dimensione sociale" insita nella costruzione delle libertà economiche, per poi evidenziare la persistente attualità di questa originaria dimensione ai fini della presente analisi. Ciò attraverso un tentativo ricostruttivo del concetto di "giustizia sociale" proprio all'ordinamento UE, che può essere intesa come una forma impersonale per descrivere il c.d. principio personalista sotteso a tale ordinamento.

⁴ V. ad es. Preambolo e artt. 2, 3, 48 e ss. e 117 e ss. TCEE.

Senza intervenire nell'annosa (e improduttiva) diatriba circa i fini ultimi della Comunità, ora Unione⁵, una dimensione sociale emerge da alcune disposizioni del Trattato che istituisce la Comunità economica europea (TCEE)⁶, e, segnatamente, dagli obiettivi assegnati alla Comunità Economica Europea (CEE)⁷, dalle disposizioni in tema di libera circolazione dei lavoratori⁸ (ivi comprese le disposizioni di diritto derivato adottate per darne concreta attuazione) e più in generale delle persone (ossia comprendendo la libertà di stabilimento e la libera prestazione dei servizi)⁹, e dall'importante opera ermeneutica della Corte di

⁵ In questo senso v. MONACO R., *Trattato Istitutivo della Comunità Economica Europea. Commentario*, in MONACO R., *Scritti di Diritto Europeo*, 1972, pp. 203-232. Peraltro, non può qui non ricordarsi la lucida analisi del dott. Romolo Arena (Capo Gabinetto del Commissario europeo Giuseppe Petrilli) che, nel giugno del 1959, rilevava, in ragione del Preambolo del Trattato, come “[i]l fine ultimo della Comunità è quindi di natura schiettamente sociale” e come gli “obiettivi generali di politica economica [enunciati dall’art. 2 TCEE avessero] tutti altresì un indubbio significato sociale” (v. ARENA R., *La politica sociale della Comunità Economica Europea*, in AA.VV., *La Comunità Economica Europea*, Milano, Giuffrè Editore, 1960, p. 195 ss., v. spec. rispettivamente p. 204 e p. 205).

⁶ Firmato a Roma il 25 marzo 1957 dai sei Stati membri originari ed entrato in vigore il 1° gennaio 1958.

⁷ Ai sensi dell’art. 2 TCEE: “La Comunità ha il compito di promuovere, mediante l’instaurazione di un mercato comune e il graduale ravvicinamento delle politiche economiche degli Stati membri, uno sviluppo armonioso delle attività economiche nell’insieme della Comunità, un’espansione continua ed equilibrata, una stabilità accresciuta, un miglioramento sempre più rapido del tenore di vita e più strette relazioni fra gli Stati che ad essa partecipano”. Secondo Riccardo Monaco, il riferimento al miglioramento del tenore di vita – che rifletteva, peraltro, i considerando nn. 1-3 del Preambolo al TCEE – è espressione dell’antropocentrismo dietro la costruzione della CEE e “del contenuto sociale della grande impresa del mercato comune” che, “come ogni costruzione umana è rivolta in definitiva a beneficio dell’uomo”, v. MONACO R., *Trattato Istitutivo della Comunità Economica Europea. Commentario*, op. cit., pp. 209-210.

⁸ MENGONI L., *Libera circolazione delle persone e dei servizi*, in MENGONI L., VANZETTI A., C. UBERTAZZI L., SCALABRINO M. (a cura di), *La Comunità Economica Europea*, Giuffrè, Milano, 1975, pp. 3-57, p. 7 e ss., ove l’Autore sottolinea il collegamento tra libera circolazione dei lavoratori e l’alta vocazione sociale assegnata alla CEE. V. anche, nello stesso senso, JACQUESON C., *For better or for worse? Transnational solidarity in the light of Social Europe*, in COUNTOURIS N., FREEDLAND M. (eds), *Resocialising Europe in a time of crisis*, Cambridge, Cambridge University Press, 2013, pp. 373-389.

⁹ V. ADAM R., TIZZANO A., *Manuale di diritto dell’Unione europea*, Giappichelli, Torino, II ed., 2017, p. 490, ove viene evidenziato che, “com’è confermato anche dall’esperienza di questi decenni, la circolazione delle professioni e dei servizi non solo rappresenta un’occasione di sviluppo economico e sociale dell’Unione, ma soprattutto infittisce, sul versante dei rapporti tra i suoi

giustizia a tale riguardo¹⁰. Sembra potersi condividere, pertanto, la posizione di quanti riconducono i Trattati istitutivi al sistema economico denominato *embedded liberalism*¹¹.

In altre parole, la dimensione economica e la dimensione sociale del processo di integrazione europea risultano interconnesse sin dalle origini del mercato comune, oggi mercato interno¹², nonostante la struttura dei Trattati istitutivi mantenesse separate le due dimensioni dando adito a voci critiche in punto di “frigidità sociale”¹³. Ciò, a ben vedere, non solo rispecchiava l’ampia fiducia, pur

cittadini, il tessuto connettivo tra gli Stati membri e funge quindi da potente fattore di integrazione tra di essi”.

¹⁰ V. sul punto RIZZO F., *La jurisprudence sociale de la Cour de justice des Communautés Européennes*, Presses universitaires d’Aix-Marseille, 1991; LENAERTS K., FOUBERT P., *Social rights in the case-law of the European Court of Justice: The impact of the Charter of Fundamental Rights of the European Union on standing case-law*, *Legal issues of European Integration*, 2001, vol. 28, pp. 267-296; VAN DER MEI P., *Free Movement of Persons within the European Community - Cross-Border Access to Public Benefits*, Hart, 2003; DE WITTE B., *The Trajectory of Fundamental Social Rights in the European Union*, in DE BÚRCA G., DE WITTE B. (eds), *Social rights in Europe*, Oxford, Oxford University Press, 2005, pp. 153-168, spec. 154-156; e SARMIENTO D., *La justice sociale dans la jurisprudence de la Cour de justice*, in BURGORGUE-LARSEN L. (dir.), *La justice sociale saisie par les juges en Europe*, Paris, Pedone, coll. « Cahiers européens », 2013, n. 4, pp. 33-59.

¹¹ V. GIUBBONI S., *Social Rights and Market Freedom in the European Constitution. A Labour Law Perspective*, Cambridge University Press, Cambridge, 2006 (v. spec. p. 7 ss.), ove viene ricostruito il processo di allontanamento da questo sistema. Il termine “*embedded liberalism*” è stato coniato da RUGGIE J. G., *International regimes, transactions, and change: embedded liberalism in the postwar economic order*, in *International Organization*, 1982, pp. 379-415, con esplicito riferimento alle riflessioni circa il rapporto tra mercato e società elaborate da Karl Polanyi nella sua famosa opera *The Great Transformation* (prima edizione pubblicata nel 1944). In sintesi, si fa riferimento a un sistema in cui il funzionamento del libero mercato è regolamentato in modo tale da essere connesso (da qui *embedded*) alla società.

¹² V. MONACO R., *Sui vari metodi dell’integrazione europea*, in MONACO R., *Scritti di Diritto Europeo*, 1972, pp. 25-46; LEVI SANDRI L., *Commento art. 48*, in QUADRI R., MONACO R., TRABUCCHI A. (a cura di), *Commentario Trattato CEE*, Vol. II, 1965 Milano, p. 381 e ss.; BARON F., *Marché intérieur et droit social dans l’Union européenne*, thèse Paris-Dauphine, 1998, pp. 61-62; CANCELLA F. A., *Servizi del welfare e diritti sociali nella prospettiva dell’integrazione europea*, Milano, Giuffrè, 2009, pp. 31-32. V. inoltre NERI S., SPERL H., *Traités instituant la Communauté économique européenne. Travaux préparatoires. Déclarations interprétatives des six Gouvernements. Documents parlementaires*, Luxembourg, 1960, II-XIII.

¹³ V. per tutti in questo senso MANCINI G. F., *Principi fondamentali di diritto del lavoro nell’ordinamento delle Comunità Europee*, in AA.VV., *Il lavoro nel diritto comunitario e*

non assoluta, nelle virtù incrementalì e parificatrici del mercato comune¹⁴ ma, allo stesso tempo, era una espressione del rispetto nutrito nei confronti dei sistemi di *welfare state* degli Stati membri¹⁵. Questa separazione strutturale¹⁶ è stata con il

l'ordinamento italiano, Atti del Convegno di Parma, 30-31 ottobre 1985, Cedam, Padova, 1988, pp. 23-39, spec. p. 26.

¹⁴ V. il rapporto Ohlin del 1956 (sul quale v. Organizzazione Internazionale del Lavoro, *Social Aspects of European Economic Co-operation. Report by a Group of Experts (summary)*, in *International Labour Review*, 1956, vol. 74, pp. 99-123) e la relativa opinione dissenziente (inglese: *dissenting opinion*) di Maurice Byé, secondo cui risultava eccessivamente idealistica la teoria per cui la creazione ed il consolidamento di un mercato comune avrebbe favorito la realizzazione di politiche espansive, in una prospettiva di crescita e in un orizzonte di piena occupazione. In questo senso COVA A., *Il dilemma dell'integrazione. L'inserimento dell'economia italiana nel sistema occidentale (1945-1957)*, FrancoAngeli, Milano, 2008, p. 164 e ss. e spec. p. 166 (ove l'A. rileva come "la fiducia nelle virtù incrementalì e parificatrici del mercato comune era tutt'altro che assoluta"). Nello stesso senso v. DE SCHUTTER O., *The European Social Charter as the Social Constitution of Europe*, in BRUUN N., LÖRCHER K., SCHÖMANN I., CLAUWAERT S. (eds), *The European Social Charter and Employment Relation*, Hart, 2017, pp. 11-51, in particolare pp. 11 e 12, ove si legge che "when the creation of an EEC was being considered, the question arose of whether the Treaty establishing it should also include social provisions" al punto da porsi la seguente domanda: "should the common market, based on the free movement of workers and the freedom of companies to provide services and to establish themselves across the EEC member states, go hand in hand with harmonization of social protection and workers' rights?". V. anche ARENA R., *La politica sociale della Comunità Economica Europea*, op. cit., p. 206, e GIUBBONI S., *Diritti e solidarietà in Europa. I modelli sociali nazionali nello spazio giuridico europeo*, Il Mulino, 2012, p. 31 e ss., ove viene ricordata la diversa impostazione proposta dal primo ministro francese Guy Mollet nel corso delle negoziazioni del Trattato di Roma (sostenuta peraltro dalle organizzazioni imprenditoriali di tale paese), secondo cui l'armonizzazione delle politiche sociali nazionali avrebbe dovuto assurgere a competenza della CEE.

¹⁵ CANCELLA F. A., op. cit., p. 39 e ss.; MENGONI L., op. cit., p. 8.; MICKLITZ H.-W., *Introduction*, in MICKLITZ H.-W. (eds), *The Many Concepts of Social Justice in European Private Law*, Edward Elgar, 2011, pp. 3-53, spec. p. 4; VANDENBROUCKE F., *The Idea of a European Social Union: A Normative Introduction*, in VANDENBROUCKE F., BARNARD C., DE BAERE G. (eds), *A European Social Union after the Crisis*, Cambridge University Press, Cambridge, 2017, pp. 3-46, ove si legge che "The founding fathers of the European project were convinced that European economic integration would contribute to the development of prosperous national welfare states, whilst leaving social policy concerns essentially at the national level. History did not prove them wrong, at least until the mid-2000s".

¹⁶ V. ad es. SCHARPF F. W., *The European Social Model: Coping with the Challenges of Diversity*, in *Journal of Common Market Studies*, 2002, p. 645 ss., p. 646; DE WITTE F., *The Architecture of a 'Social Market Economy'*, in *LSE Law, Society and Economy Working Papers*, N. 13, 2015, spec. p. 6. Si noti come questa "separazione strutturale" sia oggi, per una serie di ragioni connesse allo sviluppo dell'integrazione europea, oggetto di ripensamento anche all'interno delle stesse istituzioni europee che – con l'adozione del Pilastro Europeo dei Diritti Sociali – hanno riconosciuto

tempo superata o, meglio, interpretata come prevalenza della costituzione economica dell'integrazione europea¹⁷ (anche) sui sistemi di *welfare* nazionali¹⁸ con il passaggio da una "integrazione parziale" a una sorta di "integrazione totale", nell'ambito della quale, in principio, non vi sono aspetti della vita economica e sociale che esulano dal campo di applicazione del diritto UE¹⁹. Prevalenza, peraltro, basata sui principi strutturali del diritto comunitario e foraggiata dall'opera ermeneutica della Corte²⁰ in relazione alle disposizioni del Trattato CEE che,

l'insufficienza di una Unione Economica priva della dimensione sociale (e di parametri per valutare il benessere in termini di diritti sociali creato dalla crescita economica). Per quanto riguarda il PEDS, v. infra in questo capitolo.

¹⁷ La dottrina ha rintracciato nei primi articoli del TCEE già richiamati una "costituzione economica", ossia un complesso di norme giuridiche che determinano e dirigono lo sviluppo del processo economico, v. in questo senso CONSTANTINESCO L.-J., *La Constitution économique de la CEE*, in *Revue trimestrielle de droit européen*, 1977, pp. 244-281, e JACQUÉ J.-P., *Droit institutionnel de l'Union européenne*, Dalloz, IX éd., 2018, p. 53. Il concetto è stato coniato dalla dottrina giuspubblicistica nel corso del XX secolo, v. *ex multis* CONSTANTINESCO L.-J., *La constitution économique de la République fédérale allemande*, in *Revue économique*, 1960, pp. 266-290; BOGNETTI G., *La costituzione economica italiana*, Giuffrè, Milano, 1993; BILANCIA P., *Modello economico e quadro costituzionale*, Giappichelli, Torino, 1996; IRTI N., *L'ordine giuridico del mercato*, Editori Laterza, Bari, V ed., 2009; CASSESE S. (a cura di), *La nuova costituzione economica*, Editori Laterza, Bari, V ed., 2015; e DI GASPARE G., *Diritto dell'economia e dinamiche istituzionali*, CEDAM, II ed, 2015, spec. p. 21 ss. Il suo utilizzo è ormai da tempo invalso anche tra gli studiosi di diritto dell'Unione europea, v. ad es. MADURO M. P., *We The Court – The European Court of Justice and the European Economic Constitution. A Critical Reading of Article 30 of the EC Treaty*, Hart, Oxford, 1998, e segnatamente BAQUERO CRUZ J., *Between Competition and Free Movement. The Economic Constitutional Law of the European Community*, Hart, Oxford, 2002, HATJE A., *The Economic Constitution within the Internal Market*, in VON BOGDANDY A., BAST J. (eds), *Principles of European Constitutional Law*, Hart, Oxford, II ed., 2010, pp. 589-622, KAUPA C., *The Pluralist Character of the European Economic Constitution*, Hart, Oxford, 2016, e HOFMANN H. C. H., PANTAZATOU K., ZACCARONI G. (eds), *The Metamorphosis of the European Economic Constitution*, Edward Elgar, Cheltenham, 2019.

¹⁸ BARNARD C., *EU Employment Law*, Oxford, Oxford University Press, IV ed., 2012, p. 7.

¹⁹ AZOULAI L., *The Court of Justice and the Social Market Economy: The emergence of an ideal and the conditions for its realization*", in *Common Market Law Review*, 2008, vol. 45, pp. 1335-1356, spec. p. 1340.

²⁰ Secondo Novitz, l'impostazione adottata nel rapport Ohlin (separazione tra mercato – comunitario – e sistemi di *welfare* – nazionali –) può anche essere spiegata dalla impossibilità per gli esperti dell'Organizzazione Internazionale del Lavoro di prevedere, nella metà degli anni '50, il significato e la portata che il diritto comunitario sarebbe venuto ad assumere grazie all'opera della Corte di giustizia, v. in questo senso NOVITZ T., *The European Union and International Labour Standards* :

ignorando sia gli obiettivi della Comunità indicati all'art. 2 TCEE²¹ sia i lavori preparatori dei Trattati istitutivi²², iniziò a considerare il “mercato comune” come l'abbreviazione per esprimere i fini ultimi, di natura economica, della CEE²³.

2.1.2. L'emersione della dimensione sociale dell'integrazione europea nella giurisprudenza della Corte

Nello stesso periodo, come già accennato, la dimensione sociale insita nella costruzione del mercato comune è iniziata a emergere nella giurisprudenza della Corte di giustizia; giurisprudenza che merita di essere qui brevemente ricordata nella misura in cui queste pronunce, pur risalenti, sono caratterizzate da un collegamento, più o meno diretto, con i diritti fondamentali oggi sanciti nel Titolo IV della Carta. Ci si concentrerà, più in particolare, su tre aspetti: l'interpretazione estensiva della nozione di “lavoratore”; la libera circolazione dei lavoratori e il divieto di discriminazione per quanto riguarda i “vantaggi sociali”; e, in estrema sintesi, alcune disposizioni del titolo III della parte III del TCEE, rubricato “Politica sociale” (artt. 117-128 TCEE), che rivestono importanza ai fini della comprensione della giurisprudenza della Corte relativa ai diritti sociali fondamentali oggetto del presente lavoro²⁴.

The Dynamics of Dialogue between the EU and the ILO, in ALSTON P. (eds), *Labour Rights as Human Rights*, Oxford, Oxford University Press, 2005, pp. 214-241, spec. 217.

²¹ V. *supra* par. 1.

²² DE LA ROSA S., *L'écriture des libertés de circulation*, in DUBOUT É, MAITROT DE LA MOTTE A. (dir.), *L'unité des libertés de circulation. In varietate concordia*, Bruxelles, Bruylant, 2013, pp. 9-39, spec. 35-36.

²³ PESCATORE P., *La notion du marché commun dans les traités instituant l'Union économique belgo-luxembourgeoise, le Benelux et les Communautés européennes*, in *Mélanges Gohot*, 1958, pp. 497-546.

²⁴ La persistente attualità di queste disposizioni del Trattato di Roma nel riflettere sulla “costituzione giuslavoristica” dell'ordinamento UE *post* Lisbona è sottolineata da RÖDL F., *The Labour Constitution*, in von BOGDANDY A., BAST J. (eds), *Principles of European Constitutional Law*, Hart, Oxford, II ed., 2010, pp. 623-658.

(a) La nozione di “lavoratore” nel diritto comunitario e la sua interpretazione estensiva

In ordine e sinteticamente, in assenza di una nozione di “lavoratore” sia nel diritto primario sia nel diritto derivato²⁵, la Corte ha presto precisato, tra l’altro, che tale termine – utilizzato nell’art. 48 e ss. TCEE (oggi art. 45 e ss. del Trattato sul funzionamento dell’Unione europea, d’ora in avanti “TFUE”) – ha un significato comunitario²⁶ e non può essere interpretato restrittivamente²⁷, sussumendo in tale nozione un’ampia gamma di attività²⁸. Conseguentemente, si è registrato un incremento dei diritti attribuiti ai lavoratori migranti *vis-à-vis* Stato membro ospitante con particolare riferimento ai diritti derivanti dall’applicazione del principio di parità di trattamento e di non discriminazione sulla base della nazionalità nell’ambito dello scopo di applicazione del regolamento 1612/68²⁹. Il filone giurisprudenziale in discorso riveste primaria importanza in relazione

²⁵ V. GIUBBONI S., *Worker*, in BARTOLINI A., CIPPITANI R., COLCELLI V. (eds), *Dictionary of Statutes within EU Law - The Individual Statutes as Pillars of European Union Integration*, New York, Springer, 2019, pp. 645-651; MENEGATTI E., *The Evolving Concept of ‘worker’ in EU law*, in *Italian Labour Law e-Journal*, 2019, vol. 12, n. 1, pp. 71-83. La persistente centralità di questa categoria nel diritto dell’Unione è stata recentemente sottolineata da BENLOLO CARABOT M., *Le «travailleur», indétrônable catégorie reine du droit de la libre circulation des personnes dans l’Union européenne?*, in *Revue trimestrielle de droit européen*, 2018, p. 59 ss.

²⁶ Sentenza della Corte del 19 marzo 1964, causa 75/63, *M.K.H. Unger in Hoekstra contro Bestuur der Bedrijfsvereniging voor Detailhandel en Ambachten*, ECLI:EU:C:1964:19, punto 1. Precisando successivamente, a tale riguardo, che “la caratteristica essenziale del rapporto di lavoro è la circostanza che una persona fornisca, per un certo periodo di tempo, a favore di un’altra e sotto la direzione di quest’ultima, prestazioni in contropartita delle quali riceva una retribuzione”, v. in questi termini la sentenza della Corte del 3 luglio 1986, causa 66/85, *Deborah Lawrie-Blum contro Land Baden-Württemberg*, ECLI:EU:C:1986:284, punto 17.

²⁷ Sentenza della Corte del 23 marzo 1982, causa 53/81, *D.M. Levin contro Segretario di Stato per la giustizia*, ECLI:EU:C:1982:105, punto 13.

²⁸ V. ad es. sentenza *Levin*, punto 17; sentenza della Corte del 21 giugno 1988, causa 39/86, *Sylvie Lair contro Universität Hannover*, ECLI:EU:C:1988:322, punti 36-39; sentenza della Corte del 26 febbraio 1992, causa C-3/90, *M.J.E. Bernini contro Minister van Onderwijs en Wetenschappen*, ECLI:EU:C:1992:89; Sentenza della Corte del 26 febbraio 1992, causa C-357/89, *V.J.M. Raulin contro Minister van Onderwijs en Wetenschappen*, ECLI:EU:C:1992:87.

²⁹ Regolamento (CEE) n. 1612/68 del Consiglio, del 15 ottobre 1968, relativo alla libera circolazione dei lavoratori all’interno della Comunità, in *GUCE L 257* del 19 ottobre 1968, pp. 2-12.

all'oggetto di studio del presente lavoro dato che la Corte ha interpretato la nozione di "lavoratore" utilizzata dai diritti sociali fondamentali sanciti nella Carta in piena continuità con la precedente giurisprudenza relativa all'art. 48 TCEE (poi art. 39 del Trattato che istituisce la Comunità europea – "TCE" –, oggi art. 45 TFUE)³⁰. La giurisprudenza della Corte in relazione a questa disposizione è considerata, anche a seguito della novella di Lisbona, tra le principali componenti della costruzione sociale europea³¹.

(b) La libera circolazione dei lavoratori e il divieto di discriminazione per quanto riguarda i "vantaggi sociali"

In secondo luogo, ai sensi dell'art. 7, par. 2, del regolamento 1612/68 (oggi art. 7, par. 2, del regolamento 492/11³²) il lavoratore migrante gode degli stessi vantaggi sociali e fiscali dei lavoratori nazionali. A questo riguardo, la Corte di giustizia ha presto precisato che "[l]a disciplina comunitaria in materia sociale è basata sul principio secondo il quale le leggi di ciascuno Stato membro devono

³⁰ V. in questo senso sentenza della Corte (Prima Sezione) del 26 marzo 2015, causa C-316/13, *Gérard Fenoll contro Centre d'aide par le travail "La Jouvène" e Association de parents et d'amis de personnes handicapées mentales (APEI)*, ECLI:EU:C:2015:200, punto 26 e ss.; e sentenza della Corte (Settima Sezione) del 1° ottobre 2015, causa C-432/14, *O contro Bio Philippe Auguste SARL*, ECLI:EU:C:2015:643, punti 22-27.

³¹ SARMIENTO D., *La justice sociale dans la jurisprudence de la Cour de justice*, in BURGORGUE-LARSEN L. (dir.), *La justice sociale saisie par les juges en Europe*, Paris, Pedone, coll. «Cahiers européens», 2013, n. 4, pp. 37-39.

³² Regolamento (UE) n. 492/2011 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 5 aprile 2011, relativo alla libera circolazione dei lavoratori all'interno dell'Unione, in GUUE L 141 del 27 maggio 2011, pp. 1-12. Sul regolamento 492/2011 v. BARBOU DES PLACES S., *Regulation (EU) 492/2011 on freedom of movement for workers within the Union*, in ALES E., BELL M., DEINERT O., ROBIN-OLIVIER S. (eds), *International and European Labour Law. A Commentary*, Nomos, Hart, Beck, 2018, pp. 785-799. La sostanziale continuità tra le due disposizioni è confermata, tra l'altro, dalle seguenti pronunce: sentenza della Corte (Seconda Sezione) del 14 dicembre 2016, causa C-238/15, *Maria do Céu Bragança Linares Verruga e altri contro Ministre de l'Enseignement supérieur et de la recherche*, ECLI:EU:C:2016:949, punto 39; sentenza della Corte (Seconda Sezione) del 15 dicembre 2016, cause riunite da C-401/15 a C-403/15, *Noémie Depesme e altri contro Ministre de l'Enseignement supérieur et de la recherche*, ECLI:EU:C:2016:955, punto 35; e, da ultimo, dalla sentenza della Corte (Grande Sezione) del 6 ottobre 2020, causa C-181/19, *Jobcenter Krefeld – Widerspruchsstelle contro JD*, ECLI:EU:C:2020:794, punto 34.

garantire ai cittadini degli altri Stati membri, occupati nel territorio del primo, il complesso di vantaggi ch'esse attribuiscono ai propri cittadini"³³, interpretando quindi estensivamente la nozione di "vantaggio sociale" in discorso³⁴. Questa nozione, più in particolare, è stata interpretata come facente riferimento a tutti i vantaggi "che, connessi o no ad un contratto di lavoro, sono generalmente attribuiti ai lavoratori nazionali, in ragione principalmente del loro status obiettivo di lavoratori o del semplice fatto della loro residenza nel territorio nazionale, e la cui estensione ai lavoratori cittadini d'altri Stati membri risulta quindi atta a facilitare la loro mobilità nell'ambito della Comunità"³⁵. Il riferimento al regolamento 1612/68 da parte della "Spiegazione relativa all'articolo 34 — Sicurezza sociale e assistenza sociale"³⁶ determina la rilevanza del filone giurisprudenziale in esame nell'interpretazione e nell'applicazione dell'art. 34, par. 2, Carta³⁷. Considerazioni simili valgono in relazione al rapporto tra l'art. 34 Carta ed il regolamento 883/04 relativo al coordinamento dei sistemi di sicurezza sociale degli Stati membri³⁸,

³³ Sentenza della Corte del 15 ottobre 1969, causa 15/69, *Württembergische Milchverwertung-Südmilch AG contro Salvatore Ugliola*, ECLI:EU:C:1969:46, punto 3.

³⁴ V. ad es. sentenza della Corte (Terza Sezione) del 14 gennaio 1982, causa 65/81, *Francesco Reina e Letizia Reina contro Landeskreditbank Baden-Württemberg*, ECLI:EU:C:1982:6, punti 17-18; sentenza della Corte dell'11 luglio 1985, causa 137/84, *Pubblico Ministero contro Robert Heinrich Maria Mutsch*, ECLI:EU:C:1985:335, punti 15-16; sentenza della Corte del 17 aprile 1986, causa 59/85, *Stato olandese contro Ann Florence Reed*, ECLI:EU:C:1986:157, punti 25-29.

³⁵ Sentenza della Corte (Prima Sezione) del 31 maggio 1979, causa 207/78, *Pubblico ministero contro Gilbert Even e Office national des pensions pour travailleurs salariés (ONPTS)*, ECLI:EU:C:1979:144, punto 22.

³⁶ V. Spiegazioni relative alla Carta dei diritti fondamentali, in *GUUE* C 303 del 14 dicembre 2007, pp. 17-35. Ai sensi della Spiegazione relativa all'articolo 34, "[...] Il paragrafo 2 è basato sull'articolo 12, paragrafo 4 e sull'articolo 13, paragrafo 4 della Carta sociale europea nonché sul punto 2 della Carta comunitaria dei diritti sociali fondamentali dei lavoratori e *rispecchia le norme derivanti dal* regolamento (CEE) n. 1408/71 e dal regolamento (CEE) n. 1612/68 [...]" (corsivo aggiunto).

³⁷ Come sancito all'art. 6, par. 1, co. 3, TUE e dall'art. 52, par. 7, della Carta. In generale sull'art. 34 Carta v. *WHITE R., Article 34*, in PEERS S., HERVEY T., KENNER J., WARD A. (eds), *The EU Charter of Fundamental Rights. A Commentary*, Oxford, Hart, 2014, pp. 927-949.

³⁸ Regolamento (CE) n. 883/2004 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 29 aprile 2004, relativo al coordinamento dei sistemi di sicurezza sociale, in *GUUE* L 166 del 30 aprile 2004, pp. 1-123. V. anche il regolamento (CE) n. 987/2009 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 16

misura normativa adottata sin dagli anni '70 in quanto “necessaria per l’instaurazione della libera circolazione dei lavoratori”³⁹ e anch’essa richiamata dalla Spiegazione relativa all’art. 34. È possibile quindi riscontrare un collegamento storico-funzionale tra i diritti fondamentali oggi sanciti dall’art. 34 Carta e la libera circolazione dei lavoratori che è alla base della scelta metodologica di ricomprendere tali diritti nell’ambito d’analisi e di cui è necessario avere contezza nel riflettere sulle potenzialità della elevazione al rango di diritto primario degli stessi⁴⁰.

(c) La “Politica sociale” della CEE

In terzo luogo, l’interdipendenza tra dimensione economica (progresso attraverso il mercato) e sviluppo sociale era peraltro espressamente riconosciuta dalle originarie disposizioni sociali del TCEE⁴¹, e, per quanto qui interessa, negli artt. 117 e 119 TCEE, corrispondenti – seppur oggetto di modifiche a seguito dell’ampliamento delle competenze della Comunità in materia sociale – agli attuali artt. 151 e 157 TFUE. La prima disposizione dimostra la fiducia nelle virtù incrementali e parificatrici del mercato comune, cui si è già fatto riferimento, ed il

settembre 2009, che stabilisce le modalità di applicazione del regolamento (CE) n. 883/2004 relativo al coordinamento dei sistemi di sicurezza sociale, in *GUUE* L 284 del 30 ottobre 2009, pp. 1-42.

³⁹ Art. 51 TCEE (corrispondente all’odierno art. 48, par. 1, TFUE), base giuridica utilizzata per l’adozione del regolamento (CEE) n. 1408/71 del Consiglio, del 14 giugno 1971, relativo all’applicazione dei regimi di sicurezza sociale ai lavoratori subordinati e ai loro familiari che si spostano all’interno della Comunità, in *GUCEL* 149 del 5 luglio 1971 pp. 2-50. Si veda, nello stesso senso, la sentenza della Corte (Terza Sezione) del 19 settembre 2013, causa C-140/12, *Pensionsversicherungsanstalt contro Peter Brey*, ECLI:EU:C:2013:565, punto 51, ove viene ricordato come “le disposizioni del regolamento n. 883/2004 mir[i]no a raggiungere l’obiettivo definito dall’articolo 48 TFUE prevenendo gli effetti negativi che l’esercizio del diritto alla libera circolazione dei lavoratori potrebbe dispiegare sul godimento delle prestazioni di previdenza sociale da parte dei lavoratori e dei loro familiari”.

⁴⁰ Ciò non significa che l’art. 34 Carta, così come gli atti di diritto secondario appena richiamati, non trovino applicazione a soggetti diversi dai lavoratori subordinati ma soltanto che la necessità di apprestare una tutela di tali diritti nel processo di integrazione europea è strettamente connessa alle esigenze di protezione di detti soggetti.

⁴¹ ADAM R., TIZZANO A., *Manuale di diritto dell’Unione europea*, Giappichelli, Torino, II ed., 2017, p. 709; ARENA R., *La politica sociale della Comunità Economica Europea*, op. cit., p. 204 ss.

contestuale riconoscimento dei limiti di tale fiducia: viene difatti sancito che, ai fini del miglioramento delle condizioni di vita e di lavoro dei lavoratori e della loro parificazione nel progresso, sarebbe stato necessario un significativo intervento normativo della Comunità, mediante l'utilizzo sia delle basi giuridiche previste dal TCEE sia dell'art. 100 TCEE (oggi art. 114 TFUE) sul ravvicinamento delle disposizioni legislative, regolamentari e amministrative⁴². In relazione all'art. 119 TCEE, giova rammentare come sia precisamente in relazione a questa disposizione che la Corte ha espressamente riconosciuto, per la prima volta, la duplice finalità, economica e sociale, della – allora – Comunità⁴³. Si fa riferimento alla nota sentenza *Defrenne II*⁴⁴, ove la Corte ha riconosciuto, da un lato, l'efficacia diretta, anche

⁴² Ai sensi dell'art. 117 TCEE:

“Gli Stati membri convengono sulla *necessità di promuovere il miglioramento delle condizioni di vita e di lavoro della mano d'opera che consenta la loro parificazione nel progresso.*

Gli Stati membri ritengono che una tale evoluzione risulterà sia *dal funzionamento del mercato comune*, che favorirà l'armonizzarsi dei sistemi sociali, sia *dalle procedure previste dal presente Trattato e dal ravvicinamento delle disposizioni legislative, regolamentari e amministrative.*” (corsivo aggiunto).

⁴³ Questo riconoscimento riveste particolare importanza in ragione del nesso eziologico che la Corte instaura tra efficacia diretta dell'art. 119 TCEE e, dall'altro lato, lo scopo perseguito da tale disposizione e la sua collocazione nel sistema del trattato. Deve infatti rammentarsi come le finalità sociali della CEE fossero già state riconosciute in precedenza in alcuni atti adottati, ad esempio a valle della crisi energetica ed economica intervenuta nei primi anni '70, dalle istituzioni, v. la dichiarazione comune in seno al vertice dei capi di Stato o di governo degli Stati membri riunitosi a Parigi il 19 e 20 ottobre 1972 (ove si legge, tra l'altro, che “[l]’espansione economica, che non è un fine a sé stante, deve con precedenza consentire di attenuare la disparità delle condizioni di vita. Essa deve essere perseguita con la partecipazione di tutte le parti sociali e deve tradursi in un miglioramento della qualità come del tenore di vita. Conformemente al genio europeo, si dedicherà un’attenzione particolare ai valori e beni non materiali e alla protezione dell’ambiente naturale, onde porre il progresso al servizio dell’uomo”, cf. Istituto per gli Studi di Politica Internazionale, *Annuario di politica internazionale 1972*, Dedalo Libri, 1974, pp. 403-409), il programma d'azione sociale presentato dalla Commissione nell'ottobre 1973, e la Risoluzione del Consiglio, del 21 gennaio 1974, relativa ad un programma di azione sociale, in *GUCE C 13* del 12 febbraio 1974, pp. 1-4. Al riguardo, Catherine Barnard parla di “cambio di direzione” della politica sociale europea legato, tra l'altro, oltre che alla predetta crisi, ai movimenti sessantottini registratisi in diversi paesi dell'Europa occidentale, e alla necessità di legittimare la costruzione europea agli occhi dei cittadini v. BARNARD C., *EU Employment Law*, cit., p. 8.

⁴⁴ Sentenza della Corte dell'8 aprile 1976, causa 43/75, *Gabrielle Defrenne contro Société anonyme belge de navigation aérienne Sabena*, ECLI:EU:C:1976:56. Qualche anno più tardi, sostanzialmente rovesciando l'originaria interpretazione dei Trattati istitutivi, la Corte ha precisato che “la finalità

orizzontale, del principio della parità delle retribuzioni fra i lavoratori di sesso maschile e quelli di sesso femminile per uno stesso lavoro, sancito da tale articolo⁴⁵; e, dall'altro lato, che la Comunità "non si limita all'unione economica, ma deve garantire al tempo stesso, mediante un'azione comune, il progresso sociale e promuovere il costante miglioramento delle condizioni di vita e di lavoro dei popoli europei, come viene posto in rilievo nel preambolo del trattato"⁴⁶.

L'originaria impostazione dei Trattati istitutivi e gli aspetti della dimensione sociale inerente alla libera circolazione dei lavoratori, di cui è stata fornita una breve panoramica, rivestono ancora rilevanza ai fini di un'indagine in tema di diritti sociali fondamentali, ancorché siano intervenute profonde modifiche nel diritto primario nell'arco dell'ultimo settantennio. È già stato fornito un esempio di incidenza diretta di quanto precede sulle disposizioni del Titolo IV⁴⁷. È inoltre possibile individuare un collegamento tra l'originaria configurazione della politica sociale della CEE, disciplinata dall'art. 117 e ss. TCEE, ed il recente e significativo filone giurisprudenziale relativo all'art. 31, par. 2, della Carta. Come vedremo meglio nei prossimi capitoli, difatti, da un lato, la precettività nei confronti degli individui del principio essenziale di diritto sociale consistente nel diritto alle ferie

economica perseguita dall'art. 119 del Trattato e consistente nell'eliminazione delle distorsioni di concorrenza tra le imprese situate nei diversi Stati membri riveste un carattere secondario rispetto all'obiettivo sociale di cui alla stessa disposizione, la quale costituisce l'espressione di un diritto fondamentale della persona umana" (Sentenza della Corte del 10 febbraio 2000, causa C-50/96, *Deutsche Telekom AG contro Lilli Schröder*, ECLI:EU:C:2000:72, punto 57).

⁴⁵ Sentenza *Defrenne II*, punti 4-40.

⁴⁶ Sentenza *Defrenne II*, punti 7-11.

⁴⁷ Nel senso della persistente rilevanza della natura funzionalista che ha inizialmente segnato gli atti in materia sociale adottati dalla Comunità, v. GIUBBONI S., *Worker*, in BARTOLINI A., CIPPITANI R., COLCELLI V. (eds), *Dictionary of Statuses within EU Law. The Individual Statuses as Pillar of European Union Integration*, Springer, 2019, pp. 645-652, spec. p. 646.

annuali retribuite sancita nelle sentenze *Bauer*⁴⁸ e *Max-Planck*⁴⁹ è basata sul riconoscimento della “natura imperativa” dello stesso, analogamente a quanto avvenuto nella sentenza *Defrenne II*⁵⁰. Dall’altro lato e secondariamente, è importante osservare come la prima versione dell’art. 119 TCEE (come detto oggi art. 157 TFEU) elencava tra i profili relativamente ai quali sarebbe stato necessario intervenire normativamente (affiancando il funzionamento del mercato comune), in aggiunta al principio di parità di trattamento retributivo tra uomo e donna, la durata delle ferie pagate e l’orario di lavoro settimanale e la misurazione (e il corrispettivo) del lavoro straordinario⁵¹. Questi principi, identificati negli anni ’50 quali elementi centrali ai fini della creazione del mercato comune e del perseguimento degli obiettivi del TCEE, corrispondono precisamente ai diritti fondamentali sanciti dall’art. 31, par. 2, della Carta ai quali la Corte di giustizia ha riconosciuto – rappresentando per ora un *unicum* in relazione ai diritti fondamentali previsti nel Titolo IV – effetto diretto anche nelle controversie tra privati⁵². Quanto precede non deve sorprendere: da un lato, tali principi, pur non trovando riscontro nella versione definitiva dell’art. 119 TCEE, sono stati cionondimeno regolamentati nel diritto secondario nei primi anni ’90⁵³ – a seguito delle novelle apportate dall’Atto unico

⁴⁸ Sentenza della Corte (Grande Sezione) del 6 novembre 2018, cause riunite C-569/16 e C-570/16, *Stadt Wuppertal contro Maria Elisabeth Bauer e Volker Willmeroth contro Martina Broßonn*, ECLI:EU:C:2018:871, punti 83-85.

⁴⁹ Sentenza della Corte (Grande Sezione) del 6 novembre 2018, causa C-684/16, *Max-Planck-Gesellschaft zur Förderung der Wissenschaften eV contro Tetsuji Shimizu*, ECLI:EU:C:2018:874, punti 72-74.

⁵⁰ Sentenza *Defrenne II*, punti 38-40.

⁵¹ NERI S., SPERL H., *Traité instituant la Communauté économique européenne. Travaux préparatoires. Déclarations interprétatives des six Gouvernements. Documents parlementaires*, Luxembourg, 1960, p. 299 e ss., spec. p. 299 ; BARNARD C., *EU Employment Law*, cit., p. 6.

⁵² In aggiunta alle già citate sentenze *Bauer* e *Max-Planck* (relative al diritto alle ferie annuali retribuite), v. la sentenza della Corte (Grande Sezione) del 14 maggio 2019, causa C-55/18, *Federación de Servicios de Comisiones Obreras (CCOO) contro Deutsche Bank SAE*, ECLI:EU:C:2019:402 (relativa ai diritti fondamentali a una limitazione della durata massima del lavoro e a periodi di riposo giornalieri e settimanali).

⁵³ V. Direttiva 93/104/CE del Consiglio, del 23 novembre 1993, concernente taluni aspetti dell’organizzazione dell’orario di lavoro, in *GUCEL* 307 del 13 dicembre 1993, pp. 18-24, abrogata dalla Direttiva 2003/88/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 4 novembre 2003,

europeo (AUE) alle disposizioni in tema di “politica sociale” del TCEE⁵⁴ – al fine di “promuovere [...] il miglioramento dell’ambiente di lavoro, per garantire un più elevato livello di protezione della sicurezza e della salute dei lavoratori”⁵⁵ e, allo stesso tempo, contribuire alla “realizzazione della dimensione sociale del mercato interno”⁵⁶. Dall’altro lato, essi rappresentano diritti e principi affermati da tempo in tutti gli strumenti di diritto internazionale in materia di diritto del lavoro e ivi qualificati come “fondamentali”, come si vedrà nel prosieguo.

2.1.3. Qualche breve riflessione sulla concezione di “Europa sociale” ...

Le finalità sociali della Comunità, oggi Unione, sono state anche recentemente riaffermate in due importanti – e discusse⁵⁷ – pronunce della Corte⁵⁸

concernente taluni aspetti dell’organizzazione dell’orario di lavoro, in *GUUE* L 299 del 18 novembre 2003, pp. 9-19. V. altresì la Direttiva 89/391/CEE del Consiglio, del 12 giugno 1989, concernente l’attuazione di misure volte a promuovere il miglioramento della sicurezza e della salute dei lavoratori durante il lavoro, in *GUCE* n. L 183 del 29 giugno 1989 pp. 1-8.

⁵⁴ V. Artt. 21 e 22 AUE, che hanno rispettivamente introdotto nel TCEE gli artt. 118 A e 118 B, che rappresentano l’archetipo degli attuali artt. 153 e 154 TFUE.

⁵⁵ V. il primo e il settimo ‘considerando’ della direttiva 93/104. Cf. ‘considerando’ nn. 1 e 2 della direttiva 2003/88.

⁵⁶ V. il sesto ‘considerando’ della direttiva 93/104. Alcun riferimento al mercato interno è contenuto nella direttiva 2003/88.

⁵⁷ In relazione ad entrambe v. infra capitolo III.

⁵⁸ V. Sentenza della Corte di giustizia (Grande Sezione) dell’11 dicembre 2007, causa C-438/05, *International Transport Workers’ Federation e Finnish Seamen’s Union contro Viking Line ABP e OÜ Viking Line Eesti*, ECLI:EU:C:2007:772, punti 78 e 79, ove si legge, tra l’altro, quanto segue: “[...] ai sensi dell’art. 3, n. 1, lett. c) e j), [TCE], l’azione della Comunità comporta non soltanto «un mercato interno caratterizzato dall’eliminazione, fra gli Stati membri, degli ostacoli alla libera circolazione delle merci, delle persone, dei servizi e dei capitali», ma anche «una politica nel settore sociale». L’art. 2 [TCE] afferma infatti che la Comunità ha il compito, in particolare, di promuovere «uno sviluppo armonioso, equilibrato e sostenibile delle attività economiche» e «un elevato livello di occupazione e di protezione sociale»” (punto 78) e che “[p]oiché dunque la Comunità non ha soltanto una finalità economica ma anche una finalità sociale, i diritti che derivano dalle disposizioni del Trattato relative alla libera circolazione delle merci, delle persone, dei servizi e dei capitali devono essere bilanciati con gli obiettivi perseguiti dalla politica sociale, tra i quali figurano in particolare, come risulta dall’art. 136, primo comma, [TCE], il miglioramento delle condizioni di vita e di lavoro, che consenta la loro parificazione nel progresso, una protezione sociale adeguata e il dialogo sociale” (punto 79); e sentenza della Corte di giustizia (Grande Sezione) del 21 dicembre 2016, causa C-201/15, *Anonymi Geniki Etairia Tsimenton Iraklis (AGET Iraklis) contro Ypourgos*

e, in considerazione dell'attuale assetto del diritto primario, non sembra possibile metterle in discussione. Tutt'altro discorso è definire cosa debba intendersi con le espressioni, tra loro interconnesse, "dimensione sociale" dell'Unione e "giustizia sociale" nel contesto del processo d'integrazione europea. Nonostante la comprensione di questi concetti rivesta significativo rilievo per ogni indagine che si proponga di approfondire il valore precettivo da attribuire ai diritti sociali oggi espressamente qualificati come "diritti fondamentali" dal diritto primario⁵⁹, ci si limiterà a precisarne i caratteri essenziali. Non ci si soffermerà invece, in questa sede, sull'indagine in tema di solidarietà, valore richiamato nella rubrica del Titolo IV⁶⁰. Ciò in quanto, eccezion fatta per i diritti fondamentali di cui agli artt. 28 e 34 della Carta, le altre disposizioni sottendono, a parere di chi scrive, una forma di "solidarietà" orizzontale e individuale, tra parte datoriale e parte debole del contratto di lavoro (*i.e.* il prestatore di lavoro), che non corrisponde alle nozioni di

Ergasias, Koinonikis Asfalisis kai Koinonikis Allilengyis, ECLI:EU:C:2016:972, punti 76-78, ove la Corte afferma, *inter alia*, "che, come risulta dall'articolo 3, paragrafo 3, TUE, l'Unione non soltanto instaura un mercato interno, ma si adopera per lo sviluppo sostenibile dell'Europa, il quale è basato segnatamente su un'economia sociale di mercato fortemente competitiva, che mira alla piena occupazione e al progresso sociale, ed essa promuove, in particolare, la protezione sociale [...]" (punto 76), che "[p]oiché dunque l'Unione non ha soltanto una finalità economica ma anche una finalità sociale, i diritti che derivano dalle disposizioni del Trattato relative alla libera circolazione delle merci, delle persone, dei servizi e dei capitali devono essere bilanciati con gli obiettivi perseguiti dalla politica sociale, tra i quali figurano in particolare, come risulta dall'articolo 151, primo comma, TFUE, la promozione dell'occupazione, il miglioramento delle condizioni di vita e di lavoro, che consenta la loro parificazione nel progresso, una protezione sociale adeguata, il dialogo sociale, lo sviluppo delle risorse umane atto a consentire un livello occupazionale elevato e duraturo e la lotta contro l'emarginazione [...]" (punto 77), e che, "[n]ello stesso senso, occorre ricordare che in forza dell'articolo 147, paragrafo 1, TFUE, l'Unione contribuisce ad un elevato livello di occupazione promuovendo la cooperazione tra gli Stati membri nonché sostenendone e, se necessario, integrandone l'azione, tutto ciò rispettando le competenze degli Stati membri. Dal canto suo, l'articolo 147, paragrafo 2, TFUE, enuncia che nella definizione e nell'attuazione delle politiche e delle attività dell'Unione si tiene conto dell'obiettivo di un livello di occupazione elevato. L'articolo 9 TFUE, infine, precisa che, nella definizione e nell'attuazione delle sue politiche e azioni, l'Unione tiene conto segnatamente delle esigenze connesse con la promozione di un elevato livello di occupazione e la garanzia di un'adeguata protezione sociale" (punto 78).

⁵⁹ E per quanto ci interessa, il significato della protezione assicurata ai diritti sociali fondamentali oggi sanciti nel Titolo IV della Carta, oggetto dell'indagine.

⁶⁰ Si ritornerà sul punto nell'ultimo capitolo.

solidarietà connesse alla circolazione delle persone, né ai diritti di prestazione dei *Welfare States* nazionali, né alla solidarietà tra Stati membri o tra cittadini europei⁶¹.

Quanto, in primo luogo, al significato attribuibile all'espressione "Europa sociale"⁶², è necessario ricordare come, sin dagli anni '50, si opponessero tre Scuole di pensiero in relazione al ruolo delle Comunità in materia sociale (quella "interventista", per cui il miglioramento delle condizioni di vita e di lavoro dei cittadini europei rappresentava la finalità principale; la scuola "intermedia", che

⁶¹ Per un riepilogo delle differenti concezioni di solidarietà nell'ordinamento UE v. *ex multis* MENGOZZI P., *Note sul principio di solidarietà nel diritto comunitario*, in *Il Diritto dell'Unione europea*, 2020, p. 99-125; MORGESE G., *La solidarietà tra gli Stati membri dell'Unione europea in materia di immigrazione e asilo*, Bari, Cacucci, 2018; MANTU S., MINDERHOUD P., *EU citizenship and social solidarity*, in *Maastricht Journal of European and Comparative Law*, 2017, pp. 703-720; KÜÇÜK E., *Solidarity in EU Law: An Elusive Political Statement or a Legal Principle with Substance?*, in *Maastricht Journal of European and Comparative Law*, 2016, p. 965 ss.; DE WITTE F., *Justice in the EU. The Emergence of Transnational Solidarity*, Oxford, Oxford University Press, 2015; JACQUESON C., *For better or for worse? Transnational solidarity in the light of Social Europe*, in COUNTOURIS N., FREEDLAND M. (eds), *Resocialising Europe in a time of crisis*, Cambridge, Cambridge University Press, 2013, pp. 373-389, SCIARRA S., *Notions of Solidarity in Times of Economic Uncertainty*, in *Industrial Law Journal*, 2010, pp. 223-243, BARNARD C., *Solidarity and the Commission's 'Renewed Social Agenda'*, in ROSS M., BORGMANN-PREBIL Y., *Promoting Solidarity in the European Union*, Oxford, Oxford University Press, 2010, p. 73 ss., e STREECK W., *Competitive solidarity: Rethinking the European social model*, in *Max Planck Institute for the Study of Societies Working Paper*, 1999, n. 8. In generale sul concetto di solidarietà, v. ROSS M., *Solidarity—A New Constitutional Paradigm for the EU?*, in ROSS M., BORGMANN-PREBIL Y., *Promoting Solidarity in the European Union*, Oxford, Oxford University Press, 2010, pp. 23-45, GIUBBONI S., *Solidarietà*, in *Politica del diritto*, 2012, pp. 525-553, RODOTÀ S., *Solidarietà, un'utopia necessaria*, Bari, Laterza, 2014, e SUPLOT A. (dir.), *La solidarité. Enquête sur un principe juridique*, Paris, Odile Jacob, coll. «Travaux du Collège de France», 2015.

⁶² L'idea di "Europa sociale" non è di certo nuova e un forte impulso a questo riguardo è ricollegabile alla Presidenza della Commissione europea da parte di Jacques Delors, che nella metà degli anni '80 utilizza l'espressione "area sociale europea" sottolineando che la creazione di una ampia area economica è inconcepibile senza una armonizzazione della legislazione sociale, v. BARNARD C., *EU Employment Law*, cit., p. 11 e BARBERIS E., *L'Europa sociale. Il modello "ideale"*, in *Cultura giuridica e diritto vivente*, 2015, pp. 175-181, p. 176. In generale sul punto v. MADURO M. P., *Three Models of a Social Europe*, in HESSELINK M. (ed), *The Politics of a European Civil Code*, La Haye, Kluwer Law International, 2006, pp. 125-141; MATHIEU C., STERDYNIK H., *Le modèle Social Européen et l'Europe Sociale*, in *Revue de l'OFCE*, 2008, p. 43-103; LO GIUDICE A., *L'Europa sociale come risposta alla crisi di legittimazione dell'Unione Europea*, in *Federalismi.it*, 2016, XIII; e VASQUEZ F., *Plaidoyer for a Social Europe. Entre concurrence et coopération : Europe sociale ou protection par les États?*, in *European Law Journal*, 2020, pp. 1-9.

concepiva la politica sociale come funzionale alla integrazione economica; e quella che invocava l'astensione di qualsiasi intervento dell'Unione al riguardo)⁶³. Ora, le difficoltà di definire concretamente cosa debba intendersi con l'espressione in discorso sono ricollegabili, quindi, a queste incertezze sottese al processo di integrazione sin dal suo avvio. Ciò non significa che un tentativo ricostruttivo *ex post* (ossia sulla base del percorso concretamente intapreso e dell'attuale quadro normativo) non sia possibile. Recentemente, autorevole dottrina ha identificato l'Europa sociale in uno spazio giuridico che garantisce ai soggetti dell'ordinamento europeo: 1) un diritto di accesso a beni e servizi senza discriminazioni; 2) uno spazio relazionale e di libera circolazione influenzato dalla e basato sulla cittadinanza europea; e 3) il soddisfacimento di una casistica di bisogni, derivante dalla cura di una dignità sociale, primariamente ad opera degli Stati membri⁶⁴. Questo tentativo definitorio mette in risalto alcuni elementi che rappresentano il cuore della/e dimensione/i sociale/i della costruzione europea⁶⁵, come il principio

⁶³ WATSON P., *EU Social and Employment Law*, Oxford, Oxford University Press, II ed., 2014, pp. 40-41.

⁶⁴ V. in questo senso AZOULAI L., *Le sens du social dans le droit de l'Union européenne*, in BARBOU DES PLACES S., PATAUT E., RODIÈRE E. (dir.), *Les frontières de l'Europe sociale*, Pedone, 2018, p. 265 e ss.

⁶⁵ Appare più corretto parlare della "dimensione sociale" della costruzione europea al plurale in ragione del suo carattere cangiante, recentemente oggetto dell'attenzione della dottrina che ha utilizzato il termine di "displacement", nella duplice accezione di "spostamento verso un altro luogo" e di "oggetto di minaccia o avente carattere vulnerabile", v. KILPATRICK C., *The displacement of Social Europe: A productive lens of inquiry*, in *European Constitutional Law Review*, 2018, vol. 14(1), pp. 62-74. Questo carattere cangiante e storicamente mutevole è altresì sottolieato da BARBIER J.-C., *La longue marche vers l'Europe sociale*, PUF, 2008, p. 61 ss., e messo in evidenza dai contributi raccolti in BARBOU DES PLACES S., PATAUT E., RODIÈRE E. (dir.), *Les frontières*, cit., così come da MAZUYER E., *Le retour du mythe de l'Europe sociale?*, in *Revue de droit du travail*, 2017, pp. 83-94 ; PATAUT E., *Introduction générale: Tours et détours de l'Europe sociale*, in *Revue trimestrielle de droit européen*, 2018, n. 1, pp. 9 e ss. ; DAWSON M., *New governance and the displacement of Social Europe: The case of the European Semester*, in *European Constitutional Law Review*, 2018, vol. 14(1), pp. 191-209; e OMARJEE I., *L'Europe sociale a-t-elle (encore) un avenir?*, in PATAUT E., PETIT F., ROBIN-OLIVIER, SUPLOT A. (dir.), *Liber Amicorum en hommage à Pierre Rodière. Droit social international et européen en mouvement*, 2019, pp. 365-386.

di non discriminazione e, più in generale, la politica antidiscriminatoria⁶⁶, la cittadinanza dell'Unione⁶⁷, e la natura ancillare (o quantomeno complementare) dell'azione sociale dell'Unione rispetto a quella svolta da parte degli Stati membri nazionali⁶⁸. Ciò al punto che, secondo alcuni Autori, sarebbe auspicabile discorrere in termini di "Unione sociale" di Stati membri, in luogo delle espressioni già richiamate ("Europa sociale" e "dimensione sociale"), sottolineando le esigenze connesse ai principi di coerenza e sussidiarietà nell'azione dell'Unione e di rispetto delle peculiarità storico-istituzionali nazionali⁶⁹.

⁶⁶ Come emerge dall'analisi qui sopra abbozzata e come sottolineato, da ultimo ma molto chiaramente, da M. Rönnmar, secondo cui, a livello UE, la regolamentazione giuridica in materia di politica sociale attiene primariamente al diritto discriminatorio e al diritto del lavoro, v. RÖNNMAR M., *Chapter 19 - Labour and equality law*, in BARNARD C., PEERS S., *European Union Law*, Oxford, Oxford University Press, III ed., 2020, p. 612 ss., p. 613.

⁶⁷ Per alcune riflessioni al riguardo v. ad es. MANTU S., MINDERHOUD P., *EU citizenship and social solidarity*, in *Maastricht Journal of European and Comparative Law*, 2017, pp. 703-720; O'GORMAN R., *Union citizenship, the Marshallian Model and the Protection of Social Rights*, PhD Thesis, 2011; nonché recentemente NATO A., *La cittadinanza sociale ai tempi della crisi economica*, Bari, Cacucci, 2020. Può essere ricordato come O'Gorman consideri indispensabile un cambio di paradigma nella giurisprudenza della Corte di giustizia al fine di invertere e rendere concreto il contenuto sociale della cittadinanza europea che, specialmente a seguito del Trattato di Lisbona, sembra espresso in diverse previsioni dei trattati e della Carta. Nella riflessione accademica relativa all'"elemento sociale" della cittadinanza (nazionale) o alla c.d. cittadinanza sociale, è possibile ricordare il famoso saggio di T. H. Marshall, *Citizenship and the Social Class* (1949), ove tali concetti vengono identificati in tutta quella gamma di diritti "che va da un minimo di benessere e sicurezza economica fino al diritto a partecipare pienamente al retaggio sociale e a vivere la vita di persona civile, secondo i canoni vigenti della società" (corsivo aggiunto) v. per questa traduzione MARSHALL T. H., *Cittadinanza e classe sociale*, Roma-Bari, Laterza, 2002 [a cura di MEZZADRA S.], p. 13.

⁶⁸ Esplicitamente in questo senso v. *ex multis* VANDENBROUCKE F., *The Idea of a European Social Union: A Normative Introduction*, in VANDENBROUCKE F., BARNARD C., DE BAERE G. (eds), *A European Social Union after the Crisis*, Cambridge, Cambridge University Press, 2017, pp. 3-46; RÖNNMAR M., *Chapter 19 - Labour and equality law*, cit., p. 613; e STREECK W., *Il modello sociale europeo: dalla redistribuzione alla solidarietà competitiva*, in *Stato e mercato*, 2000, pp. 3-24, p. 3.

⁶⁹ VANDENBROUCKE F., *The Idea of a European Social Union*, cit., p. 4; nello stesso senso JOERGES C., *Social Justice in an Ever More Diverse Union: A Normative Introduction*, in VANDENBROUCKE F., BARNARD C., DE BAERE G. (eds), *A European Social Union after the Crisis*, Cambridge, Cambridge University Press, 2017, p. 92 ss., pp. 92-93. Floris de Witte evidenzia il paradosso per cui le risposte nazionali alle istanze di giustizia sociale sono impedito (o quantomeno scoraggiate) dall'applicazione delle libertà fondamentali, mentre le risposte da parte dell'Unione sono precluse

2.1.4. (*Segue*) ... e di “giustizia sociale”...

In secondo luogo, nonostante a seguito dell’entrata in vigore del Trattato di Lisbona l’art. 3, par. 3, secondo comma, del TUE operi un espresso riferimento all’obiettivo di promuovere la “giustizia sociale”⁷⁰, colorare di significato questa espressione a livello UE non risulta per nulla agevole. Una compiuta teorizzazione della concezione di “giustizia sociale” sottesa all’ordinamento UE e, prima ancora, del senso del principio di giustizia che guarda al di là dello Stato nazionale⁷¹ esula dallo scopo di questa indagine, che, come anticipato, ne descriverà sommariamente i caratteri a fini introduttivi.

Innanzitutto, dato che gli Stati membri sono parte integrante e significativa dell’inverarsi di un’“Europa sociale” o delle dimensioni sociali dell’UE (cui si è poc’anzi fatto riferimento), la concezione di giustizia sociale a questo livello si caratterizza, sotto un profilo strutturale, per la sua natura “multilivello”⁷², che comporta delle peculiarità sotto il profilo dei bilanciamenti da operare tra contrapposti interessi⁷³.

dalla mancanza di competenze al riguardo, v. in questo senso DE WITTE F., *Justice in the EU. The Emergence of Transnational Solidarity*, cit., p. 35.

⁷⁰ Ai sensi di questa disposizione, meglio analizzata nel prosieguo, “[l]’Unione combatte l’esclusione sociale e le discriminazioni e promuove la giustizia e la protezione *sociali*, la parità tra donne e uomini, la solidarietà tra generazioni e la tutela dei diritti del minore” (corsivo aggiunto). L’utilizzo della forma plurale dell’aggettivo “sociale”, confermata nelle altre versioni linguistiche consultate, permette di concludere nel senso indicato nel testo. In questo senso v. anche DOUGLAS-SCOTT S., *Rethinking Justice for the EU*, in MADUROM., TOURI K., SANKARI S. (eds), *Transnational Law – Rethinking European Law and Legal Thinking*, Cambridge University Press, Cambridge, 2014, pp. 206-247, spec. pp. 222-225. Già nel 1973, tuttavia, i Capi di stato e di governo degli – allora nove – Stati membri avevano individuato la “giustizia sociale” come principio fondamentale alla costruzione comunitaria e “scopo finale del progresso economico”, v. Dichiarazione sull’identità europea adottata dai Capi di stato e di governo degli Stati membri il 14 dicembre 1973 a Copenaghen, par. 1.

⁷¹ Sul punto v. per tutti DE WITTE F., *Justice in the EU. The Emergence of Transnational Solidarity*, cit., spec. p. 31 ss.

⁷² DE WITTE F., *Justice in the EU. The Emergence of Transnational Solidarity*, cit., spec. p. 51 ss.

⁷³ V. infra in questo paragrafo.

Inoltre, anche da un punto di vista ontologico, è stata sottolineata in dottrina la differenza tra la concezione di “giustizia sociale” che tradizionalmente informa l’ordinamento dell’UE, definita “giustizia dell’accesso” (“*access justice*”)⁷⁴, e i paradigmi sottesi ai sistemi giuridici nazionali, vale a dire i concetti di “giustizia sociale distributiva” (“*social distributive justice*”) e di “giustizia allocativa libertaria” (“*allocative libertarian justice*”)⁷⁵. Più in particolare, questa seconda accezione, alla base dei trattati internazionali in materia di protezione dei diritti fondamentali (anche) sociali⁷⁶, ha come base assiologica la dignità umana (aprendo così il catalogo dei diritti umani ai bisogni sociali) ed è stata descritta mediante il richiamo di quattro principi fondamentali sottesi al diritto sociale: il lavoro dignitoso, la libertà di organizzazione e di azioni collettive, la solidarietà, e la democrazia sociale⁷⁷.

Differentemente, la giustizia dell’accesso è considerata composta da due principali elementi: da un lato, l’eliminazione delle barriere che limitano la partecipazione di lavoratori (*lato sensu*) e consumatori all’ordinamento giuridico dell’Unione⁷⁸ e, dall’altro lato, il rafforzamento della posizione di tali soggetti nella prospettiva di poter esercitare i diritti conferiti in capo agli stessi dal diritto UE⁷⁹. Secondo questa linea ricostruttiva, gli strumenti del modello dell’UE di giustizia

⁷⁴ MICKLITZ H.-W., *op. cit.*, 2011, pp. 3-53, spec. p. 34 e ss.

⁷⁵ *Ibid.*

⁷⁶ Presi in rassegna, nella misura in cui rispecchiano i diritti fondamentali oggetto dell’analisi, nel successivo paragrafo 2.2. A titolo esemplificativo, il Preambolo della Costituzione dell’Organizzazione Internazionale del Lavoro, adottata nel 1919, si apre con la considerazione secondo la quale “una pace universale e durevole può essere fondata soltanto sulla giustizia sociale”. Convinzione ripresa, ad esempio, nella successiva dichiarazione riguardante gli scopi e gli obiettivi dell’Organizzazione Internazionale del lavoro, adottata a Filadelfia il 10 maggio 1944, ma successivamente accantonata su pressione del sistema economico ultraliberista, come dettagliatamente descritto da SUPIOT A., *L’Esprit de Philadelphie. La justice sociale face au Marché total*, Paris, Seuil, 2010.

⁷⁷ SUPIOT A., *L’idée de justice sociale*, in BURGORGUE-LARSEN L. (dir.), *La justice sociale saisie par les juges en Europe*, Paris, Pedone, coll. «Cahiers européens» 2013, n. 4, pp. 5-30, spec. pp. 9-10.

⁷⁸ MICKLITZ H.-W., *op. cit.*, 2011, p. 37.

⁷⁹ *Ibid.*

dovrebbero essere identificati con i diritti di accesso (a opportunità, beni e servizi) e i diritti di parità di trattamento e di non discriminazione entrambi alla base della normativa adottata dall'Unione in materia giuslavoristica e di protezione dei consumatori⁸⁰.

Nonostante il mutato quadro a livello di diritto primario ed il fatto che non manchino, nel diritto secondario e nella giurisprudenza della Corte, riferimenti al lavoratore quale “parte debole del contratto di lavoro”⁸¹ (e al consumatore quale soggetto “vulnerabile” in determinate relazioni contrattuali⁸²) che sembrano evocare un approccio maggiormente orientato alla concezione di giustizia sociale propria degli ordinamenti nazionali, la concezione della giustizia dell'accesso appena descritta appare, a parere di chi scrive, ancora egemone nel processo di integrazione. Così non poteva non essere stante le limitate competenze attribuite alla Comunità, ora Unione, in relazione alle più tradizionali componenti dei diritti sociali. Limitatezza che involge tanto il profilo “quantitativo” quanto l'aspetto “qualitativo”⁸³, dato che la “politica sociale” non solo è ascritta fra le competenze

⁸⁰ V. in questo senso MICKLITZ H.-W., *op. cit.*, 2011, p. 38. Cfr. AZOULAI L., *Le sens du social dans le droit de l'Union européenne*, *op. cit.*, p. 265 e ss., in relazione al significato di “Europa sociale” (v. *supra* par. 2.1.3. in questo capitolo).

⁸¹ V. ad es. sentenza della Corte (grande sezione) del 5 ottobre 2004, cause riunite C-397/01 a C-403/01, *Bernhard Pfeiffer (C-397/01)*, *Wilhelm Roith (C-398/01)*, *Albert Süß (C-399/01)*, *Michael Winter (C-400/01)*, *Klaus Nestvogel (C-401/01)*, *Roswitha Zeller (C-402/01)* e *Matthias Döbele (C-403/01) contro Deutsches Rotes Kreuz, Kreisverband Waldshut eV*, ECLI:EU:C:2004:584, punto 82; sentenza della Corte (Seconda Sezione) del 25 novembre 2010, causa C-429/09, *Günter Fuß contro Stadt Halle*, ECLI:EU:C:2010:717, punti 80-81; sentenza *Max-Planck*, punto 41; sentenza *CCOO*, punti 44, 45 e 55.

⁸² V. ad es. Direttiva 2005/29/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, dell'11 maggio 2005, relativa alle pratiche commerciali sleali tra imprese e consumatori nel mercato interno e che modifica la direttiva 84/450/CEE del Consiglio e le direttive 97/7/CE, 98/27/CE e 2002/65/CE del Parlamento europeo e del Consiglio e il regolamento (CE) n. 2006/2004 del Parlamento europeo e del Consiglio, in *GUUE* L 149 dell'11 giugno 2005, pp. 22-39, considerando nn. 18 e 19 e art. 5, par. 3.

⁸³ V. per tutti sul punto RODIÈRE P., *Compétences et incompétences législatives de l'Union: un jeu de dupes?*, in BARBOU DES PLACES S., PATAUT E., RODIÈRE E. (dir.), *Les frontières de l'Europe sociale*, Pedone, 2018, p. 15 e ss., nonché *infra* in questo capitolo.

UE concorrenti con quella degli Stati membri (art. 4, par. 2, lett. b, TFUE) ma, in tale contesto, presenta altresì alcune peculiarità⁸⁴.

In quest'ottica, in terzo luogo, il bilanciamento tra interessi contrapposti che informa la definizione del concetto di giustizia sociale risulta evidentemente più complicato a livello comunitario. Il legislatore, prima, e la Corte, poi, sono tenuti a rispettare il grado di autonomia riconosciuto agli Stati membri. Sotto un profilo “strutturale”, alla tensione “orizzontale” tra istituzioni si affianca una tensione “verticale” tra livello UE e Stati membri⁸⁵. La tensione verticale, che ovviamente non si verifica soltanto in tema di politica sociale, con il tempo, anche in virtù del processo di “para-costituzionalizzazione” che ha caratterizzato l’ordinamento dell’Unione, è venuta ad assumere i connotati di un vero e proprio conflitto costituzionale in crescita⁸⁶. A questo riguardo, è opportuno ricordare il noto *Lissabon-Urteil* del *Bundesverfassungsgericht*⁸⁷. In questa pronuncia, resa nelle more del processo di ratifica del Trattato di Lisbona, la Corte costituzionale federale tedesca sottolinea la necessità di rispettare, da parte del processo di integrazione europea, quel margine di manovra nazionale quanto alle decisioni circa le condizioni economiche, sociali e culturali della vita dei cittadini, segnatamente

⁸⁴ Analizzate nel par. 3.1. del presente capitolo.

⁸⁵ Così SARMIENTO D., *La justice sociale dans la jurisprudence de la Cour de justice*, cit., pp. 33-59, spec. p. 56. Questo corrisponde, in sostanza, alle prime due dimensioni della sfera sociale europea (i.e., la “dimensione orizzontale sovranazionale” e la “dimensione verticale interordinamentale”) individuate da POLLICINO O., *Discriminazione sulla base del sesso e trattamento preferenziale nel diritto comunitario. Un profilo giurisprudenziale alla ricerca del nucleo duro del new legal order*, Milano, Giuffrè, 2005, alle pp. 225-246.

⁸⁶ SARMIENTO D., *La justice sociale dans la jurisprudence de la Cour de justice*, cit., p. 57.

⁸⁷ *BVerfG*, 2 *BvE* 2/08 del 30 giugno 2009, *Absatz-Nr.* (1 – 421). Senza pretese di esaustività, tra i commenti a questa pronuncia, è possibile ricordare FARAGUNA P., *Limiti e controlimiti nel Lissabon-Urteil del Bundesverfassungsgericht: un peso, due misure*, in *Quaderni costituzionali*, 2010, pp. 75-98; BECK G., *The Lisbon Judgment of the German Constitutional Court, the Primacy of EU Law and the Problem of Kompetenz-Kompetenz: A Conflict between Right and Right in Wich There is No Praetor*, in *European Law Journal*, 2011, pp. 470-94; e ZILLER J., *Solange III, ovvero la Europarechtsfreundlichkeit del Bundesverfassungsgericht. A proposito della sentenza della corte costituzionale federale tedesca sulla ratifica del Trattato di Lisbona*, in *Rivista italiana di diritto pubblico comparato*, 2009, pp. 973-795.

quando viene in rilievo lo spazio privato della loro responsabilità personale e della sicurezza politica e sociale protetto dai diritti fondamentali⁸⁸.

In ragione di quanto precede, nell'approcciarsi all'esame della "costituzionalizzazione" dei diritti sociali oggetto d'esame nel Titolo IV della Carta, sembra necessario tenere a mente come la dimensione sociale dell'integrazione europea si sia sviluppata seguendo itinerari differenti rispetto alle concezioni di giustizia distributiva⁸⁹ proprie dei *Welfare State* nazionali⁹⁰ e affrontando criticità in parte diverse da quelle che si registrano a tale livello. Nonostante l'ampliamento del *corpus* di diritto derivato in materia sociale e delle

⁸⁸ *Lissabon-Urteil*, par. 249.

⁸⁹ Con tale termine intendendosi, nell'accezione di John Rawls, quella concezione di giustizia che presuppone che le medesime opportunità (in termini di "beni principali", quali i diritti e libertà) siano offerte a ogni membro di una collettività, e che richiede, ove tale eguaglianza di opportunità non sussista, che i meccanismi decisionali permettano di ripartire le risorse disponibili in modo da favorire i gruppi più svantaggiati (in questo senso v. RAWLS J., *Una teoria della giustizia*, Feltrinelli, 2008, p. 101 e ss. e 110 e ss.). A questa concezione di matrice liberale, che concepisce il principio di eguaglianza in termini formali (seppur mitigato dalla garanzia delle "pari opportunità"), si oppone una concezione del principio di eguaglianza in senso sostanziale sottesa allo Stato sociale, che "trasform[a] [le] restrizioni delle libertà negative nel concetto positivo di *aequa libertas*, riconducendo le restrizioni dei diritti di libertà derivanti dai diritti sociali alla regola che «la libertà non può essere limitata se non in nome della libertà» (MENGONI L., *I diritti sociali*, in *Argomenti di Diritto del Lavoro*, 1998, pp. 1-15, spec. pp. 8 e 9).

⁹⁰ Che, nell'Europa continentale del XIX e XX secolo, si è tradotta nell'adozione di normative e nella promulgazione di costituzioni aventi un intento protettivo nei confronti dei soggetti deboli della società industriale e post-industriale (v. *amplius* su questi aspetti BALDASSARRE A., *Diritti sociali (Voce)*, in *Enciclopedia Giuridica*, Roma, 1989, e MENGONI L., *I diritti sociali*, cit., pp. 1-6) (cfr. SEN A. K., *L'idea di giustizia*, Mondadori, 2011). Senza alcuna pretesa di esaustività, è possibile ricordare a questo riguardo, con riferimento all'ordinamento giuridico italiano, il ripensamento della tradizionale concezione dei diritti economici in chiave (esclusivamente) individualistico-liberale intervenuto con la costituzione repubblicana. Quest'ultima, sottende un sistema assiologico imperniato sul supremo principio della libertà-dignità, da un lato riconosce una serie di diritti economico-sociali dello stesso necessaria espressione e, dall'altro lato, sancisce l'impegno dei pubblici poteri a "rimuovere gli ostacoli di ordine economico e sociale, che, limitando di fatto la libertà e l'eguaglianza dei cittadini, impediscono il pieno sviluppo della persona umana e l'effettiva partecipazione di tutti i lavoratori all'organizzazione politica, economica e sociale del Paese" (art. 3, secondo comma, Costituzione italiana). Sul punto v. per tutti CARAVITA DI TORITTO B., *Oltre l'eguaglianza formale. Un'analisi dell'art. 3 comma 2 della Costituzione*, Padova, CEDAM, 1984, nonché TOGLIATTI P., *Relazione sui Principi dei rapporti sociali (economici)*, in *Lavori preparatori della Commissione per la Costituzione – I Sottocommissioni*, 1946, pp. 64-67.

significative modifiche intervenute nei trattati ⁹¹, l'interesse, in termini di regolamentazione normativa, del processo di integrazione europea nei confronti della tutela dei diritti dei lavoratori appare, ancora oggi, strettamente connesso (seppur non in modo esclusivo) con il buon funzionamento del mercato interno e con l'integrazione dell'individuo migrante nello Stato membro di destinazione. In questa prospettiva, la tutela dei diritti in discorso ha fatto perno su un secondo elemento caratterizzante il percorso comunitario (anche) in materia sociale.

2.1.5. (*Segue*) ... e sul “principio personalista” che permeano l'ordinamento UE, a mo' di prerequisiti di una indagine in tema di diritti sociali fondamentali

Si tratta del processo di progressiva “soggettivizzazione dell'individuo” o, come è stato anche definito, del “principio personalista”, riscontrabile nell'ordinamento dell'UE⁹². Come è noto, sin dai primi anni '60, la Corte di giustizia ha riconosciuto l'individuo, al pari degli Stati membri, soggetto dell'ordinamento comunitario⁹³. In questo modo, da un lato, i cittadini degli Stati

⁹¹ Grazie, prima, al cambio di passo registratosi negli anni '70 (poi interrotto nei primi anni '80) e, successivamente, all'avvio del processo di dialogo sociale a Val Duchesse nel 1985, sotto l'impulso del presidente della Commissione Jacques Delors. Cambio di passo riconosciuto nell'Atto Unico Europeo e volto a coinvolgere – nel processo di completamento del mercato interno e nell'adozione degli atti normativi adottati a questo fine – le parti sociali, rappresentate, in particolare, dalla Confederazione europea dei sindacati (CES), dall'Unione delle industrie della Comunità europea (UNICE) e dal Centro europeo delle imprese pubbliche (CEEP). Su questi profili v. per tutti BARNARD C., *EU Employment Law*, cit., p. 8 ss.

⁹² MENGOZZI P., *Il principio personalista nel diritto dell'Unione europea*, CEDAM, 2010.

⁹³ Sentenza della Corte del 5 febbraio 1963, causa 26/62, *NV Algemene Transport- en Expeditie Onderneming van Gend & Loos contro Amministrazione olandese delle imposte*, ECLI:EU:C:1963:1, p. 23, ove viene sancito come detto ordinamento “costituisce un ordinamento giuridico di nuovo genere nel campo del diritto internazionale, [...] che riconosce come soggetti, non soltanto gli Stati membri ma anche i loro cittadini”. Occorre sin d'ora rammentare come il paragrafo successivo della sentenza continui specificando che “[p]ertanto il diritto comunitario, indipendentemente dalle norme emananti dagli Stati membri, nello stesso modo in cui impone ai singoli degli obblighi, attribuisce loro dei diritti soggettivi. Si deve ritenere che questi sussistano, non soltanto nei casi in cui il Trattato espressamente li menziona, ma anche come contro- partita di precisi obblighi imposti dal Trattato ai singoli, agli Stati membri o alle Istituzioni comunitarie”. Si tornerà sui principi affermati in questa sentenza nei capitoli III e IV.

membri sono stati resi “attori” della realizzazione del processo di integrazione europea⁹⁴, e, dall’altro lato, il diritto comunitario ha potuto servire (anche) da “strumento di emancipazione” degli stessi, amplificando le loro possibilità di realizzare le aspirazioni ed ambizioni⁹⁵.

Nonostante caratterizzi l’ordinamento UE sin dagli anni ‘60, con il tempo, l’attribuzione e il riconoscimento di diritti soggettivi ai cittadini degli Stati membri ha conosciuto un notevole sviluppo, sia grazie all’opera ermeneutica della Corte di giustizia⁹⁶ sia a seguito delle modifiche intervenute nel diritto primario e secondario. Si è verificata, in altre parole, una proliferazione di *status* nel diritto dell’UE⁹⁷, tra i quali, merita di essere ricordata ai fini della presente analisi

⁹⁴ RONDU J., *L’individu, sujet du droit de l’Union européenne*, Larcier, Bruxelles, 2020, p. 23; AZOULAI L., BARBOU DES PLACES S., PATAUT E., *Being a Person in the European Union*, in AZOULAI L., BARBOU DES PLACES S., PATAUT E. (eds), *Constructing the Person in EU Law*, Oxford, Hart, 2016, pp. 3-11, spec. p. 4 ss.

⁹⁵ DE WITTE F., *Emancipation Through Law?*, in AZOULAI L., BARBOU DES PLACES S., PATAUT E. (eds), *Constructing the Person*, cit., pp. 15-33, spec. p. 21 ss. *Contra*, v. ad es. SOMEK A., *Europe: From Emancipation to Empowerment*, in LSE ‘Europe in Question’ Discussion Series, 2013, n. 60, spec. p. 48 ss., richiamato dallo stesso A.

⁹⁶ A titolo esemplificativo, mediante l’ampio scrutinio circa la compatibilità delle norme nazionali con le libertà fondamentali (attraverso il c.d. principio di inquadramento ed il ragionamento in termini di “campo di applicazione” del diritto comunitario), i “principi strutturali” dell’effetto diretto e del primato, il principio della tutela dei diritti fondamentali, e il principio dell’*effet utile*. Cfr. RONDU J., op. cit., p. 213 ss. e MENGOZZI P., *Il principio personalista*, cit. Risulta evidente che l’attribuzione di diritti soggettivi agli individui da parte del diritto UE implica la possibilità di tutelare tali diritti, in prima battuta innanzi ai giudici nazionali. Il collegamento tra principio personalista e sistema di tutela (analizzato, tra l’altro, da MENGOZZI P., *La tutela davanti ai giudici nazionali dei diritti riconosciuti ai singoli ed i principi generali del diritto dell’Unione*, Quaderni della Rivista Il Diritto dell’Unione Europea (n. 6), Giuffrè Editore, Milano, 2011, spec. p. 11 e ss.) risponde, a ben vedere, ad esigenze sottese a valori fondanti dell’Unione e a diritti fondamentali, quali il principio della tutela giurisdizionale effettiva, recentemente oggetto di rinnovata attenzione da parte della Corte.

⁹⁷ Al punto di far discorrere di ritorno a una sorta di “società feudale” in cui i diritti sono ricollegati allo *status* rivestito, v. in questo senso MICKLITZ H.-W., *The Legal Subjects, Social Class and Identity-based Rights*, in AZOULAI L., BARBOU DES PLACES S., PATAUT E. (eds), *Constructing the Person*, cit., pp. 285-310. A conferma di ciò sembra porsi la recente opera, già menzionata, che si propone di fornire una definizione dei vari *status* oggi individuabili nell’ordinamento UE: BARTOLINI A., CIPPITANI R., COLCELLI V. (eds), *Dictionary of Statuses within EU Law. The Individual Statuses as Pillar of European Union Integration*, Springer, 2019.

l'introduzione della cittadinanza dell'Unione, esplicitamente qualificata quale "status fondamentale dei cittadini degli Stati membri"⁹⁸.

Se, da un lato, l'adozione di un *corpus* normativo di diritto derivato in materia sociale (e, segnatamente in materia di libera circolazione dei lavoratori, di condizioni di lavoro, e di non discriminazione) è in larga parte intrinsecamente connessa, a seconda dei casi, alla realizzazione, al completamento o al buon funzionamento del mercato interno, dall'altro lato, il riconoscimento e la tutela dei diritti (anche sociali) fondamentali da parte dell'ordinamento UE può e deve essere letto in una prospettiva più ampia. È possibile difatti analizzare i diritti iscritti nel Titolo IV nel quadro di una teoria "emancipatoria", a seconda dei casi, (i) basata sul presupposto per cui, in alcune aree, è necessario un intervento normativo in materia sociale per "combatte[re] l'esclusione sociale e forn[ire] tutele a soggetti ancora troppo deboli"⁹⁹ (si fa riferimento ai diritti fondamentali oggi sanciti dagli artt. 27-33 della Carta che ruotano intorno allo *status* di lavoratore e/o al "rapporto di impiego"¹⁰⁰), oppure, (ii) connessa alla libertà di movimento, che funge sia da " trampolino" per la realizzazione individuale dei soggetti dell'ordinamento UE¹⁰¹ sia come mezzo privilegiato per il perseguimento dell'"obiettivo d'integrazione" (o di "inclusione"¹⁰²) del lavoratore, poi cittadino, dell'Unione nello Stato membro

⁹⁸ Sentenza della Corte del 20 settembre 2001, causa C-184/99, *Rudy Grzelczyk contro Centre public d'aide sociale d'Ottignies-Louvain-la-Neuve*, ECLI:EU:C:2001:458, punto 31. V. *amplius* sul punto KOCHENOV D., *Ius Tractum of Many Faces: European Citizenship and the Difficult Relationship between Status and Rights*, in *Columbia Journal of European Law*, 2009, pp. 169-237.

⁹⁹ SCIARRA S., *Diritti sociali. Riflessioni sulla Carta europea dei diritti fondamentali*, in *Argomenti di diritto del lavoro*, 2001, pp. 391-412, p. 399.

¹⁰⁰ Difatti, è già stato rilevato come la Corte abbia inteso la nozione di "lavoratore" ivi utilizzata in piena continuità con la precedente giurisprudenza relativa all'attuale art. 45 TFUE, v. sentenza *Fenoll*, punto 25 e ss., e sentenza *O*, punti 22-27. Sulla nozione di "lavoratore" del diritto dell'Unione v. ADINOLFI A., *sub Articolo 45 TFUE*, in TIZZANO A. (a cura di), *Trattati dell'Unione europea*, Giuffrè Editore, Milano, II ed., 2014, pp. 669-703, spec. pp. 674-676, e MENEGATTI E., *The Evolving Concept of "worker" in EU law*, in *Italian Labour Law e-Journal*, 2019, pp. 71-83, oltre a GIUBBONI S., *Worker*, cit.

¹⁰¹ DE WITTE F., *Emancipation Through Law?*, cit., pp. 21-22.

¹⁰² DE WITTE F., *Emancipation Through Law?*, cit., p. 23.

ospitante¹⁰³ (obiettivo sotteso ai diritti oggi costituzionalizzati, segnatamente, nell'art. 34 della Carta¹⁰⁴).

Il riconoscimento (anche) a livello primario dei diritti sociali fondamentali oggetto dell'analisi si colloca, pertanto, nel quadro della più ampia strategia di potenziamento delle possibilità dell'individuo e di sua "emancipazione" attraverso l'attribuzione in capo allo stesso di diritti, prima, e di diritti fondamentali, poi. La dottrina ha già sottolineato il nesso diretto tra questi ultimi e l'autonomia privata: l'interesse nei confronti dei diritti fondamentali da parte dell'ordinamento UE è finalizzato, in sostanza, a garantire all'individuo una protezione in determinate sfere in cui questo realizza la propria personalità¹⁰⁵. È quindi possibile individuare, in conclusione, un filo conduttore tra la concezione di "giustizia sociale" sottesa

¹⁰³ V. in questo senso ad es. BARBOU DES PLACES S., *The Integrated Person in EU Law*, AZOULAI L., BARBOU DES PLACES S., PATAUT E. (eds), *Constructing the Person*, cit., p. 179 ss.

¹⁰⁴ L'obiettivo di integrazione del lavoratore e della sua famiglia nello Stato membro ospitante, in "in condizioni obiettive di libertà e di dignità", è esplicitamente riconosciuto dai considerando del regolamento relativo alla libera circolazione dei lavoratori sin dal 1968 (v. reg. 1612/68, considerando n. 5, oggi reg. 492/2011, considerando n. 6) ed è stato direttamente ricollegato al divieto di discriminazione sulla base della nazionalità per quanto riguarda i vantaggi sociali *ex art. 7, par. 2*, dei citati regolamenti, sin dagli anni '80, v. senta *Mutsch*, punti 15-17, ove la Corte, in ragione del predetto considerando, sancisce che "[l]a facoltà di usare la propria lingua in un procedimento dinanzi ai giudici dello Stato membro di residenza, alle stesse condizioni che valgono per i lavoratori cittadini di detto Stato, contribuisce in notevole misura all'integrazione del lavoratore migrante e della sua famiglia nella società del Paese ospitante e quindi al raggiungimento dello scopo della libera circolazione dei lavoratori" e, conseguentemente, "si deve considerare che la predetta facoltà è ricompresa nella nozione di "vantaggio sociale" ai sensi dell'art. 7, n. 2, del citato regolamento n. 1612/68". Queste considerazioni valgono anche per quanto riguarda il terzo paragrafo dell'art. 34 che, se è vero che a differenza dei primi due paragrafi di questo articolo, non è direttamente ricollegabile alla libera circolazione dei lavoratori quanto all'assicurare una protezione minima, è anche vero che sarà primariamente in relazione a tale libertà e al diritto antidiscriminatorio che anche il diritto all'assistenza sociale ed abitativa potrà venire in rilievo, v. ORLANDINI G., CHIAROMONTE W., *Articolo 34*, in ALLEGREZZA S., MASTROIANNI R., PAPPALARDO F., POLLICINO O., RAZZOLINI O. (a cura di), *Carta dei diritti fondamentali dell'Unione Europea*, Giuffrè, 2017, pp. 642-664, spec. p. 652.

¹⁰⁵ CHALMERS D., DAVIES G., MONTI G., *European Union Law*, Cambridge, 2019, p. 266 ss., spec. p. 267.

all'ordinamento UE ed i diritti sociali fondamentali oggetto dell'analisi, dal quale non è possibile prescindere.

2.2. I diritti sociali fondamentali negli strumenti di diritto internazionale

2.2.1. Profili introduttivi: il ruolo degli strumenti di diritto internazionale nell'affermarsi di un discorso in tema di “diritti sociali fondamentali”

I diritti economico sociali fondamentali oggi tutelati dal Titolo IV della Carta hanno fatto il loro ingresso nell'ordinamento dell'UE, primariamente, mediante gli atti di diritto secondario adottati dalle istituzioni della Comunità – ora Unione – sulla base delle basi giuridiche previste dai trattati, come emerge dalle Spiegazioni relative alla Carta¹⁰⁶.

Fermo restando il principio dell'autonomia dell'ordinamento giuridico dell'Unione¹⁰⁷, risulterebbe miope non considerare la protezione assicurata ai medesimi diritti da parte del diritto internazionale e degli ordinamenti degli Stati membri¹⁰⁸. Come ricordato nelle considerazioni introduttive, le tradizioni

¹⁰⁶ V. *Spiegazioni relative alla Carta*, cit., pp. 26-28. Soltanto in misura quantitativamente limitata, come già anticipato, alcuni di essi sono stati riscontrabili in alcune disposizioni presenti nei trattati sin dagli anni Cinquanta.

¹⁰⁷ *Sub specie* di “autonomia normativa” (“normative autonomy”), secondo cui la validità e la forza precettiva delle norme di diritto dell'Unione è indipendente da quella degli ordinamenti nazionali e dall'ordinamento internazionale, v. in questo senso VAJDA C., *Achmea and the Autonomy of the EU Legal Order*, in *LAWTTIP Working Papers*, 2019, No. 1, disponibile online, spec. p. 10; v. *amplius* sul punto LENAERTS K., *The autonomy of European Union Law*, in *I Post di Aisdue*, I, 2019, disponibile online.

¹⁰⁸ V. in questa (a parere di chi scrive errata) prospettiva le conclusioni presentate dall'Avvocato generale Bobek il 25 luglio 2018, nella causa C-193/17, *Cresco Investigation GmbH c. Markus Achatzi*, ECLI:EU:C:2018:614, punto 108, ove l'Avv. gen. considera che un provvedimento adottato negli anni cinquanta da parte di uno Stato membro per garantire una protezione rafforzata ad alcune minoranze religiose non possa essere sussunto nella nozione di “azione positiva” in quanto quest'ultima sarebbe comparsa in seno alla legislazione dell'Unione solo decenni più tardi; in questo modo non tenendo sufficientemente in considerazione il ruolo primario degli ordinamenti degli Stati membri nella protezione dei diritti fondamentali che, ben prima dell'adozione delle direttive

costituzionali comuni agli Stati membri e detti strumenti internazionali (e primariamente la Convenzione europea per la salvaguardia dei Diritti dell’Uomo e delle Libertà fondamentali, d’ora in avanti “CEDU”) hanno giocato un importante ruolo di “fonte di ispirazione” nella nascita e nello sviluppo del sistema di protezione comunitario dei diritti fondamentali¹⁰⁹. Funzione che, come confermato dal disposto dell’art. 6, par. 1, co. 3, e sottolineato dalla dottrina¹¹⁰, non sembra essere venuta meno a seguito del Trattato di Lisbona.

Per quanto concerne i diritti sociali sanciti dalla Carta, come meglio vedremo nel prosieguo¹¹¹, sia l’art. 6, par. 1, co. 3, del TUE sia l’art. 52, par. 7, della Carta¹¹² sanciscono che le disposizioni di quest’ultima devono essere interpretate in conformità alle disposizioni generali del titolo VII della Carta e “tenendo in debito conto”¹¹³ le Spiegazioni elaborate al fine di fornire orientamenti per l’interpretazione della stessa¹¹⁴ “che indicano le fonti di tali disposizioni”¹¹⁵. Con specifico riferimento alla CEDU, inoltre, ove la Carta contiene diritti corrispondenti

operanti con riferimento alle “azioni positive”, avrebbero potuto adottare normative volte a evitare o compensare svantaggi caratterizzanti determinate categorie di soggetti.

¹⁰⁹ In generale sul punto v. MARTUCCI F., *Droit de l’Union européenne*, Dalloz, 2^{ème} éd., 2019, p. 809 ss.

¹¹⁰ POLLICINO O., *Della sopravvivenza delle tradizioni costituzionali comuni alla Carta di Nizza: ovvero del mancato avverarsi di una (cronaca di una) morte annunciata*, in *Il Diritto dell’Unione Europea*, 2016, p. 253 ss.; GAJA G., *The Charter of Fundamental Rights in the Context of International Instruments for the Protection of Human Rights*, in *European Papers*, 2016, p. 791 ss.; FICHERA M., POLLICINO O., *The Dialectics Between Constitutional Identity and Common Constitutional Traditions: Which Language for Cooperative Constitutionalism in Europe?*, in *German Law Journal*, 2019, pp. 1097-1118. Sottolinea il persistente ruolo, anche a seguito del Trattato di Lisbona, dei principi generali del diritto nel sistema di tutela dei diritti fondamentali UE AMALFITANO C., *General Principles of EU Law and the Protection of Fundamental Rights*, Cheltenham, 2018, v. spec. p. 147 ss.

¹¹¹ V. *infra* in questo capitolo, par. 2.4, e cfr. capitolo III, par. 3.

¹¹² Ai sensi dell’art. 52, par. 7, della Carta, “I giudici dell’Unione e degli Stati membri tengono nel debito conto le spiegazioni elaborate al fine di fornire orientamenti per l’interpretazione della presente Carta”.

¹¹³ Art. 6, par. 1, co. 3, del TUE.

¹¹⁴ *Spiegazioni relative alla Carta*, cit.

¹¹⁵ *Ibid.*

a quelli garantiti dalla CEDU, ai sensi dell'art. 52, par. 3, "il significato e la portata degli stessi sono uguali a quelli conferiti dalla suddetta convenzione"¹¹⁶.

Occorre infine ricordare come, nonostante il presente paragrafo si concentri sulle fonti di diritto internazionale – in ragione della ripartizione delle competenze tra Unione e Stati membri –, gli attori protagonisti nella protezione di tali diritti fondamentali – e non solo di essi¹¹⁷ – siano rappresentati dagli Stati membri e dai testi costituzionali adottati da questi – principalmente¹¹⁸ – a seguito della Seconda guerra mondiale¹¹⁹.

Tornando all'oggetto di questo paragrafo, le considerazioni che precedono trovano conferma nell'opera ermeneutica della stessa Corte di giustizia. Questa'ultima, difatti, ha sancito che i diritti in discorso trovano la propria origine "tanto [ne]gli atti elaborati dagli Stati membri a livello di Unione, come la Carta comunitaria dei diritti sociali fondamentali dei lavoratori¹²⁰ [...], quanto [ne]gli atti

¹¹⁶ Ove viene anche precisato come, la disposizione in discorso, "non preclud[a] che il diritto dell'Unione conceda una protezione più estesa".

¹¹⁷ Non è un caso che "le tradizioni costituzionali comuni" siano state annoverate dalla Corte tra le fonti d'ispirazione della protezione dei diritti fondamentali assicurata dall'ordinamento giuridico comunitario né, d'altra parte, che questo ambito abbia rappresentato il terreno privilegiato di scontro tra primato e specificità nazionali e di sviluppo di contrasti inter-ordinamentali (in questo senso v. DI FEDERICO G., *L'identità nazionale degli Stati membri nel diritto dell'Unione europea. Natura e portata dell'art. 4, par. 2, TUE*, Editoriale Scientifica, Napoli, 2017, p. 33 e ss.; e, *amplius*, DI FEDERICO G., *Fundamental Rights in the EU: Legal Pluralism and Multi-Level Protection After the Lisbon Treaty*, in DI FEDERICO G. (a cura di), *The EU Charter of Fundamental Rights. From Declaration to Binding Instrument*, Springer, 2011, pp. 15-54). Si tornerà su questi profili nel par. 3 in questo capitolo e nel capitolo III.

¹¹⁸ È noto, difatti, che il riconoscimento dei diritti sociali, che affonda le sue radici nelle legislazioni adottate a partire dalla seconda metà del XIX secolo e che ha portato all'affermazione del c.d. Stato sociale (v. BALDASSARRE A., *op. cit.*), avesse precedentemente assunto rango costituzionale con la *Verfassung des Deutschen Reichs* (Costituzione dell'Impero tedesco) adottata l'11 agosto 1919 a Weimar (c.d. Costituzione di Weimar). A questo riguardo, v. anche MAZZIOTTI DI CELSO M., *Diritti sociali (Voce)*, in *Enciclopedia del diritto*, XII, Milano, 1964, p. 802 e ss.

¹¹⁹ Come indicato nella premessa metodologica, l'analisi costituzional-comparatistica dell'approccio adottato dalle costituzioni degli Stati membri in relazione ai diritti fondamentali in esame si pone al di là dello scopo del presente lavoro.

¹²⁰ La Carta comunitaria dei diritti sociali fondamentali dei lavoratori (d'ora in avanti "Carta comunitaria") non costituisce un atto di diritto internazionale quanto una dichiarazione dal carattere

internazionali ai quali gli Stati membri hanno partecipato o aderito”¹²¹, come la Carta Sociale Europea (CSE), alcune convenzioni adottate dall’Organizzazione internazionale del lavoro (OIL), la Convenzione internazionale sui diritti economici, sociali e culturali (il Patto DESC) e, seppur in misura quantitativamente minore, la CEDU come interpretata dalla Corte Europea dei Diritti dell’Uomo (Corte EDU)¹²². Non mancano, inoltre, riferimenti – nel diritto secondario e nella giurisprudenza della Corte – ad alcune convenzioni e atti adottati in seno all’Organizzazione delle Nazioni Unite (ONU o Nazioni Unite).

Gli strumenti di diritto internazionale appena menzionati verranno ricordati brevemente in ragione del loro contributo all’affermazione di un discorso costituzionale in tema di diritti sociali fondamentali nell’ordinamento giuridico dell’UE. Questo “contributo” non si risolve in un mero impulso alla protezione di determinati diritti sociali ma, diversamente, riguarda la stessa possibilità di considerare i diritti in discorso come “diritti fondamentali” e pertanto equiordinati ai diritti civili e politici¹²³. La “costituzionalizzazione” dei diritti sociali nella Carta, attraverso la reiterazione dei principi contenuti nelle più importanti fonti internazionali e la specificazione degli obiettivi da raggiungere a tale riguardo, è funzionale a sviluppare una teoria “emancipatoria” propria all’ordinamento UE¹²⁴.

non vincolante adottata dai Capi di Stato e di Governo degli Stati membri dell’allora Comunità volta a bilanciare l’integrazione economica attraverso il mercato comune con lo sviluppo di una dimensione sociale. Sulla Carta comunitaria, che può essere vista come un primo tentativo – fallito (anche grazie alla complicità del Regno Unito) - di apprestare una tutela ai diritti sociali fondamentali in seno al processo di integrazione europea, ci si soffermerà nel prosieguo (v. par. 2.3. in questo capitolo).

¹²¹ V. ad es. la sentenza *Bauer*, punto 81.

¹²² V. *Spiegazione relativa all’articolo 28 — Diritto di negoziazione e di azioni collettive*, in *Spiegazioni relative alla Carta*, cit., p. 26.

¹²³ Discussioni che caratterizzeranno anche l’elaborazione e il processo di adozione della Carta.

¹²⁴ SCIARRA S., *Diritti sociali. Riflessioni sulla Carta europea*, cit., p. 399.

Nel prosieguo, più in particolare, verranno presentate dapprima le norme a tendenza universale e, secondariamente, quelle a carattere regionale¹²⁵, segnalando sin d'ora che una prima peculiarità della materia in discorso è rappresentata dalla precedenza temporale della dimensione universale rispetto alla normazione regionale¹²⁶. Si precisa che l'analisi che segue riepilogherà brevemente soltanto le norme di diritto internazionale speciali, ossia i trattati, senza approfondire l'analisi dell'altra categoria di fonti del diritto internazionale tradizionalmente individuate dalla dogmatica (le consuetudini). Come è noto, da un lato, mentre queste ultime “vincolano le istituzioni [...] e fanno parte dell'ordinamento giuridico” dell'Unione¹²⁷, gli accordi internazionali conclusi dall'Unione con Stati terzi o organizzazioni internazionali sulla base delle procedure di cui all'art. 218 TFUE diventano, dal momento in cui entrano in vigore sul piano internazionale, “parte integrante dell'ordinamento [UE]”¹²⁸. Dall'altro lato, in via di prima approssimazione, l'Unione sconta limiti strutturali nell'aderire a trattati internazionali per la tutela dei diritti (economico-sociali) fondamentali in ragione della propria natura giuridica *sui generis* e del riparto di competenze tra la stessa e gli Stati membri. L'Unione non può difatti ratificare, tra l'altro, le convenzioni adottate in seno all'OIL (dato che le convenzioni sono ratificabili soltanto dai membri della stessa e che, in forza dell'art. 1, paragrafi 2-4, della Costituzione dell'OIL¹²⁹, essi sono rappresentanti soltanto dagli “Stati” ammessi in qualità di membro dell'ONU con decisione dell'Assemblea generale), il Patto DESC, la

¹²⁵ In relazione ad entrambe, i riferimenti a tali atti saranno limitati a quanto presenta un diretto collegamento con l'ambito di indagine del presente lavoro come indicato nella premessa metodologica.

¹²⁶ ZANOBETTI A., *Diritto internazionale del lavoro. Norme universali, regionali e dell'Unione europea*, Giuffrè Editore, Milano, 2011, p. 13.

¹²⁷ Sentenza della Corte del 16 giugno 1998, causa C-162/96, *A. Racke GmbH & Co. c. Hauptzollamt Mainz*, ECLI:EU:C:1998:293, punto 46.

¹²⁸ Sentenza della Corte del 30 aprile 1974, causa 181/73, *R. & V. Haegeman c. Stato belga*, ECLI:EU:C:1974:41, punti 3-5.

¹²⁹ Il cui testo, originalmente contenuto nella Parte XIII del Trattato di Pace di Versailles del 1919 (articoli 387-399), è stato successivamente modificato nel 1945, nel 1946, nel 1954, nel 1962, e, da ultimo, nel 1972.

Convenzione internazionale sui diritti civili e politici (il Patto DCP), né, infine, la CSE. Discorso in parte diverso vale, come è noto, per la CEDU a seguito della novella di Lisbona, rispetto alla quale l'adesione dell'UE rimane ancora una questione aperta¹³⁰.

Anche ove, per i motivi qui sopra menzionati, l'Unione non abbia concluso (o aderito) ad un trattato internazionale in materia di lavoro e diritti sociali, le istituzioni europee hanno in più occasioni (e schizofrenicamente¹³¹), da un lato, promosso l'osservanza, da parte degli Stati membri, degli standard di tutela elaborati a livello internazionale¹³²; dall'altro lato, vincolato l'azione degli stessi determinando, principalmente ma non esclusivamente a seguito della crisi

¹³⁰ Ai sensi dell'art. 6, par. 2, TUE, “[l]’Unione aderisce alla Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell’uomo e delle libertà fondamentali. Tale adesione non modifica le competenze dell’Unione definite dai trattati”. Una compiuta analisi delle vicende relative all’adesione dell’UE alla CEDU esula dallo scopo di indagine del presente lavoro. Sul punto, deve tuttavia ricordarsi il Parere della Corte in seduta plenaria del 18 dicembre 2014, Parere 2/13, ECLI:EU:C:2014:2454, reso ai sensi dell’art. 218, par. 11, TFUE sulla compatibilità del progetto di accordo internazionale sull’adesione dell’UE alla CEDU (nel quale detta compatibilità è stata esclusa dalla Corte), rammentando il precedente parere emesso negli anni ‘90 in assenza di una base giuridica per l’adesione (v. Parere della Corte del 28 marzo 1996, Parere 2/94, *Adesione della Comunità alla Convenzione per la salvaguardia dei diritti dell’uomo e delle libertà fondamentali*, ECLI:EU:C:1996:140).

¹³¹ Nonostante, da un lato, il c.d. principio di coerenza – che dovrebbe informare, ai sensi dell’art. 7 del TFUE, le politiche e le azioni dell’Unione – e, dall’altro lato, la c.d. clausola sociale trasversale di cui all’art. 9 del TFUE (che sarà esaminata nel prosieguo, v. par. 2.4).

¹³² È possibile ricordare la Raccomandazione 2000/581/CE della Commissione, del 15 settembre 2000, relativa alla ratifica della convenzione OIL n. 182 del 17 giugno 1999 riguardante il divieto delle peggiori forme di lavoro dei bambini e l’azione immediata in vista dell’eliminazione di tali forme, in *GUCE* L 243 del 28 settembre 2000, e, da ultimo, la posizione fatta propria dalla Commissione europea nel gennaio 2020, quando ha incoraggiato gli Stati membri a ratificare la Convenzione OIL n. 190 sulla eliminazione delle violenze e delle molestie sul luogo di lavoro adottata il 21 giugno 2019, v. sul punto il comunicato stampa del 22 gennaio 2020 della delegazione dell’Unione presso l’ONU a Ginevra, disponibile online. A questo riguardo può essere menzionato l’impegno dell’Unione sul piano internazionale ai sensi dell’art. 5, par. 5, del TUE, tra l’altro, “alla rigorosa osservanza e allo sviluppo del diritto internazionale, in particolare al rispetto dei principi della Carta delle Nazioni Unite”.

economico-finanziaria che ha colpito l'Europa a partire dal 2008¹³³, ipotesi di – per così dire – “violazioni indotte” dei predetti standard¹³⁴.

2.2.2. Le fonti del diritto internazionale del lavoro a carattere universale

(a) Convenzioni OIL e Dichiarazione sui principi e diritti fondamentali in materia di lavoro del 1998: prime notazioni sul rapporto tra Titolo IV e standard minimo inderogabile in materia di lavoro

Nel corso del primo secolo di attività, l'OIL ha adottato 190 convenzioni e 206 raccomandazioni in numerosi ambiti inerenti il diritto del lavoro connessi con i diritti fondamentali oggi protetti dal Titolo IV della Carta e, segnatamente, in tema di libertà di associazione e contrattazione collettiva (art. 28 della Carta)¹³⁵, diritto

¹³³ Nell'ambito del coordinamento delle politiche economiche degli Stati membri, v. sul punto ROBIN-OLIVIER S., *Manuel de droit européen du travail*, Bruylant, 2016, p. 83 ss., spec. p. 89 ss.

¹³⁴ Difatti, il fatto che le disposizioni della Carta si basino su fonti di diritto internazionale, come confermato dalle spiegazioni ovvero dal diritto derivato in materia sociale adottato dalle istituzioni, non previene l'insorgere di attriti e antinomie tra il livello di tutela di taluni diritti sociali fondamentali apprestato dall'ordinamento UE e quello assicurato dalle predette fonti (che vincolano l'azione degli Stati membri aderenti). A seguito della crisi economico finanziaria del 2008 e delle misure di austerità adottate nei confronti degli Stati membri dell'UE, un acceso dialogo si è instaurato tra l'ordinamento dell'UE ed il Comitato Europeo dei Diritti Sociali (CEDS), sul punto v. infra in questo paragrafo. Il mancato allineamento tra i livelli di tutela in discorso non è peraltro fenomeno recente. A questo riguardo può essere ad esempio ricordata la nota sentenza della Corte del 2 agosto 1993, causa C-158/91, *Procedimento penale contro Jean-Claude Levy*, ECLI:EU:C:1993:332 (concernente la compatibilità della legislazione nazionale attuativa nell'ordinamento francese della convenzione 9 luglio 1948, n. 89, dell'OIL, attinente al lavoro notturno delle donne impiegate nell'industria – che sanciva il divieto del lavoro notturno delle donne – e il principio di parità di trattamento tra uomini e donne tutelato dall'ordinamento dell'UE).

¹³⁵ V. le Convenzioni OIL n. 87 del 9 luglio 1948 sulla libertà sindacale e la protezione del diritto sindacale, n. 98 del 1° luglio 1949 sull'applicazione dei principi del diritto di organizzazione e negoziazione collettiva e n. 135 del 23 giugno 1971 sulla tutela dei rappresentanti dei lavoratori nell'impresa e sulle agevolazioni da accordare loro. Viene in rilievo, a questo riguardo, un altro articolo della Carta e, segnatamente, l'art. 12, rubricato “Libertà di riunione e associazione” (corrispondente all'art. 11 della CEDU), ai sensi del quale “1. Ogni persona ha diritto alla libertà di riunione pacifica e alla libertà di associazione a tutti i livelli, segnatamente in campo politico, sindacale e civico, il che implica il diritto di ogni persona di fondare sindacati insieme con altri e di aderirvi per la difesa dei propri interessi”. L'art. 12 esula dall'ambito di indagine del presente lavoro.

di accesso a servizi di collocamento gratuito (art. 29 della Carta)¹³⁶, tutela in caso di licenziamento ingiustificato (art. 30 della Carta)¹³⁷, orario di lavoro e condizioni di lavoro (art. 31 della Carta)¹³⁸, divieto del lavoro minorile e protezione dei giovani sul luogo di lavoro (art. 32 della Carta)¹³⁹, conciliazione tra vita familiare e vita professionale (art. 33 della Carta)¹⁴⁰, e sicurezza sociale (art. 34 della Carta)¹⁴¹. La

¹³⁶ V. la Convenzione OIL n. 88 del 9 luglio 1948 concernente l'organizzazione dei servizi di collocamento.

¹³⁷ Per quanto concerne il licenziamento illegittimo in quanto discriminatorio, v. Convenzione OIL n. 111 del 25 giugno 1958 relativa alla discriminazione in materia di impiego e professione. Viene in rilievo, a questo riguardo, il principio generale di eguaglianza *sub specie* di non discriminazione, oggi sancito dall'art. 21, par. 1, della Carta, la cui importanza nella tutela effettiva contro licenziamenti illegittimi è confermata, tra l'altro, dalla recente sentenza della Corte (Grande Sezione) dell'11 settembre 2018, C-68/17, *IR c. JQ*, ECLI:EU:C:2018:696 (concernente la tutela giurisdizionale effettiva da apprestare, ai sensi del diritto dell'Unione europea, anche in controversie tra privati – e finanche in quelle tra un privato e una c.d. organizzazione di tendenza – a fronte di un'ipotesi di licenziamento motivato dalla confessione religiosa o dalle convinzioni personali del lavoratore). La interconnessione e *cross-fertilization* tra diritti sociali fondamentali sarà evidenziata nel capitolo III.

¹³⁸ Senza alcuna pretesa di esaustività, possono essere menzionate le seguenti Convenzioni OIL: n. 132 del 24 giugno 1970 sulle ferie pagate (riveduta); n. 148 del 20 giugno 1977 sulla protezione dei lavoratori dai rischi occupazionali nell'ambiente di lavoro dovuti a inquinamento dell'aria, rumore e vibrazioni; n. 161 del 25 giugno 1985 concernente i servizi di medicina del lavoro; n. 177 del 20 giugno 1996 relativa al telelavoro; e n. 187 del 15 giugno 2006 relativa al contesto promozionale per la sicurezza e la salute sul lavoro. Un'elencazione di tutte le convenzioni aventi natura settoriale e delle raccomandazioni ricollegabili al diritto fondamentale in discorso non appare utile né necessaria alla luce della finalità del presente paragrafo (e, più in generale, del presente lavoro). Questa considerazione vale, *mutatis mutandis*, anche in relazione agli altri articoli del Titolo IV della Carta.

¹³⁹ V. la Convenzione OIL n. 138 del 26 giugno 1973 sull'età minima di ammissione al lavoro; il divieto del lavoro minorile è stato sancito sin dalla istituzione dell'OIL nel 1919, ancorché le Convenzioni adottate prima di quella appena menzionata avessero uno scopo di applicazione settoriale (e.g., Convenzione OIL n. 5 del 28 novembre 1919 sull'età minima di ammissione dei bambini al lavoro nell'industria e n. 7 del 9 luglio 1920 sull'età minima di ammissione dei bambini al lavoro marittimo). V. anche la Convenzione OIL n. 182 del 17 giugno 1999 riguardante il divieto delle peggiori forme di lavoro minorile e le azioni immediate in vista della loro eliminazione.

¹⁴⁰ V. ad es. la Convenzione OIL n. 156 del 23 giugno 1981 relativa ai lavoratori con responsabilità familiari e le Convenzioni OIL n. 103 del 28 giugno 1952 sulla protezione della maternità (materia già oggetto della Convenzione n. 3 del 29 novembre 1919) e n. 183 del 15 giugno 2000 concernente la revisione della Convenzione sulla protezione della maternità.

¹⁴¹ Senza alcuna pretesa di esaustività, possono essere menzionate le seguenti Convenzioni OIL: n. 102 del 28 giugno 1952 sulle norme minime di sicurezza sociale; n. 128 del 29 giugno 1967 concernente le prestazioni per l'invalidità, la vecchiaia e i superstiti.

costituzionalizzazione di tali diritti in seno all'UE è (solo una delle possibili) modalità attraverso cui dare cittadinanza nell'ordinamento in discorso alle norme fondamentali in materia di lavoro elaborate in seno all'OIL¹⁴². Alla regolamentazione "interna" (tramite il conferimento di diritti in capo agli individui sanciti nel diritto primario o secondario o risultanti dalla giurisprudenza della Corte, oppure tramite strumenti di soft law) si affianca infatti la promozione degli standard OIL nell'attività esterna dell'UE¹⁴³.

Si rileva, al riguardo, come cinque delle otto convenzioni OIL considerate "fondamentali" dalla "Dichiarazione sui principi e diritti fondamentali in materia di lavoro e i suoi seguiti", adottata dall'OIL il 18 giugno 1998 (d'ora in avanti "Dichiarazione 1998"), siano ricollegabili ai diritti sociali fondamentali oggi enumerati nel Titolo IV della Carta (si tratta, in particolare, delle convenzioni nn. 87, 98, 111, 138 e 182)¹⁴⁴. Come è noto, la dichiarazione in discorso, volta a "dare un forte impulso all'effettivo instaurarsi di un insieme di norme che costituiscano uno standard minimo inderogabile in materia di lavoro"¹⁴⁵, identifica le otto convenzioni "fondamentali" le cui disposizioni sono obbligatorie per tutti gli Stati membri dell'OIL, ancorché non abbiano aderito a tali convenzioni. Due elementi devono essere sottolineati.

In primo luogo, nella presentazione della Dichiarazione 1998 ad opera di di Michel Hansenne (direttore generale dell'OIL dal 1989 al 1999) l'obiettivo ultimo della individuazione di alcuni principi e diritti fondamentali in materia sociale viene

¹⁴² NOVITZ T., *The European Union and International Labour Standards*, cit., p. 216.

¹⁴³ *Ibidem*.

¹⁴⁴ Anche le altre tre convenzioni OIL considerate "fondamentali" trovano riscontro nei diritti fondamentali sanciti dalla Carta.

¹⁴⁵ ZANOBETTI A., *op. cit.*, p. 57 e, in questo senso, Dichiarazione 1998, p. 3. Sul punto v. *amplius* ALSTON P., 'Core Labour Standards' and the Transformation of the International Labour Rights Regime, in *European Journal of International Law*, 2004, p. 457 ss.; DI TURI C., La "Dichiarazione sui principi e diritti fondamentali sul lavoro" dell'Organizzazione internazionale del lavoro, in *Diritto comunitario e degli scambi internazionali*, 2000, p. 167 ss.; e LANGILLE B. A., *Core Labour Rights: The True Story (Reply to Alston)*, in *European Journal of International Law*, 2005, p. 409 ss.

identificato nel riconciliare la crescita economica con il progresso sociale¹⁴⁶. Anche nel contesto del processo di integrazione europea, la necessità di una simile individuazione dei principi e diritti sociali da considerarsi “fondamentali” è in qualche misura volta a “ribilanciare”¹⁴⁷ la relazione tra dimensione economica (del progresso attraverso il mercato) e sviluppo sociale, la cui interdipendenza, ancorché espressamente riconosciuta dalle originarie disposizioni sociali del TCEE, è stata per decenni sistematicamente ignorata in favore dello sviluppo egemonico della prima dimensione¹⁴⁸.

Secondariamente e in modo connesso a quanto precede, la “costituzionalizzazione” dei diritti in discorso in seno all’OIL non condivide, con quella intercorsa in seno all’Unione, esclusivamente il predetto fine. Colpisce anche il parallelismo temporale che caratterizza lo sviluppo di questi fenomeni. Da un lato, il primo passo mosso in seno all’OIL verso la Dichiarazione 1998 è da rinvenirsi nel c.d. vertice mondiale per lo sviluppo sociale tenutosi a Copenaghen nel 1995¹⁴⁹ per far fronte alle sfide della globalizzazione emerse vividamente nei primi anni ‘90¹⁵⁰. Per quanto riguarda, dall’altro lato, la Comunità europea, a seguito – tra l’altro¹⁵¹ – del “fallimento”, nell’attribuire valore vincolante alla Carta comunitaria¹⁵², la Commissione, nell’aprile dello stesso anno (1995), propose

¹⁴⁶ Dichiarazione 1998, p. 1, mediante la individuazione di “alcune regole sociali elementari, basate su valori comuni, affinché a tutte le parti interessate sia consentito di rivendicare un’equa redistribuzione della ricchezza che esse hanno contribuito a produrre” (*ibid.*).

¹⁴⁷ Cfr. GARBEN S., *The Constitutional (Im)balance between ‘the Market’ and ‘the Social’ in the European Union*, in *European Constitutional Law Review*, 2017, vo. 13, pp. 23-61.

¹⁴⁸ V. *supra* par. 1.

¹⁴⁹ Ove venne adottato il Programma di azione relativo ai “diritti fondamentali dei lavoratori”.

¹⁵⁰ Dichiarazione 1998, p. 1.

¹⁵¹ Possono inoltre essere menzionati l’avvio, nella seconda metà degli anni ‘80, del dialogo sociale su impulso del Presidente Delors e, dall’altro lato, l’adozione della al Libro Verde e del Libro Bianco sulla politica sociale europea, v., rispettivamente, il Libro verde sulla Politica sociale europea “Opzioni per l’Unione” presentato dalla Commissione il 17 novembre 1993 (COM 1993 0551) e il Libro bianco sulla Politica sociale europea - Uno strumento di progresso per l’Unione adottato dalla Commissione il 27 luglio 1994 (COM 1994 0333).

¹⁵² V. *supra*. E al di poco successivo “fallimento” dell’adesione delle Comunità alla CEDU a seguito, come è noto, del Parere della Corte del 28 marzo 1996, Parere 2/94 (*Adesione della Comunità alla*

l'istituzione di un "Comitato di saggi"¹⁵³ con il compito di "esaminare gli ulteriori sviluppi relativi alla Carta comunitaria dei diritti sociali dei lavoratori nell'ambito della revisione dei trattati dell'Unione europea"¹⁵⁴ e, nel 1997, avvertì l'esigenza di definire le tematiche, discusse in seno al vertice di Copenaghen, che avrebbero potuto essere oggetto di approfondimento a livello dell'Unione¹⁵⁵.

Secondo Deakin, questo rinnovato interesse per i diritti sociali fondamentali, sia sul piano internazionale sia da parte dell'ordinamento UE, negli anni '90 rappresenta uno degli "effetti collaterali" della globalizzazione¹⁵⁶.

(b) Il carattere "fondamentale" dei diritti economico-sociali negli atti adottati in seno alle Nazioni Unite: dalla "indivisibilità" sancita nella Dichiarazione universale dei diritti dell'uomo...

Peraltro, sul piano del diritto internazionale, il carattere "fondamentale" dei diritti economico-sociali era stato riconosciuto ben prima della Dichiarazione 1998. Tra gli atti adottati in seno alle Nazioni Unite inerenti alla materia in esame¹⁵⁷,

Convenzione per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali), ECLI:EU:C:1996:140.

¹⁵³ Comunicazione della Commissione al Consiglio, al Parlamento europeo, al Comitato economico e sociale e al Comitato delle Regioni del 12 aprile 1995, *Programma a medio termine di azione sociale 1995-1997* (COM (95) 134), paragrafi 9.2.1 e 9.2.2.

¹⁵⁴ Commissione europea, *Per un'Europa dei diritti sociali e del cittadino - Relazione del comitato di esperti presieduto da Maria de Lourdes Pintasilgo*, 1996, p. 13 (c.d. Rapporto Pintasilgo), direttamente ricollegabile ai diritti economico-sociali oggi sanciti nel Titolo IV della Carta.

¹⁵⁵ Comunicazione della Commissione al Consiglio e al Parlamento europeo del 14 febbraio 1997, *Esame e valutazione del vertice mondiale per lo sviluppo sociale da parte dell'Unione europea* (COM (96) 724).

¹⁵⁶ DEAKIN S., *Social Rights in a Globalized Economy*, in ALSTON P. (eds), *Labour Rights as Human Rights*, Oxford, Oxford University Press, 2005, pp. 25-60.

¹⁵⁷ Ancorché l'ONU non si occupi direttamente della materia dei diritti economico-sociali attribuita alla competenza dell'OIL in virtù dell'accordo di collegamento concluso tra tale istituto specializzato e l'ONU, quest'ultima ha adottato una serie di ulteriori strumenti giuridici in tema di diritti economico-sociali (e.g. la Convenzione sullo *status* dei rifugiati del 1951, la Convenzione sull'eliminazione di ogni forma di discriminazione razziale del 1965, la Convenzione sull'eliminazione di ogni forma di discriminazione nei confronti della donna del 1979 e la Convenzione sui diritti delle persone con disabilità del 2006). Nonostante l'importanza di questi atti,

possono essere rammentati brevementi la Dichiarazione universale dei diritti dell'uomo, adottata dall'Assemblea generale dell'ONU il 10 dicembre 1948, e il Patto DESC.

Per quanto riguarda la Dichiarazione universale dei diritti dell'uomo, essa, seppur non giuridicamente vincolante¹⁵⁸, risulta di primaria importanza per due principali motivi. Primo, l'aver esplicitamente riconosciuto (anche) ai diritti economico-sociali la natura di "diritti dell'uomo", intendendosi, con questa espressione, quei diritti e libertà fondamentali relativi alla dignità della persona e conseguentemente inalienabili e riconosciuti in modo eguale a tutti gli esseri umani¹⁵⁹. La funzione centrale dei diritti sociali in questo contesto di realizzazione della dignità della persona è riconosciuta – tra l'altro – dagli artt. 22¹⁶⁰, 23¹⁶¹, 24¹⁶² e 25¹⁶³ della Dichiarazione; nucleo di diritti fondamentali che può essere

nella misura in cui non concernono direttamente i diritti sociali sanciti nel Titolo IV oggetto della presente indagine, essi non sono sottoposti ad esame.

¹⁵⁸ Essendo assimilabile, sotto il profilo della sistematica delle fonti di diritto internazionale, ad una raccomandazione, v. in questo senso ZANOBETTI A., *op. cit.*, p. 134.

¹⁵⁹ V. in questo senso ZANOBETTI A., *op. cit.*, p. 17, BETTEN L., DEVITT D. M., *The Protection of Fundamental Social Rights in the European Union*, The Hague, Kluwer Law International, 1996, p. 16, e il Preambolo della Dichiarazione. V. *amplius* sul punto SIEGEL R. L., *Employment and Human Rights. The International Dimension*, Philadelphia, 1994 e ALSTON P. (a cura di), *Labour Rights as Human Rights*, Oxford, 2005.

¹⁶⁰ Ai sensi dell'art. 22, "Ogni individuo, in quanto membro della società, ha diritto alla sicurezza sociale, nonché alla realizzazione attraverso lo sforzo nazionale e la cooperazione internazionale ed in rapporto con l'organizzazione e le risorse di ogni Stato, dei diritti economici, sociali e culturali indispensabili alla sua dignità ed al libero sviluppo della sua personalità."

¹⁶¹ Ai sensi dell'art. 23, 1. Ogni individuo ha diritto al lavoro, alla libera scelta dell'impiego, a giuste e soddisfacenti condizioni di lavoro ed alla protezione contro la disoccupazione.

2. Ogni individuo, senza discriminazione, ha diritto ad eguale retribuzione per eguale lavoro.

3. Ogni individuo che lavora ha diritto ad una remunerazione equa e soddisfacente che assicuri a lui stesso e alla sua famiglia una esistenza conforme alla dignità umana ed integrata, se necessario, da altri mezzi di protezione sociale."

4. Ogni individuo ha diritto di fondare dei sindacati e di aderirvi per la difesa dei propri interessi."

¹⁶² L'art. 24 sancisce che "[o]gni individuo ha diritto al riposo ed allo svago, comprendendo in ciò una ragionevole limitazione delle ore di lavoro e ferie periodiche retribuite."

¹⁶³ Ai sensi dell'art. 25, "Ogni individuo ha diritto ad un tenore di vita sufficiente a garantire la salute e il benessere proprio e della sua famiglia, con particolare riguardo all'alimentazione, al vestiario, all'abitazione, e alle cure mediche e ai servizi sociali necessari; ed ha diritto alla sicurezza in caso di

considerato l'archetipo delle disposizioni del Titolo IV della Carta oggetto della presente analisi.

Un secondo, e in modo interconnesso a quanto precede, punto di attenzione relativo alla Dichiarazione universale consiste nell'aver annoverato fianco a fianco nel medesimo atto i diritti economico-sociali e i diritti civili e politici; anticipando, anche da questo punto di vista, il principio della indivisibilità dei diritti fondamentali fatto proprio dalla Carta.

(c) (*Segue*) alla vincolatività assunta con il Patto DESC

Questo profilo è lontano dall'essere scontato, al punto che, negli anni successivi alla Dichiarazione universale, la trasformazione dei principi ivi contenuti in norme giuridiche vincolanti ha condotto all'adozione, da parte delle Nazioni Unite, di due separati strumenti. Si tratta del Patto DESC e del Patto DCP (congiuntamente "i Patti"), trattati internazionali adottati – entrambi – il 16 dicembre 1966 dall'Assemblea generale e vincolanti esclusivamente gli Stati che li hanno ratificati. Nonostante l'importanza delle disposizioni del Patto DESC nel contesto della tutela internazionale dei diritti economico-sociali e la diretta

disoccupazione, malattia, invalidità, vedovanza, vecchiaia o in altro caso di perdita di mezzi di sussistenza per circostanze indipendenti dalla sua volontà.

2. La maternità e l'infanzia hanno diritto a speciali cure ed assistenza. Tutti i bambini, nati nel matrimonio o fuori di esso, devono godere della stessa protezione sociale.”.

rilevanza, dei diritti sanciti dagli articoli 6¹⁶⁴, 7¹⁶⁵, 8¹⁶⁶, 9¹⁶⁷, 10¹⁶⁸ e 11¹⁶⁹ rispetto allo scopo della presente analisi, ci si limiterà a menzionare due elementi

¹⁶⁴ Ai sensi dell'art. 6 del Patto DESC:

“1. Gli Stati parti del presente Patto riconoscono il diritto al lavoro, che implica il diritto di ogni individuo di ottenere la possibilità di guadagnarsi la vita con un lavoro liberamente scelto od accettato, e prenderanno le misure appropriate per garantire tale diritto.

2. Le misure che ciascuno degli Stati parte al presente Patto dovrà prendere per assicurare la piena attuazione di tale diritto comprenderanno programmi di orientamento e formazione tecnica e professionale, nonché l'elaborazione di politiche e di tecniche atte ad assicurare un costante sviluppo economico, sociale e culturale ed un pieno impiego produttivo, in condizioni che salvaguardino le fondamentali libertà politiche ed economiche degli individui.”

¹⁶⁵ Ai sensi dell'art. 7 del Patto DESC:

“Gli Stati parti del presente Patto riconoscono il diritto di ogni individuo di godere di giuste e favorevoli condizioni di lavoro, le quali garantiscano in particolare:

a) la remunerazione che assicuri a tutti i lavoratori, come minimo:

i) un equo salario ed una eguale remunerazione per un lavoro di eguale valore, senza distinzione di alcun genere; in particolare devono essere garantite alle donne condizioni di lavoro non inferiori a quelle godute dagli uomini, con una eguale remunerazione per un eguale lavoro;

ii) un'esistenza decorosa per essi e per le loro famiglie in conformità delle disposizioni del presente Patto;

b) la sicurezza e l'igiene del lavoro;

c) la possibilità uguale per tutti di essere promossi, nel rispettivo lavoro, alla categoria superiore appropriata, senza altra considerazione che non sia quella dell'anzianità di servizio e delle attitudini personali;

d) il riposo, gli svaghi, una ragionevole limitazione delle ore di lavoro, e le ferie periodiche retribuite, nonché la remunerazione per i giorni festivi.”

¹⁶⁶ Ai sensi dell'art. 8 del Patto DESC:

1. Gli Stati parti del presente Patto si impegnano a garantire:

a) il diritto di ogni individuo di costituire con altri dei sindacati e di aderire al sindacato di sua scelta, fatte salve soltanto le regole stabilite dall'organizzazione interessata, al fine di promuovere e tutelare i propri interessi economici e sociali. L'esercizio di questo diritto non può essere sottoposto a restrizioni che non siano stabilite dalla legge e che non siano necessarie, in una società democratica, nell'interesse della sicurezza nazionale o dell'ordine pubblico o per la protezione dei diritti e delle libertà altrui;

b) il diritto dei sindacati di formare federazioni o confederazioni nazionali e il diritto di queste di costituire organizzazioni sindacali internazionali o di aderirvi;

c) il diritto dei sindacati di esercitare liberamente la loro attività, senza altre limitazioni che quelle stabilite dalla legge e che siano necessarie in una società democratica nell'interesse della sicurezza nazionale o dell'ordine pubblico o per la protezione dei diritti e delle libertà altrui;

d) il diritto di sciopero, purché esso venga esercitato in conformità delle leggi di ciascun Paese.

2. Il presente articolo non impedisce di imporre restrizioni legali all'esercizio di questi diritti da parte dei membri delle forze armate, della polizia o dell'amministrazione pubblica.

3. Nessuna disposizione del presente articolo autorizza gli Stati parti della Convenzione del 1948 dell'Organizzazione Internazionale del Lavoro, concernente la libertà sindacale e la protezione del

primariamente “procedurali” che caratterizzano il Patto DESC e la sua adozione, senza approfondire l’aspetto contenutistico degli articoli menzionati.

Per quanto concerne il procedimento di adozione del Patto DESC, devono essere ricordate le due, differenti, posizioni registratesi in seno alle Nazioni Unite che indussero l’Assemblea generale ad optare per la predisposizione di due testi distinti. In principio, invece, il lavoro volto alla concretizzazione dei diritti umani

diritto sindacale, ad adottare misure legislative che portino pregiudizio alle garanzie previste dalla menzionata Convenzione, o ad applicare le loro leggi in modo da causare tale pregiudizio.”.

¹⁶⁷ Ai sensi dell’art. 9 del Patto DESC: “Gli Stati parti del presente Patto riconoscono il diritto di ogni individuo alla sicurezza sociale, ivi comprese le assicurazioni sociali.”.

¹⁶⁸ Ai sensi dell’art. 10 del Patto DESC: “Gli Stati parti del presente Patto riconoscono che:

1. La protezione e l’assistenza più ampia che sia possibile devono essere accordate alla famiglia, che è il nucleo naturale e fondamentale della società, in particolare per la sua costituzione e fin quando essa abbia la responsabilità de[l] mantenimento e dell’educazione di figli a suo carico. Il matrimonio deve essere celebrato con il libero consenso dei futuri coniugi.
2. Una protezione speciale deve essere accordata alle madri per un periodo di tempo ragionevole prima e dopo il parto. Le lavoratrici madri dovranno beneficiare, durante tale periodo, di un congedo retribuito o di un congedo accompagnato da adeguate prestazioni di sicurezza sociale.
3. Speciali misure di protezione e di assistenza devono essere prese in favore di tutti i fanciulli e gli adolescenti senza discriminazione alcuna per ragione di filiazione o per altre ragioni. I fanciulli e gli adolescenti devono essere protetti contro lo sfruttamento economico e sociale. Il loro impiego in lavori pregiu- dizievoli per la loro moralità o per la loro salute, pericolosi per la loro vita, o tali da nuocere al loro normale sviluppo, deve essere punito dalla legge. Gli Stati devono altresì fissare limiti di età al di sotto dei quali il lavoro salariato di manodopera infantile sarà vietato e punito dalla legge.”.

¹⁶⁹ Ai sensi dell’art.11 del Patto DESC:

“1. Gli Stati parti del presente Patto riconoscono il diritto di ogni individuo ad un livello di vita adeguato per sé e per la propria famiglia, che includa un’alimentazione, un vestiario, ed un alloggio adeguati, nonché al miglioramento continuo delle proprie condizioni di vita. Gli Stati parti prenderanno misure idonee ad assicurare l’attuazione di questo diritto, e riconoscono a tal fine l’importanza essenziale della cooperazione internazionale, basata sul libero consenso.

2. Gli Stati parti del presente Patto, riconoscendo il diritto fondamentale di ogni individuo alla libertà dalla fame, adotteranno, individualmente e attraverso la coo- perazione internazionale, tutte le misure, e fra queste anche programmi concreti, che siano necessarie:

- a) per migliorare i metodi di produzione, di conservazione e di distribuzione delle derrate alimentari mediante la piena applicazione delle conoscenze tec- niche e scientifiche, la diffusione di nozioni relative ai principi della nutri- zione, e lo sviluppo o la riforma dei regimi agrari, in modo da conseguire l’accrescimento e l’utilizzazione più efficaci delle risorse naturali;
- b) per assicurare un’equa distribuzione delle risorse alimentari mondiali in relazione ai bisogni, tenendo conto dei problemi tanto dei Paesi importatori quanto dei Paesi esportatori di derrate alimentari.”.

sanciti dalla Dichiarazione universale riguardava un unico testo¹⁷⁰. Più in particolare, alla posizione di quegli Stati secondo cui sarebbe stato impossibile distinguere nettamente i diritti umani in due categorie alle quali avrebbe dovuto riconoscersi un diverso grado di priorità¹⁷¹, si contrapponeva quella secondo cui, mentre ai diritti civili e politici avrebbe dovuto riconoscersi carattere “assoluto”, potendo essere garantiti e protetti anche giudizialmente, i diritti economico-sociali avrebbero rappresentato diritti a realizzazione progressiva¹⁷² (aventi “natura programmatica”, secondo la terminologia impiegata dalla dottrina costituzionale italiana). Questo scontro politico, ideologico e culturale¹⁷³, si risolse in favore della seconda posizione, mediante l’adozione, lo stesso giorno¹⁷⁴, di due distinti strumenti.

È doveroso ricordare come un dibattito giuridico assimilabile a quello che precede si riscontrò altresì a livello regionale (ove si era assistito all’adozione della CSE in un secondo momento rispetto alla CEDU, a mo’ di completamento di quest’ultima) e, per quanto qui più interessa, in sede di redazione della Carta dei diritti fondamentali dell’Unione¹⁷⁵, prima, e di attribuzione alla stessa del carattere precettivo con l’entrata in vigore del Trattato di Lisbona¹⁷⁶, poi. Vedremo nel prosieguo come il problema della c.d. “giustiziabilità” dei diritti in discorso

¹⁷⁰ V. in questo senso ZANOBETTI A., *op. cit.*, p. 134 e PINESCHI L., *Il Patto delle Nazioni Unite sui diritti economici, sociali e culturali*, in PINESCHI L. (a cura di), *La tutela internazionale dei diritti umani: norme, garanzie, prassi*, Milano, 2006, p. 129 ss.

¹⁷¹ ZANOBETTI A., *op. cit.*, pp. 135-136, dato che la fame e l’ignoranza avrebbero costituito un ostacolo insormontabile all’esercizio di ogni altro diritto.

¹⁷² *Ibidem.*

¹⁷³ In ragione, in particolare, da un lato, della diversa concezione circa l’intervento dello Stato nell’economia tra Stati occidentali e Paesi del socialismo reale e, dall’altro lato, della differente fase di sviluppo economico dei Paesi del Sud del mondo. Così ZANOBETTI A., *op. cit.*, p. 136.

¹⁷⁴ È stato notato come, nonostante la prima posizione fosse stata “vinta”, il Patto DESC venne approvato cronologicamente prima del Patto DCP al fine di ribadirne l’importanza, v. ancora ZANOBETTI A., *op. cit.*, p. 136.

¹⁷⁵ GOLDSMITH Q.C., *A Charter of Rights, Freedoms and Principles*, in *Common Market Law Review*, 2001, pp. 1201-1216, spec. p. 1212 e ss.

¹⁷⁶ Che si tradusse nella distinzione tra “diritti” e “principi” ai sensi delle disposizioni finali e al c.d. *opt-out* di Regno Unito e Polonia (Procollo n. 30), si ritornerà su questi aspetti nel secondo capitolo.

(espressione mutuata dalla terminologia utilizzata nella riflessione anglosassone e francese) sottende diverse fallacie.

In merito, invece, ai meccanismi di controllo sul rispetto dei diritti sanciti dal Patto DESC, nel 1985 venne istituito un Comitato per i diritti economici, sociali e culturali volto a coadiuvare il controllo sui rapporti periodici attribuito, dal Patto DESC, alla competenza del Consiglio economico e sociale delle Nazioni Unite. Senza analizzare nel dettaglio composizione¹⁷⁷ e funzionamento di questi organi¹⁷⁸, è necessario segnalare che, similmente a quanto avvenuto in relazione al Patto DCP già negli anni '60¹⁷⁹ e al percorso caratterizzante la CSE¹⁸⁰, è stato recentemente disciplinato, mediante un protocollo facoltativo adottato nel 2008 ed entrato in vigore nel maggio 2013¹⁸¹, un sistema di ricorsi individuali o collettivi che possono essere introdotti, mediante una comunicazione indirizzata al Comitato, una volta esperiti inutilmente i mezzi di ricorso interni¹⁸².

¹⁷⁷ Il Comitato per i diritti economici, sociali e culturali è composto da diciotto esperti indipendenti eletti dagli Stati che hanno ratificato il Patto DESC fra personalità

¹⁷⁸ Ai quali, in forza del combinato disposto degli artt. 17 e 18 del Patto DESC, viene riconosciuto il – genericamente definito – compito di vigilare sull'esecuzione del Patto sulla base di “rapporti a intervalli di tempo” presentati dagli Stati membri dello stesso, rapporti che “possono indicare i fattori e le difficoltà che influiscono sul grado di adempimento degli obblighi previsti nel [...] Patto”. Si noti, tuttavia, che, a seguito di un accordo con l'OIL, è stata istituita una speciale procedura per vigilare sul rispetto della libertà sindacale.

¹⁷⁹ Protocollo Opzionale relativo al Patto internazionale sui diritti civili e politici adottato dall'Assemblea Generale delle Nazioni Unite il 19 dicembre 1966.

¹⁸⁰ Anche sulla base della pubblica presa di coscienza da parte del predetto Comitato sulla perdurante minore attenzione dedicata al rispetto dei diritti ESC fondamentali, cfr. ZANOBETTI A., *op. cit.*, pp. 142-143.

¹⁸¹ Per quanto riguarda l'Italia, l'autorizzazione alla ratifica ed esecuzione è stata fornita con legge del 3 ottobre 2014, n. 152, in *GURI* n. 249 del 25 ottobre 2014; il Protocollo addizionale è entrato in vigore per l'Italia il 26 Ottobre 2014.

¹⁸² V. Protocollo facoltativo Patto DESC, artt. 2 e 3. In argomento, v. ALSTON P., *Establishing a Right to Petition Under the Covenant on Economic, Social and Cultural Rights*, in *Collected Courses of the Academy of European Law*, Olanda, Martinus Nijhoff- Dordrecht-Boston-London, 1995; MALINVERNI G., *Il Comitato dei diritti economici, sociali e culturali*, in BESTAGNO F. (a cura di), *I diritti economici, sociali e culturali. Promozione e tutela nella comunità internazionale*, 2009, p. 188 e ss.

Infine, è possibile rilevare come i canoni decisori ed ermeneutici fatti propri dal Comitato suscitino l'interesse della riflessione giuridica¹⁸³ analogamente a quanto avviene in seno al Consiglio d'Europa rispetto all'opera del Comitato Europeo dei Diritti Sociali (CEDS)¹⁸⁴. È possibile sostenere che quanto precede sia in qualche misura connesso alla ampiezza e alla generalità caratterizzanti la formulazione delle disposizioni del Patto DESC¹⁸⁵ (e, in realtà, anche del Patto DCP), di cui il Comitato si trova a dover fare applicazione, rispetto alle corrispondenti norme adottate in seno all'OIL (spesso espressamente richiamate)¹⁸⁶. A quest'ultime, verrebbe difatti riconosciuto valore prevalente in ragione della loro specificità e dato che, in molti casi, il livello di tutela offerto risulta superiore¹⁸⁷. A ben vedere, la generalità della formulazione dei Patti, lungi dal caratterizzare esclusivamente il rapporto tra convenzioni OIL e Patti¹⁸⁸, rappresenta un necessario corollario della "costituzionalizzazione" dei diritti e, segnatamente, dei diritti economico-sociali. Corollario di cui è necessario avere contezza nell'esaminare l'opera ermeneutica della Corte di giustizia in relazione ai diritti economico-sociali oggetto della presente indagine¹⁸⁹.

2.2.3. Le fonti del diritto internazionale a carattere regionale: la centralità della CSE

È in questo contesto che si inseriscono gli atti di diritto internazionale "a carattere regionale" (e, per quanto interessa in questa sede, "a carattere europeo"), adottati dal Consiglio d'Europa e, segnatamente, la CEDU, adottata nel 1950, e la

¹⁸³ In argomento v. SEATZU F., *Sull'interpretazione del patto delle nazioni unite sui diritti economici, sociali e culturali: regole, criteri ermeneutici e comparazioni*, in *Anuario Mexicano de Derecho Internacional*, vol. XII, 2012, pp. 339-364.

¹⁸⁴ Sul punto v. sottoparagrafo seguente.

¹⁸⁵ Senza pretese di esaustività, v. *supra* il testo degli articoli da 6 a 11 del Patto DECS, riportati nelle note a pie' di pagina nn. 118-123.

¹⁸⁶ In questo senso v. ZANOBETTI A., *op. cit.*, p. 143.

¹⁸⁷ *Ibidem*.

¹⁸⁸ Strumenti volti a riassumere in un solo atto la protezione dei diritti umani di un'intera materia.

¹⁸⁹ Capitolo III.

CSE, adottata nel 1961 e rivista nel 1996. Entrambi questi trattati, menzionati espressamente dai trattati comunitari¹⁹⁰, rivestono un significato particolare per il diritto dell'Unione e giocano un ruolo rilevante, ancorché differente, sotto il profilo giuridico nell'ordinamento UE¹⁹¹. Occorre concentrare l'attenzione, in questa sede, sulla seconda¹⁹², anche perché tutti i diritti fondamentali oggi riconosciuti dalla Carta agli articoli da 27 a 34 corrispondono a diritti sanciti dalla CSE, come confermato dalle Spiegazioni relative alla Carta che operano un espresso riferimento agli stessi¹⁹³. Questi riferimenti spiegano la centralità assunta da questo strumento nel discorso costituzionale in tema di diritti sociali nell'ordinamento giuridico dell'UE¹⁹⁴ al punto che parte della dottrina ha invocato la necessità di un'adesione da parte dell'Unione alla CSE¹⁹⁵.

I principali limiti della CSE sono noti e consistono nel sistema di adozione opzionale alle sue disposizioni, nello scopo di applicazione *ratione personae* dei

¹⁹⁰ V. quinto considerando del TUE e art. 151, par. 1, del TFUE.

¹⁹¹ SARMIENTO D., *El Derecho de la Unión Europea*, Marcial Pons, II ed., 2018, p. 184.

¹⁹² In generale sulla CSE, v. *ex multis* TENNEFJORD F., *The European Social Charter-An Instrument of Social Collaboration in Europe*, in *Annuaire européen*, vol. IX, 1961, pp. 71-87; PETTITI C., *La Charte sociale européenne révisée*, in *Revue trimestrielle des droits de l'homme*, 1997, p. 3 ss.; PORCHIA O., *Carta sociale europea*, in *Digesto delle discipline pubblicistiche*, vol. II di aggiornamento, Torino, 2005, p. 122 ss.; DE SCHUTTER O., *The European Social Charter as the Social Constitution of Europe*, in BRUUN N., LÖRCHER K., SCHÖMANN I., CLAUWAERT S. (eds), *The European Social Charter and Employment Relation*, Hart, 2017, p. 11-51.

¹⁹³ *Spiegazioni relative alla Carta*, cit., pp. 26-27. In considerazione della diretta incidenza delle disposizioni della CSE ivi richiamate nella interpretazione dei diritti della Carta (ex art. 6, par. 1, co. 3, del TUE sia l'art. 52, par. 7, della Carta), esse non saranno menzionate in questa sede ma meglio esaminate nel capitolo III di questo lavoro.

¹⁹⁴ DE BÚRCA G., DE WITTE B., *Social rights in Europe*, Oxford University Press, 2005; DE SCHUTTER O., *The European Pillar of Social Rights and the role of the European Social Charter in the EU Legal Order*, in Studio del Consiglio d'Europa, 2018; DE SCHUTTER O., *La Carta sociale europea nel contesto dell'attuazione della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea*, Studio commissionato dal Dipartimento tematico Diritti dei cittadini e affari costituzionali del Parlamento europeo su richiesta della commissione AFCD, 2016; NIVARD C., *La justice sociale dans la jurisprudence conventionnelle*, in BURGORGUE-LARSEN L. (dir.), *La justice sociale saisie par les juges en Europe*, Paris, Pedone, coll. « Cahiers européens », 2013, n. 4, pp. 61-80; NIVARD C., *La justiciabilité des droits sociaux. Étude de droit conventionnel européen*, Bruylant, 2012.

¹⁹⁵ DE SCHUTTER O., *Anchoring the European to the European Social Charter: The Case for Accession*, in DE BÚRCA G., DE WITTE B., *Social rights in Europe*, cit., p. 111 ss.

diritti (pur) fondamentali ivi sanciti, e nei meccanismi di controllo sulla sua applicazione¹⁹⁶.

Se, da un lato, è alla luce di questi limiti che è possibile apprezzare il valore aggiunto del Titolo IV della Carta *post* Lisbona: viene difatti superato l'“apartheid” dei diritti sociali che caratterizza gli atti internazionali in tema di diritti fondamentali aventi carattere vincolante, affermando il principio di indivisibilità (oltreché di universalità) dei diritti fondamentali¹⁹⁷, ed alla Carta divengono applicabili i cc.dd. principi strutturali del diritto UE e, segnatamente, il principio del primato e la dottrina degli effetti diretti¹⁹⁸.

Dall'altro lato, nonostante le peculiarità e il carattere non giurisprudenziale riconosciuto all'opera ermeneutica del CEDS¹⁹⁹, è impossibile non notare una sorta di convergenza tra le (più o meno) recenti pronunce della Corte di giustizia, ad esempio in tema di ferie annuali retribuite (in relazione alla direttiva 2003/88 e all'art. 31, par. 2, della Carta) ed i principi consolidati a tal riguardo nella “giurisprudenza” del CEDS relativa all'art. 2 della CSE²⁰⁰. Convergenza che, a ben

¹⁹⁶ In generale sul punto v. ZANOBETTI A., *op. cit.*, p. 169 ss.; sul meccanismo di controllo v. BRILLAT R., *The Supervisory Machinery of the European Social Charter: Recent Developments and their Impact*, in DE BÚRCA G., DE WITTE B. (eds.), *Social Rights in Europe*, cit., 2005, p. 31 ss. e ALSTON P., *Assessing the Strengths and Weaknesses of the European Social Charter's Supervisory System*, in DE BÚRCA G., DE WITTE B. (eds.), *Social Rights in Europe*, cit., 2005, p. 45 ss., spec. 49 ss.

¹⁹⁷ V. PACIOTTI E., *Libertà – Solidarietà*, in ROSSI L. S. (a cura di), *Carta dei diritti fondamentali e Costituzione dell'Unione europea*, Giuffrè, 2002, pp. 95-107, oltre al Preambolo della Carta.

¹⁹⁸ V. ROSSI L. S., “Stesso valore giuridico dei Trattati”? *Rango, primato ed effetti diretti della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea*, in *Il Diritto dell'Unione Europea*, 2016, n. 2, p. 329 e ss.; v. anche PEERS S., PRECHAL S., *Article 52 – Scope of Guaranteed Rights*, in PEERS S., HERVEY T., KENNER J., WARD A. (eds.), *The EU Charter of Fundamental Rights.*, cit., p. 1454 ss., spec. p. 1510 e s., e ROBIN-OLIVIER S., *Les droits sociaux fondamentaux dans l'Union européenne: quelle force juridique ?*, in BARBOU DES PLACES S., PATAUT E., RODIÈRE E. (dir.), *Les frontières de l'Europe sociale*, Editions Pedone, 2018, p. 77 e ss.

¹⁹⁹ OLIVIERI F., *La Carta sociale europea come “strumento vivente” - Riflessioni sulla prassi interpretativa del Comitato europeo dei diritti sociali*, in *Jura Gentium*, 2013, X, n. 1, pp. 41-78.

²⁰⁰ La lettura del riepilogo della “giurisprudenza” del CEDS al riguardo operato da SAMUEL L., *Droits sociaux fondamentaux: jurisprudence de la Charte sociale européenne*, Strasburgo, 2002, II ed., p. 46 ss. anticipa la giurisprudenza della Corte di giustizia degli ultimi quindici anni.

vedere, si realizza attorno alla esigenza di base di garantire l'effettività di tale diritto a fronte di disposizioni capaci di pregiudicarne l'essenza stessa (e.g., per ricordare ipotesi anche recentemente oggetto delle pronunce della Corte di giustizia e senza pretese di esaustività, in forza di norme che impedivano il godimento di tali diritti in caso di interruzione – anche incolpevole – del rapporto di lavoro, o di sovrapposizione parziale con periodi di malattia). Convergenza che, sotto un diverso angolo di visuale, sembra allineare l'ordinamento UE non soltanto alla tutela garantita in seno al Consiglio d'Europa ma anche a quella caratterizzante alcuni ordinamenti costituzionali nazionali²⁰¹.

2.3. Il percorso della dimensione sociale della costruzione europea nel diritto primario: cenni

2.3.1. Dall'Atto Unico Europeo al Trattato di Maastricht

A fronte del quadro iniziale dei Trattati istitutivi brevemente richiamato in apertura di questo capitolo, l'ampliamento dei profili sociali nel diritto primario è avvenuto gradualmente.

Tra le più importanti tappe di questo percorso è possibile ricordare, in primo luogo, l'AUE, cui si è già fatto brevemente riferimento²⁰². In aggiunta all'introduzione nel TCEE degli artt. 118 A (che amplia la portata dell'armonizzazione nel progresso sancita dall'art. 117 TCEE impegnando gli Stati

²⁰¹ TRIAL., *La Corte di Giustizia UE sul diritto di ogni lavoratore alle ferie annuali retribuite: nella duplice configurazione di pilastro del diritto sociale dell'Unione e di diritto individuale sancito dalla Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea*, in *Lavoro, Diritti, Europa*, 2019, p. 1 ss., spec. 33 ss.

²⁰² V. *supra* par. 2.1.2. Le modifiche al diritto primario menzionate in questo paragrafo sono ricostruite, con attenzione prevalente al dato positivo, tra gli altri, da RINALDI V., *I diritti sociali, economici e del lavoro nell'Unione europea. Evoluzione normativa e giurisprudenza della Corte di Giustizia*, Roma, 2015, pp. 43-73.

membri al miglioramento dell'“ambiente di lavoro”²⁰³) e 118 B²⁰⁴ (che impegna la Commissione a sviluppare il dialogo sociale²⁰⁵), l'avanzamento di maggiore importanza è rappresentato dalla estensione del voto a maggioranza qualificata in seno al Consiglio (in luogo dell'unanimità)²⁰⁶ – precisamente – al miglioramento dell'ambiente di lavoro appena introdotto²⁰⁷. Ciò renderà possibile l'adozione mediante direttive di una serie di “prescrizioni minime”²⁰⁸ in materia di condizioni di lavoro alla base dei diritti sociali fondamentali oggi sanciti dalla Carta, in parte già richiamate. Lo stesso art. 118 A precisa che “[t]ali direttive eviteranno di imporre vincoli amministrativi, finanziari e giuridici di natura tale da ostacolare la creazione e lo sviluppo di piccole e medie imprese”²⁰⁹. Emerge, altresì, l'esigenza di combattere la concorrenza verso il basso delle condizioni di lavoro (c.d. dumping sociale), che si riflette, da un lato, con l'AUE, nell'introduzione del concetto di “coesione economica e sociale” e nel potenziamento del Fondo Sociale Europeo e, dall'altro lato, nel tentativo di stabilire uno “zoccolo duro” dei diritti sociali dei lavoratori comunitari, tentativo poi fallito e che ha portato all'adozione della non vincolante Carta comunitaria dei diritti sociali dei lavoratori²¹⁰. Sviluppi, questi, che possono essere letti nel contesto dell'allargamento realizzatosi in quel decennio (verso la Grecia, prima, la Spagna e il Portogallo, poi, e, infine, la riunificazione

²⁰³ ROCCELLA M., TREU T., AIMO M., IZZI D. (a cura di), *Diritto del lavoro dell'Unione europea*, Milano, CEDAM, VIII ed., 2019, p. 12.

²⁰⁴ Oggi corrispondenti, in sostanza, agli artt. 153 e 154 TFUE.

²⁰⁵ ROCCELLA M., TREU T., AIMO M., IZZI D. (a cura di), *Diritto del lavoro dell'Unione europea*, cit., p. 12.

²⁰⁶ TRIGGIANI E., *La complessa vicenda dei diritti sociali fondamentali nell'Unione europea*, in *Studi sull'integrazione europea*, 2014, pp. 9-34, p. 7 parla, a questo riguardo, di “cavallo di Troia” della dimensione sociale nell'ordinamento comunitario.

²⁰⁷ WATSON P., *EU Social and Employment Law*, cit., p. 11; ROCCELLA M., TREU T., AIMO M., IZZI D. (a cura di), *Diritto del lavoro dell'Unione europea*, cit., p. 12.

²⁰⁸ Ancora oggi l'art. 153, par. 2, lett. b) del TFUE si esprime in questi termini.

²⁰⁹ Art. 118 A, par. 2, co. 2, dell'AUE, prescrizione ancora oggi testualmente in vigore e inserita nell'art. 153, par. 2, lett. b) del TFUE.

²¹⁰ ROCCELLA M., TREU T., AIMO M., IZZI D. (a cura di), *Diritto del lavoro dell'Unione europea*, cit., pp. 12-13.

tedesca) ma anche dell'inizio di quel periodo fertile del principio personalista²¹¹ che ha portato all'introduzione della cittadinanza e alla necessità di "umanizzare" il mercato per ragioni di equità e di giustizia distributiva²¹².

Un secondo snodo è quindi rappresentato dal TUE. A fianco dell'introduzione di quello "status fondamentale dei cittadini degli Stati membri"²¹³ che consiste nella cittadinanza dell'Unione, fattore di integrazione ed itinerario costituzionale²¹⁴, tre principali innovazioni sono apportate dall'Accordo sulla politica sociale allegato al Protocollo addizionale (n. 14). In breve, (i) sono ampliati gli obiettivi dell'azione comunitaria in materia sociale (come, tra l'altro ²¹⁵, la promozione dell'occupazione, il miglioramento delle condizioni di vita e di lavoro ²¹⁶, un'adeguata protezione sociale), (ii) sono estese le materie nelle quali è possibile intervenire decidendo a maggioranza qualificata (e tra queste vengono ricomprese le "condizioni di lavoro", formula ampia che ricomprende la generalità del trattamento normativo del rapporto di impiego²¹⁷), e (iii) viene accentuato il metodo negoziale, basato sul dialogo sociale, per realizzare una convergenza in materia di lavoro²¹⁸. Tra le novità che hanno, invece, avuto un impatto indiretto sul tema dei

²¹¹ Già espresso nel c.d. Report del comitato Adonnino del 1985 ("A People's Europe: Reports from the ad hoc Committee") e riflesso, per utilizzare le parole della Commissione presieduta da Jacques Delors, nel principio per cui l'Europa che esiste per i suoi cittadini e non viceversa; sviluppi descritti da BARNARD C., *EU Employment Law*, cit., p. 11.

²¹² HERVEY T., *European Social Law and Policy*, Harlow, Longman, 1998, p. 10.

²¹³ Sentenza *Grzelczyk*, punto 31.

²¹⁴ DI FEDERICO G., CECCHETTI L., *The European citizenship as a factor of integration*, in *Atti del Colloquio "L'Europe en devenir"*, Bologna, 29-30 Ottobre 2018, Odoya, 2020, pp. 83-120. Per quanto riguarda alcune peculiarità (e profili di criticità) della cittadinanza UE, v. KOCHENOV D., *EU Citizenship: Some Systemic Constitutional Implications*, in *European Papers*, 2018, pp. 1061-1074.

²¹⁵ Oltre al dialogo tra imprese e lavoratori e allo sviluppo delle risorse umane, con l'intento di realizzare alti livelli di occupazione stabili e di combattere l'esclusione.

²¹⁶ Come già rilevato nel par. 2.1.1., l'obiettivo rappresentato dal miglioramento delle condizioni di vita e di lavoro emergeva già dai trattati originari adottati a Roma, v. Preambolo e artt. 2 e 117 TCEE.

²¹⁷ ROCCELLA M., TREU T., AIMO M., IZZI D. (a cura di), *Diritto del lavoro dell'Unione europea*, cit., p. 16.

²¹⁸ *Ibid.*, p. 17. V. anche CARINCI F., PIZZOFERRATO A. (a cura di), *Diritto del lavoro dell'Unione europea*, Torino, Giappichelli, II ed., 2018, p. 29.

diritti sociali, deve essere annoverata la previsione della creazione di un'Unione Economica e Monetaria (UEM) che, con il tempo, ha dimostrato di limitare in modo significativo la capacità di spesa pubblica degli Stati membri e che, dall'altro lato, ha visto l'affermarsi del metodo di coordinamento²¹⁹.

2.3.2. Il Trattato di Amsterdam

La “dimensione sociale per obiettivi” fatta propria dal TUE lastrica il percorso che condurrà al Trattato di Amsterdam: è questa difatti la concezione di dimensione sociale riflessa negli atti adottati dalla Commissione in quegli anni²²⁰. Come è stato sottolineato, in questa fase, i diritti sociali restano (si potrebbe aggiungere “ancora”) sullo sfondo, tornando a essere *Reflexrechte* la realizzazione dei quali impegna la Comunità e gli Stati membri²²¹. È in questi termini, del resto, che la Corte di giustizia si era espressa in relazione all'art. 117 TCEE nella – di poco precedente – sentenza *Sloman*²²², dove, dopo aver riconosciuto il “carattere essenzialmente programmatico” delle finalità sociali ivi enunciate la cui attuazione deve essere definita dalle autorità competenti²²³, viene sottolineato che “[e]sse

²¹⁹ BARNARD C., *EU Employment Law*, cit., pp. 18-19.

²²⁰ BARNARD C., *EU Employment Law*, cit., p. 19. Il riferimento è a Commissione europea, Libro verde ‘La politica sociale europea - Opzioni per l'Unione’, 1993, Id., Libro bianco ‘Crescita, competitività, occupazione - Le sfide e le vie da percorrere per entrare nel XXI secolo’, 1994, spec. p. 137 ss., e Id., Libro bianco ‘La politica sociale europea – Uno strumento di progresso per l'Unione’, 1994.

²²¹ LUCIANI M., *Diritti sociali e integrazione europea*, in AA.VV., *Annuario dell'Associazione italiana dei costituzionalisti – La costituzione europea – Atti del XIV Convegno Annuale*. Perugia, 7-8-9 ottobre 1999, pp. 507-554, p. 530. Categoria che può essere comporata con quella degli *objectifs de valeur constitutionnelle* invalsa nel costituzionalismo francese, v. sul punto DE MONTALIVET P., *Les objectifs de valeur constitutionnelle*, in *Cahiers du Conseil Constitutionnel*, n. 20, 2006, disponibile online.

²²² Sentenza della Corte del 17 marzo 1993, cause riunite C-72/91 e C-73/91, *Sloman Neptun Schiffahrts AG contro Seebetriebsrat Bodo Ziesemer der Sloman Neptun Schiffahrts AG*, ECLI:EU:C:1993:97.

²²³ Sentenza *Sloman*, punti 25-26.

costituiscono in realtà elementi importanti, in particolare, per l'interpretazione di altre disposizioni del Trattato e del diritto comunitario nel campo sociale"²²⁴.

Tra le novità più importanti apportate dal Trattato di Amsterdam deve ricordarsi, innanzitutto, l'inclusione delle previsioni del protocollo sulla politica sociale nei trattati e, segnatamente, nel titolo relativo alla politica sociale. Nell'art. 117 TCE viene inserito l'obbligo della Comunità e degli Stati membri di "ten[ere] presenti i diritti sociali fondamentali, quali quelli definiti dalla [CSE] e nella Carta comunitaria dei diritti sociali fondamentali dei lavoratori del 1989" nel perseguire i predetti obiettivi sociali.

È il principio di uguaglianza e la lotta contro le discriminazioni che, come è noto, rappresenta un secondo, importante portato del trattato in discorso: nella parte relativa ai "Principi" del TCE, da un lato, l'art. 3, par. 2, prevede che l'azione della Comunità miri ad eliminare le disegualianze e a promuovere la parità tra uomini e donne²²⁵; e, dall'altro lato, viene introdotto l'art. 6 A (poi art. 13 TCE ed oggi art. 19 TFUE), base giuridica per l'adozione dei "provvedimenti opportuni" per combattere le discriminazioni fondate su una serie di motivi ivi indicati²²⁶, che ha consentito, come è noto, l'adozione di importanti direttive di primaria importanza anche in relazione al contesto lavorativo²²⁷.

²²⁴ Sentenza *Sloman*, punto 26.

²²⁵ Nell'art. 119 TCEE, al par. 4, viene riconosciuta la possibilità per gli Stati membri di "manten[ere] o adott[are] misure che prevedano vantaggi specifici diretti a facilitare l'esercizio di un'attività professionale da parte del sesso sottorappresentato ovvero a evitare svantaggi nelle carriere professionali". Secondo la Dichiarazione relativa a questa disposizione allegata al Trattato, gli Stati membri "dovrebbero mirare, anzitutto, a migliorare la situazione delle donne nella vita lavorativa". Riconoscendo l'importanza dell'elevazione al rango di diritto primario di questi obiettivi e principi si rileva come essi trovassero già espressione in alcuni atti adottati al riguardo nei decenni precedenti.

²²⁶ *I.e.* sesso, razza e origine etnica, religione e convinzioni personali, handicap, età e orientamento sessuale.

²²⁷ Direttiva 2000/43/CE del Consiglio, del 29 giugno 2000, che attua il principio della parità di trattamento fra le persone indipendentemente dalla razza e dall'origine etnica, in *GUUE* L 180 del 19 luglio 2000, pagg. 22-26; Direttiva 2000/78/CE del Consiglio, del 27 novembre 2000, che stabilisce un quadro generale per la parità di trattamento in materia di occupazione e di condizioni

Un terzo sviluppo di primaria importanza consiste nella istituzione di un'azione comunitaria in materia di occupazione²²⁸, che porta all'introduzione di un titolo *ad hoc* nel trattato a tale riguardo²²⁹. L'inclusione di questo titolo riconosce, in sostanza, l'accresciuta interdipendenza tra la realizzazione di un'unione economica e le politiche sociali degli Stati membri²³⁰, ancorché l'intervento della Comunità in materia di occupazione si risolva in una serie di compiti promozionali ed incentivanti²³¹. Con questo Trattato, diventa egemone il metodo del c.d. coordinamento per obiettivi, realizzato mediante strumenti di *soft law* e sanzioni dissuasive per gli Stati membri che si discostano dagli orientamenti comunitari²³², a discapito dell'armonizzazione normativa tramite direttive (che diverranno più flessibili e meno stringenti)²³³.

A seguito del vertice del Consiglio europeo di Lisbona del marzo 2000, detto metodo assume la denominazione di Metodo Aperto di Coordinamento ("MAC")²³⁴ e viene esteso a tutte le principali aree di intervento comunitarie in materia

di lavoro, in *GUUE* L 303 del 2 dicembre 2000, pp. 16-22; Direttiva 2006/54/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 5 luglio 2006, riguardante l'attuazione del principio delle pari opportunità e della parità di trattamento fra uomini e donne in materia di occupazione e impiego (rifusione), in *GUUE* L 204 del 26 luglio 2006, pp. 23-36.

²²⁸ Nell'art. 3, par. 1, del TCE, viene introdotta una nuova lettera i) concernente: "la promozione del coordinamento tra le politiche degli Stati membri in materia di occupazione al fine di accrescerne l'efficacia con lo sviluppo di una strategia coordinata per l'occupazione".

²²⁹ Art. 109 N e ss. del TCE, oggi art. 145 ss. del TFUE; titolo che segue quello relativo alla politica economica e monetaria.

²³⁰ BARNARD C., *EU Employment Law*, cit., p. 23, per il vero già sottolineato nel Libro bianco 'Crescita, competitività, occupazione, cit.

²³¹ ROCCELLA M., TREU T., AIMO M., IZZI D. (a cura di), *Diritto del lavoro dell'Unione europea*, cit., p. 19.

²³² *Ibid.*, p. 19.

²³³ *Ibid.*; CARINCI F., PIZZOFERRATO A. (a cura di), *Diritto del lavoro dell'Unione europea*, cit., p. 33.

²³⁴ In generale sul MAC v. ILIOPOULOU A., *La méthode ouverte de coordination, un nouveau mode de gouvernance dans l'Union européenne*, in *Cahiers de droit européen*, 2006, p. 315 ss., e, per un commento critico, MAZUYER E., DE LA ROSA S., *La régulation européenne et l'autorégulation: le défi de la cohérence dans le recours à la soft law*, in *Cahiers de droit européen*, 2009, p. 295 ss.

sociale²³⁵. Lasciando per il momento da parte la Carta²³⁶, nello stesso anno viene approvata dal Consiglio europeo a Nizza la (prima) Agenda sociale europea e, l'anno successivo, viene firmato il Trattato di Nizza. Per quanto qui interessa, quest'ultimo amplia i settori in cui la Comunità può intervenire “sostenendo e completando l'azione degli Stati membri” ai settori della lotta contro l'esclusione sociale e alla modernizzazione dei regimi di protezione sociale²³⁷. Quanto alla c.d. Strategia di Lisbona, volta a rendere l'Unione europea “l'economia della conoscenza più competitiva e più dinamica del mondo, in grado di realizzare una crescita economica sostenibile con nuovi e migliori posti di lavoro e una maggiore coesione sociale”²³⁸, ci si limiterà a tre ordini di considerazioni. Primo, da essa emerge l'interdipendenza tra il braccio economico, quello sociale e quello ambientale (tramite il riferimento all'obiettivo dello sviluppo sostenibile)²³⁹. Secondo, occorre ricordare l'ambizioso obiettivo della strategia rappresentato dalla “piena occupazione”²⁴⁰. Terzo, il focus principale della politica sociale comunitaria sembra essere mutato: dalla protezione dei diritti dei lavoratori alla creazione di posti di lavoro²⁴¹; lavoro che viene ad assurgere a “chiave di volta” della cittadinanza²⁴². La correttezza di questa lettura operata da Barnard, e la persistente attualità di queste riflessioni, è confermata, tra l'altro, da due recenti pronunce della

²³⁵ BARNARD C., *EU Employment Law*, cit., p. 23.

²³⁶ Oggetto del secondo capitolo.

²³⁷ Settori nei quali è esclusa la possibilità di adottare direttive o altri atti giuridici vincolanti.

²³⁸ Agenda Sociale Europea approvata dal Consiglio europeo di Nizza del 7, 8 e 9 dicembre 2000 (2001/C 157/02), par. 1. V. anche Comunicazione della Commissione al Consiglio, al Parlamento europeo, al Comitato economico e sociale e al Comitato delle regioni Agenda per la politica sociale del 28 giugno 2000, COM/2000/0379 def.

²³⁹ Conclusioni della Presidenza del Consiglio europeo di Lisbona del 23 e 24 marzo 2000, par. 5; nel senso indicato nel testo v. BARNARD C., *EU Employment Law*, cit., pp. 23-24.

²⁴⁰ *Ibid.*, par. 6.

²⁴¹ BARNARD C., *EU Employment Law*, cit., p. 25.

²⁴² *Ibid.*, ove, a conferma di quanto sostenuto nel testo viene ricordato il nono considerando della direttiva 2000/78, adottata negli stessi anni e già citata, ove si legge che “[l]’occupazione e le condizioni di lavoro sono elementi chiave per garantire pari opportunità a tutti i cittadini e contribuiscono notevolmente alla piena partecipazione degli stessi alla vita economica, culturale e sociale e alla realizzazione personale”.

Corte di giustizia, ove la chiarezza argomentativa viene sacrificata al fine di assicurare una protezione rafforzata, a seconda dei casi, nell'accesso al mercato del lavoro e nel godimento di alcuni diritti conseguenti all'aver avuto accesso allo stesso nello Stato membro ospitante (si tratta, rispettivamente, dei casi *NH*²⁴³ e *Jobcenter Krefeld*²⁴⁴). Essa è ancora più evidente in due importanti documenti relativi alla politica sociale comunitaria adottati dalla Commissione negli anni successivi²⁴⁵, dove viene riflessa la prospettiva per cui gli individui, invece di contare sullo Stato, devono essere tributari di “opportunità di successo e poter “accedere alle risorse, ai servizi, alle condizioni e alle capacità per trasformare le pari opportunità e la cittadinanza attiva, attualmente teoriche, in una realtà concreta”²⁴⁶. Questo dato politico-normativo si intreccia evidentemente con le riflessioni di carattere più generale già svolte in tema di “Europa sociale” e di “giustizia sociale”, confermando le prospettive adottate da Azoulai e Micklitz²⁴⁷.

Occorre a questo punto fornire un quadro generale del diritto primario a seguito dell'entrata in vigore del Trattato di Lisbona, al fine di tratteggiare il contesto nel quale si inserisce oggi la Carta. È tuttavia necessario premettere sin d'ora come l'affermazione a livello “costituzionale” dei diritti sociali fondamentali oggetti di analisi, se si allinea con i percorsi del diritto internazionale del lavoro già ricordati, sembrerebbe muoversi in parziale controtendenza rispetto agli sviluppi delle competenze e politiche sociali comunitarie appena descritti²⁴⁸ (incentrati

²⁴³ Sentenza della Corte (Grande Sezione) del 23 aprile 2020, causa C-507/18, *NH contro Associazione Avvocatura per i diritti LGBTI - Rete Lenfor*, ECLI:EU:C:2020:289.

²⁴⁴ Sentenza della Corte (Grande Sezione) del 6 ottobre 2020, causa C-181/19, *Jobcenter Krefeld - Widerspruchsstelle contro JD*, ECLI:EU:C:2020:794.

²⁴⁵ Commissione europea, Comunicazione ‘Opportunità, accesso e solidarietà: verso una nuova visione sociale per l'Europa del XXI secolo’, 20 novembre 2007, COM(2007)726 def., e Commissione europea, Comunicazione ‘Agenda sociale rinnovata: Opportunità, accesso e solidarietà nell'Europa del XXI secolo’, 2 luglio 2008, COM(2008)412 def. Sul punto v. ancora BARNARD C., *EU Employment Law*, cit., p. 25.

²⁴⁶ Commissione europea, Comunicazione Opportunità, accesso e solidarietà, cit., p. 7.

²⁴⁷ V. *supra* par. 2.1.3.

²⁴⁸ Cfr. ROCCELLA M., TREU T., AIMO M., IZZI D. (a cura di), *Diritto del lavoro dell'Unione europea*, cit., p. 21.

sull'accesso al mercato del lavoro, su metodi ricollegabili alla *soft law*, e su di una politica per "obiettivi sociali" in luogo di diritti).

2.4. *Il quadro del diritto primario post Lisbona: valori e obiettivi*

La scelta di focalizzare l'attenzione sullo scenario post Lisbona non significa, evidentemente, che valori e obiettivi abbiano fatto il loro ingresso nel diritto primario soltanto nel 2009²⁴⁹.

Quanto ai valori, tra i pregi dell'odierno art. 2 TUE vi è certamente quello di avere identificato con maggiore chiarezza gli stessi quali elementi di base di una identità europea²⁵⁰, esaltandone la valenza ideale e politica²⁵¹. Ai sensi della disposizione citata, "[l]'Unione si fonda sui valori del rispetto della dignità umana, della libertà, della democrazia, dell'uguaglianza, dello Stato di diritto e del rispetto dei diritti umani, compresi i diritti delle persone appartenenti a minoranze. Questi

²⁴⁹ A lato dei riferimenti agli obiettivi già presenti nel Trattato di Roma, diversi dei valori cui oggi fa riferimento l'art. 2 TUE erano stati menzionati in precedenti atti di natura politica e/o nella giurisprudenza della Corte e avevano fatto ingresso nei Trattati a Maastricht e ad Amsterdam. Non sembra necessario approfondire il rapporto tra l'attuale configurazione e quella prevista nel Trattato che adotta una Costituzione per l'Europa del 2004 (d'ora in avanti, "Trattato costituzionale"), mentre può essere interessante ricordare come, tra l'altro, già nel 1973, i capi di stato e di governo dei nove Stati membri, di fronte a un momento di crisi (allora) senza precedenti, ribadiscono tra l'altro quando segue: "[d]esiderando assicurare il rispetto dei valori d'ordine giuridico, politico e morale ai quali sono affezionati, ansiosi di preservare la ricca varietà delle loro culture nazionali, condividendo un identico modo di intendere la vita, basato sulla volontà di edificare una società concepita e realizzata al servizio degli uomini, essi intendono salvaguardare i principi della democrazia rappresentativa, dell'imperio della legge, della giustizia sociale - scopo finale del progresso economico - e del rispetto dei diritti dell'uomo che rappresentano gli elementi fondamentali dell'identità europea" (Dichiarazione sull'identità europea, cit., par. 1).

²⁵⁰ JACQUÉ J.-P., *Droit institutionnel de l'Union européenne*, cit., p. 59, identità che non deve essere intesa in opposizione alle identità nazionali ma che si basa su queste ultime. Ed è proprio di lì a poco successivo art. 4, par. 2, che sancisce il rispetto dell'identità nazionale degli Stati membri, v. in generale su questa disposizione DI FEDERICO G., *L'identità nazionale degli Stati membri nel diritto dell'Unione europea. Natura e portata dell'art. 4, par. 2, TUE*, Editoriale Scientifica, Napoli, 2017. V. anche VILLANI U., *Valori comuni e rilevanza delle identità nazionali e locali nel processo d'integrazione europea*, Napoli, Editoriale Scientifica, 2011.

²⁵¹ ADAM R., TIZZANO A., *op. cit.*, 2017, p. 375.

valori sono comuni agli Stati membri in una società caratterizzata dal pluralismo, dalla non discriminazione, dalla tolleranza, dalla giustizia, dalla solidarietà e dalla parità tra donne e uomini”²⁵². Collocata in apertura del TUE, è necessario ricordare come numerose altre disposizioni, innanzitutto di diritto primario, sanciscano principi o valori in vario modo ricollegabili all’art. 2; tra questi possono essere annoverati, a titolo esemplificativo, l’art. 6 TUE, sul quale si tornerà nel secondo capitolo, e l’art. 19 TUE. La Corte di giustizia ha recentemente affermato che quest’ultimo “concretizza il valore dello Stato di diritto affermato all’articolo 2 TUE”²⁵³ portando la dottrina a ritenere che anche i diritti fondamentali *ex art. 6 TUE* e/o sanciti dalla Carta possano essere intesi come diretta manifestazione di tali valori²⁵⁴. Anche in relazione ai diritti sociali, da tempo è stata invocata l’opportunità di tenere in considerazione il quadro assiologico (oggi) prescritto dall’art. 2 nell’opera ermeneutica della Corte di giustizia²⁵⁵.

Degli obiettivi è stato in parte già detto. Come è noto, oggi essi sono elencati all’art. 3 TUE, che, ricomponendo ad unità gli obiettivi dell’UE e della CE, annovera ora, tra l’altro, la promozione della pace, dei suoi valori e del benessere

²⁵² Fumagalli attribuisce un differente valore precettivo ai due periodi dell’art. 2. Più in particolare, a differenza dai “valori fondanti” menzionati nella prima parte, corrispondenti in buona sostanza ai c.d. criteri di Copenhagen e direttamente connessi al meccanismo sanzionatorio di cui all’art. 7 TUE, il secondo comma avrebbe “la funzione di tratteggiare il modello di società europeo, senza che i caratteri menzionati dalla norma assurgano al rango di veri e propri valori dell’Unione” e non sarebbe pertanto “dotato della medesima forza giuridica”, v. FUMAGALLI L., *Articolo 2 TUE*, in TIZZANO A. (a cura di), *Trattati dell’Unione europea*, Giuffrè Editore, Milano, II ed., 2014, pp. 11-14, spec. pp. 13 e 14. In realtà, questa impostazione non appare generalmente condivisa, v. PEDRAZZI M., *Articolo 2 TUE*, in POCAR F., BARUFFI M. C. (a cura di), *Commentario breve ai Trattati dell’Unione europea*, CEDAM, 2014, II ed., pp. 6-8, spec. p. 8, ove l’A., anche in relazione al secondo comma, sostiene la possibilità di sindacare il rispetto degli stessi tanto ad opera delle istituzioni quanto degli Stati membri, nei limiti di giurisdizione della Corte di giustizia.

²⁵³ Sentenza della Corte (Grande Sezione) del 27 febbraio 2018, causa C-64/16, *Associação Sindical dos Juízes Portugueses contro Tribunal de Contas*, ECLI:EU:C:2018:117, punto 32.

²⁵⁴ ROSSI L. S., *Il valore giuridico dei valori. L’Articolo 2 TUE: relazioni con altre disposizioni del diritto primario dell’UE e rimedi giurisdizionali*, in *Federalismi.it*, 2020, n. 19, pp. iii-xxvi, p. xx e ss.

²⁵⁵ V. *ex multis* DORSSEMONT F., *Values and Objectives*, in BRUUN N., LÖRCHER K., SCHÖMANN I. (eds), *The Lisbon Treaty and Social Europe*, Oxford, Hart, 2012, pp. 45-59, spec. par. II.C.

dei suoi popoli²⁵⁶; la creazione, a beneficio dei suoi cittadini, di uno spazio di libertà, sicurezza e giustizia senza frontiere interne²⁵⁷; l'instaurazione di un mercato interno, lo sviluppo sostenibile dell'Europa – basato su una crescita economica equilibrata e sulla stabilità dei prezzi, su un'economia sociale di mercato fortemente competitiva, che mira alla piena occupazione e al progresso sociale, e su un elevato livello di tutela e di miglioramento della qualità dell'ambiente – e la promozione del progresso scientifico e tecnologico, la lotta contro l'esclusione sociale e le discriminazioni e la promozione della giustizia e della protezione sociali, la parità tra donne e uomini, la solidarietà tra le generazioni e la tutela dei diritti del minore, e la promozione della coesione economica, sociale e territoriale, e della solidarietà tra gli Stati membri²⁵⁸; l'istituzione di un'unione economica e monetaria la cui moneta è l'euro²⁵⁹; e, nelle relazioni con il resto del mondo, affermare e promuovere i suoi valori e interessi, contribuendo alla protezione dei suoi cittadini, nonché alla pace, alla sicurezza, allo sviluppo sostenibile della Terra, alla solidarietà e al rispetto reciproco tra i popoli, al commercio libero ed equo, all'eliminazione della povertà e alla tutela dei diritti umani, in particolare dei diritti del minore, e alla rigorosa osservanza e allo sviluppo del diritto internazionale, in particolare al rispetto dei principi della Carta delle Nazioni Unite²⁶⁰.

La disposizione di chiusura dell'articolo in discorso, precisa che i predetti obiettivi sono perseguiti “con i mezzi appropriati” “in ragione delle competenze che [...] sono attribuite [all'Unione] nei trattati”²⁶¹, esplicitando la necessità di intendere gli stessi nel contesto dei principi “strutturali” sanciti nell'articolo successivo. Similmente a quanto rilevato in relazione all'art. 117 TCE nella sentenza *Sloman*, gli obiettivi oggi elencati all'art. 3 non determinano l'insorgere

²⁵⁶ Art. 3, par. 1, TUE.

²⁵⁷ Art. 3, par. 2, TUE.

²⁵⁸ Art. 3, par. 3, TUE.

²⁵⁹ Art. 3, par. 4, TUE.

²⁶⁰ Art. 3, par. 5, TUE.

²⁶¹ Art. 3, par. 6, TUE.

di diritti ed obblighi tutelabili in giudizio²⁶². Ciò non significa che siano privi di carattere giuridico, potendo ben fungere, come dimostra la precedente opera giurisprudenziale²⁶³ e come sottolineato dalla dottrina²⁶⁴, da ausilio interpretativo. Inoltre, in alcuni casi, in forza del principio di leale cooperazione tra UE e Stati membri, questi ultimi sono tenuti ad astenersi da adottare misure che possano pregiudicare la realizzazione degli obiettivi dell'Unione²⁶⁵. Occorre infine sottolineare la necessità di leggere questi ultimi assieme alle disposizioni “di applicazione generale” (o clausole orizzontali) di cui al TFUE²⁶⁶, e, per quanto qui interessa, degli artt. 7²⁶⁷, 8²⁶⁸, 9²⁶⁹ e 10²⁷⁰, che sostanzialmente ribadiscono l'impegno dell'Unione nel perseguire – “nella definizione e nell'attuazione delle sue politiche” – gli obiettivi in materia sociale già enunciati nei titoli relativi alle politiche menzionati nel paragrafo precedente, i cui limiti sono di seguito precisati. Gli obiettivi sociali ribaditi nell'art. 9 TFUE, e segnatamente la promozione di un elevato livello di occupazione e la garanzia di un'adeguata protezione sociale, sono stati recentemente valorizzati dalla Corte nel valutare (e confermare) la correttezza

²⁶² PEDRAZZI M., *Articolo 3 TUE*, in POCAR F., BARUFFI M. C., *Commentario breve ai Trattati dell'Unione europea*, CEDAM, 2014, II ed., pp. 8-13, p. 9.

²⁶³ Si pensi alla sentenza *Defrenne II*, già ricordata; v. nello stesso senso le conclusioni dell'avvocato generale Lenz del 23 gennaio 1991, causa C-260/89, *Elliniki Radiophonia Tiléorassi AE contro Dimotiki Etairia Pliroforissis e Sotirios Kouvelas*, ECLI:EU:C:1991:26, punto 47.

²⁶⁴ V. in questo senso FUMAGALLI L., *Articolo 3 TUE*, in TIZZANO A. (a cura di), *Trattati dell'Unione europea*, Giuffrè Editore, Milano, II ed., 2014, pp. 14-20, p. 16; nonché PESCATORE P., *Les objectifs de la Communauté européenne comme principe d'interprétation dans la jurisprudence de la Cour de justice*, in *Miscellanea W. J. Ganshof van der Meersch*, II, Bruxelles, Bruylant, 1972, p. 325 ss.

²⁶⁵ ADAM R., TIZZANO A., *op. cit.*, 2017, p. 378; FUMAGALLI L., *Articolo 3 TUE*, cit., p. 16.

²⁶⁶ FUMAGALLI L., *Articolo 3 TUE*, cit., p. 16.

²⁶⁷ Principio di coerenza tra le varie azioni e politiche dell'UE, alla luce degli obiettivi dell'Unione.

²⁶⁸ Ai sensi del quale, “[n]elle sue azioni l'Unione mira ad eliminare le ineguaglianze, nonché a promuovere la parità, tra uomini e donne”.

²⁶⁹ Ai sensi di questo articolo, “[n]ella definizione e nell'attuazione delle sue politiche e azioni, l'Unione tiene conto delle esigenze connesse con la promozione di un elevato livello di occupazione, la garanzia di un'adeguata protezione sociale, la lotta contro l'esclusione sociale e un elevato livello di istruzione, formazione e tutela della salute umana”.

²⁷⁰ Per cui “[n]ella definizione e nell'attuazione delle sue politiche e azioni, l'Unione mira a combattere le discriminazioni fondate sul sesso, la razza o l'origine etnica, la religione o le convinzioni personali, la disabilità, l'età o l'orientamento sessuale”.

della base giuridica scelta dalla Commissione per la modifica della direttiva sul distacco dei lavoratori²⁷¹.

3. I limiti strutturali: competenze in materia sociale e coordinamento di *Welfare States*

3.1. Il quadro delle competenze attribuite all'UE in materia sociale

3.1.1. Notazioni preliminari: sulla tipologia di competenze attribuite all'Unione e sui principali limiti a questo riguardo

Alla luce del percorso tracciato fin'ora, è necessario individuare qualche criticità. Illustrare l'attuale riparto di competenze normative tra Unione e Stati membri consente di comprendere meglio il contesto in cui opera la Corte. Recentemente, è stato sottolineato come, in materia di politica sociale, “l'incompetenza è competenza” e “la competenza è incompetenza”²⁷². Alcuni recenti sviluppi, pur apprezzabili, confermano questa lettura.

Partendo da alcune notazioni preliminari, l'art. 4, par. 2, TFUE oggi chiarisce che, per quanto riguarda la politica sociale, l'Unione ha una competenza di natura concorrente con quella degli Stati membri. Più precisamente, riproponendo l'originale formulazione inserita nel trattato costituzionale, la competenza in discorso è limitata “agli aspetti definiti nel [TFUE]”²⁷³. Al di fuori di questi aspetti,

²⁷¹ Sentenza della Corte (Grande Sezione) dell'8 dicembre 2020, causa C-620/18, *Ungheria contro Parlamento europeo e Consiglio dell'Unione europea*, ECLI:EU:C:2020:1001, punto 41. Si fa riferimento alla Direttiva (UE) 2018/957 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 28 giugno 2018, recante modifica della direttiva 96/71/CE relativa al distacco dei lavoratori nell'ambito di una prestazione di servizi, in *GUUE* 2018 L 173, p. 16.

²⁷² RODIÈRE P., *Compétences et incompétences législatives de l'Union: un jeu de dupes?*, in BARBOU DES PLACES S., PATAUT E., RODIÈRE E. (dir.), *Les frontières de l'Europe sociale*, Pedone, 2018, p. 15 e ss.

²⁷³ Art. 4, par. 2, let. b). Questa formulazione rappresenta un *unicum* nel panorama delineato dall'art. 4, par. 2, e non trova riscontro nelle precedenti formulazioni presenti nei trattati sin da Maastricht

l'Unione è tributaria di mere competenze c.d. parallele in relazione alle politiche sociali, occupazionali ed economiche degli Stati membri²⁷⁴: potendo agire, in sostanza, per sostenere, completare e coordinare l'azione degli Stati membri, restando preclusa la possibilità di interventi di armonizzazione (ancorché minima) in materia. Ne consegue, evidentemente, che l'esercizio di competenze normative in questa materia dovrà rispettare il principio di sussidiarietà, oltre al principio di proporzionalità e a quello di attribuzione²⁷⁵. Lo stretto nesso tra queste competenze e le prerogative dello Stato (sociale) nazionale, di cui si è già dato atto, ha portato gli Stati membri a censurare alcuni interventi dell'Unione lamentando una violazione di questi principi²⁷⁶. Si badi, a questo riguardo, che la Carta “non estend[e] in alcun modo le competenze dell'Unione definite nei trattati”²⁷⁷.

Un secondo ordine di limitazioni strettamente connesso a quanto precede (anzi, concretizzazione di quanto precede) è rinvenibile nell'art. 153 TFUE. Innanzitutto, sarebbe esclusa l'adozione di questa base giuridica per adottare disposizioni in relazione a due profili estremamente importanti nella regolamentazione giuslavoristica: le retribuzioni e il diritto sindacale (più specificamente, il diritto di associazione, il diritto di sciopero e il diritto di serrata)²⁷⁸. Altre limitazioni concernono le modalità di intervento e sono state già brevemente introdotte. Per quanto qui interessa, da un lato, in settori molto rilevanti l'adozione di atti normativi è ancora sottoposta ad una procedura legislativa speciale che richiede l'unanimità in seno al Consiglio (ad esempio in tema di sicurezza sociale e protezione sociale dei lavoratori e di protezione di questi ultimi

(che, contrariamente, faceva riferimento a questa politica in termini ampi, “comprendente un Fondo sociale europeo”).

²⁷⁴ Art. 5 TFUE.

²⁷⁵ Oggi sanciti, come è noto, all'art. 5 del TUE.

²⁷⁶ V. *infra* in questo paragrafo.

²⁷⁷ Art. 6, par. 1, co. 2, TUE, che trova conferma nella stessa Carta. In aggiunta a un riferimento presente nel Preambolo, ai sensi dell'art. 51, par. 2, la Carta “non estende l'ambito di applicazione del diritto dell'Unione al di là delle competenze dell'Unione, né introduce competenze nuove o compiti nuovi per l'Unione, né modifica le competenze e i compiti definiti nei trattati”.

²⁷⁸ Art. 153, par. 5, TFUE.

in caso di risoluzione del contratto di lavoro)²⁷⁹. Dall'altro lato, le disposizioni adottabili devono rispettare dei limiti quanto al loro contenuto precettivo. È difatti possibile adottare soltanto “direttive”. Queste, inoltre, possono contenere soltanto “prescrizioni minime applicabili progressivamente, tenendo conto delle condizioni e delle normative tecniche esistenti in ciascuno Stato membro”²⁸⁰ e devono “evita[re] di imporre vincoli amministrativi, finanziari e giuridici di natura tale da ostacolare la creazione e lo sviluppo di piccole e medie imprese”²⁸¹. Non è tutto: il carattere “sussidiario” della normazione UE rispetto all'intervento statale è ribadito dalla precisazione per cui le disposizioni in discorso “non compromettono la facoltà riconosciuta agli Stati membri di definire i principi fondamentali del loro sistema di sicurezza sociale e non devono incidere sensibilmente sull'equilibrio finanziario dello stesso”²⁸² né “ostano a che uno Stato membro mantenga o stabilisca misure, compatibili con i trattati, che prevedano una maggiore protezione”²⁸³.

Ad eccezione di questo ultimo inciso, introdotto con la novella di Nizza ma che invero si limita a confermare il carattere di “armonizzazione minima” di questi strumenti²⁸⁴, questi limiti caratterizzano la politica sociale UE sin dal Protocollo sulla politica sociale²⁸⁵. Anzi, questa modalità di regolamentazione “minima”, che non significa armonizzazione verso “standard minimi”²⁸⁶ (ma soltanto che gli Stati

²⁷⁹ Art. 153, par. 2, co. 3, TFUE; gli altri settori sono la rappresentanza e difesa collettiva degli interessi dei lavoratori e dei datori di lavoro e le condizioni di impiego dei cittadini dei paesi terzi legalmente soggiornanti. Il comma 4 dello stesso articolo prevede che, eccezion fatta per la sicurezza sociale e la protezione sociale, il Consiglio, all'unanimità, su proposta della Commissione e previa consultazione del Parlamento europeo possa rendere applicabile ai settori richiamati la procedura legislativa ordinaria.

²⁸⁰ Art. 153, par. 2, let. a), TFUE.

²⁸¹ *Ibid.*

²⁸² Art. 153, par. 4, primo capoverso, TFUE.

²⁸³ Art. 153, par. 4, secondo capoverso, TFUE.

²⁸⁴ Sul punto e, più in generale, sui differenti approcci all'armonizzazione normativa, v. per tutti BARNARD C., *The Substantive Law of the EU*, Oxford, Oxford University Press, VI ed., 2019, p. 583 ss., spec p. 589.

²⁸⁵ V. art. 2 dell'Accordo sulla politica sociale.

²⁸⁶ Sentenza della Corte del 12 novembre 1996, causa C-84/94, *Regno Unito di Gran Bretagna e Irlanda del Nord contro Consiglio dell'Unione europea*, ECLI:EU:C:1996:431, punto 56, ove la

membri hanno la possibilità di adottare misure più stringenti), caratterizza la politica sociale comunitaria sin dagli anni '70²⁸⁷, ed il protocollo e il Trattato di Amsterdam hanno solo provveduto ad “istituzionalizzarla”²⁸⁸. Perché sottolineare sin da ora la possibilità per gli Stati membri di adottare o mantenere standard di tutela più elevati? Perché, come vedremo nel prosieguo, questo carattere influenza anche l'applicabilità o meno della Carta e, pertanto, il ruolo di questa (come strumento vincolante) in materia sociale²⁸⁹.

3.1.2. L'“aggiramento” e la “delimitazione” dei predetti limiti

Ora, l'esperienza ha mostrato come questi limiti non debbano essere intesi come dei recinti ermetici di competenze riservate agli Stati membri. Primo, la facoltà in capo agli Stati membri di adottare livelli di protezione più elevati in materia di politica sociale incontra come “tetto” la necessità di rispettare i Trattati²⁹⁰, cui fa espressamente riferimento l'art. 153, par. 4, secondo capoverso, TFUE²⁹¹. Secondo, come è noto, l'esclusione di intervento normativo in materia di azioni collettive non ha impedito, dapprima, alla Corte di giustizia di “sottomettere” l'esercizio delle competenze statali al riguardo ai vincoli derivanti dalle libertà

Corte sancisce che la disposizione in discorso “non limita l'intervento comunitario al minimo denominatore comune, ovvero al più basso livello di tutela fissato dai diversi Stati membri; essa implica invece che gli Stati membri sono liberi di concedere una tutela maggiore rispetto, se del caso, a quella elevata risultante dal diritto comunitario”.

²⁸⁷ DOUGAN M., *Minimum Harmonization and the Internal Market*, in *Common Market Law Review*, 2000, pp. 853-885, p. 853.

²⁸⁸ *Ibid.*

²⁸⁹ V. DE CECCO F., *Room To Move? Minimum Harmonization and Fundamental Rights*, in *Common Market Law Review*, 2006, pp. 9-30, e ID., *Minimum harmonization and the limits of Union fundamental rights review: TSN and AKT*, in *Common Market Law Review*, 2021, pp. 187-200. Si tornerà sul punto nei capitoli II e III.

²⁹⁰ La famosa immagine del “tetto” (*ceiling*) come livello oltre il quale la discrezionalità degli Stati membri non può giungere in occasione di armonizzazione minima è di Weatherill, e viene utilizzata in contrapposizione al “pavimento” (*floor*) rappresentato dalle disposizioni della normativa UE, v. WEATHERILL S., *Beyond Preemption? Shared Competence and Constitutional Change in the European Community*, in O'KEEFFE D., TWOMEY P.M. (eds), *Legal Issues of the Maastricht Treaty*, 1994, p. 13 ss.

²⁹¹ V. *supra* in questo paragrafo.

fondamentali – vincoli peraltro ritenuti in contrasto con la CSE ²⁹² –, né, successivamente, alla Commissione, di presentare una proposta di regolamento “sull’esercizio del diritto di promuovere azioni collettive nel quadro della libertà di stabilimento e della libera prestazione dei servizi” (c.d. regolamento Monti II)²⁹³, poi ritirata²⁹⁴. Quanto alle “retribuzioni”, è evidente sin dal Trattato di Roma che il principio di parità di trattamento in materia di retribuzione è parte integrante della politica sociale comunitaria, e ciò, oggi, è vero anche con riguardo ai motivi di discriminazione in relazione ai quali l’Unione ha adottato le direttive antidiscriminazione già richiamate. La riserva di competenza statale, o meglio la riserva in favore delle parti sociali e della negoziazione collettiva, riguarderebbe quindi il livello della retribuzione²⁹⁵. La proposta di direttiva relativa a salari minimi adeguati, recentemente presentata dalla Commissione ²⁹⁶, sembra confermare questa lettura dato che i principali obblighi consistono nell’incentivare

²⁹² V. CEDS, 3 luglio 2013, n. 85/2012, *Confédération générale du travail de Suède (LO) et Confédération générale des cadres, fonctionnaires et employés (TCO) c. Suède*.

²⁹³ Commissione europea, Proposta di Regolamento del Consiglio sull’esercizio del diritto di promuovere azioni collettive nel quadro della libertà di stabilimento e della libera prestazione dei servizi {SWD(2012) 63} {SWD(2012) 64}, Bruxelles, 21 marzo 2012, COM(2012) 130 final, avente come base giuridica l’art. 352 TFUE. Sul punto v. ROCCA M., *Proposal for (so-called) Monti II Regulation on the Exercise of the Right to Take Collective Action within the Context of the Freedom of Establishment and the Freedom to Provide Services: Changing without reversing, regulating without affecting*, in *European Labour Law Journal*, 2012, pp. 19-34.

²⁹⁴ Si tratta della prima occasione in cui i Parlamenti nazionali, nell’ambito del controllo sul rispetto del principio di sussidiarietà disciplinato dal protocollo n. 2, hanno raggiunto la soglia del c.d. cartellino giallo, anche se la Commissione non abbia (espressamente) motivato il ritiro della proposta sulla base delle censure ricevute in punto di sussidiarietà. Sul punto v. FABBRINI F., GRANAT K., *“Yellow Card but No Foul”: The Role of the National Parliaments Under the Subsidiarity Protocol and the Commission Proposal for a EU Regulation on the Right to Strike*, in *Common Market Law Review*, 2013, p. 115 ss.

²⁹⁵ RODIÈRE P., *Compétences et incompétences législatives de l’Union*, cit., p. 17.

²⁹⁶ Commissione europea, Proposta di Direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio relativa a salari minimi adeguati nell’Unione europea {SEC(2020) 362 final} - {SWD(2020) 245 final} - {SWD(2020) 246 final}, Bruxelles, 28 ottobre 2020, COM(2020) 682 final. Per un primo commento della proposta di direttiva v. MENEGATTI E., *Il salario minimo nel quadro europeo e comparato. A proposito della proposta di direttiva relativa a salari minimi adeguati nell’Unione europea*, in *Diritto delle Relazioni Industriali*, 2021, pp. 41-58.

la contrattazione collettiva al riguardo²⁹⁷ e nell'assicurare che la determinazione e l'aggiornamento dei salari minimi legali siano "adeguati"²⁹⁸. Un terzo profilo concerne evidentemente l'incidenza della *governance* economica europea sul livello di tutela dei diritti sociali negli Stati membri – specialmente – a seguito della crisi economico-finanziaria iniziata nel 2008: incidenza che, come è noto, non solo si è estesa a vaste aree del diritto sociale e del lavoro nazionale rientranti nella competenza degli Stati membri²⁹⁹ ma che ha anche sollevato diversi problemi in punto di controllo giurisdizionale delle c.d. misure di austerità adottate³⁰⁰. Si è

²⁹⁷ V. ad es. gli artt. 4 e 7 della Proposta di direttiva sui salari minimi.

²⁹⁸ V. ad es. l'art. 5 della Proposta di direttiva sui salari minimi.

²⁹⁹ MOREAU M.-A., *Regards croisés sur l'exercice des compétences sociales dans l'Union européenne*, in BARBOU DES PLACES S., PATAUT E., RODIÈRE E. (dir.), *Les frontières de l'Europe sociale*, Pedone, 2018, p. 39 e ss., p. 44. In generale sulla trasformazione della *governance* economica e sul suo impatto sui diritti fondamentali v. DE SCHUTTER O., *Fundamental Rights and the Transformation of Governance in the European Union*, in *The Cambridge yearbook of European legal studies*, 2007, pp. 133-175; DAWSON M., *New governance and the displacement of Social Europe: The case of the European Semester*, in *European Constitutional Law Review*, 2018, pp. 191-209, spec. p. 207 ss., nonché DERMINE P., *European Economic Governance in a Post-crisis Era – A Conceptual Appraisal*, in *European Papers*, 2018, p. 281 e ss. L'incidenza delle misure di austerità prese a seguito della crisi del 2008 sui livelli di tutela nazionali è stata analizzata dai contributi, con focus nazionale, raccolti in KILPATRICK C., DE WITTE B. (eds), *Social Rights in Times of Crisis in the Eurozone: The Role of Fundamental Rights' Challenges*, in *EUI Working Paper LAW*, N. 5, 2014.

³⁰⁰ V. sul punto ROMAN D., *Garantie des droits fondamentaux et contrôle juridictionnel des mesures d'austerité en Europe: les « nouvelles frontières » de l'Europe sociale*, in BARBOU DES PLACES S., PATAUT E., RODIÈRE E. (dir.), *Les frontières de l'Europe sociale*, Editions Pedone, 2018, p. 93 ss.; CASOLARI F., *C'è un giudice a Lussemburgo? Sui limiti strutturali e sostanziali alla tutela giurisdizionale dei singoli rispetto alle politiche di austerità dell'Unione europea*, in CARUSO C., MORVILLO M., *Il governo dei numeri. Indicatori economico-finanziari e decisione di bilancio nello Stato costituzionale*, Il Mulino, 2020, pp. 229-254; e KORNEZOV A., *Social Rights, the Charter, and the ECHR: Caveats, Austerity, and Other Disasters*, in VANDENBROUCKE F., BARNARD C., DE BAERE G. (eds), *A European Social Union after the Crisis*, Cambridge University Press, Cambridge, 2017, pp. 407-432, che sviluppa anche alcune considerazioni sul ruolo della Carta sulle quali si tornerà nel capitolo III. Vi sono stati dei casi in cui la questione della compatibilità con il diritto UE delle misure di austerità adottate dagli Stati membri sulla base delle condizioni loro imposte al fine di ricevere assistenza finanziaria è giunta innanzi alla Corte di giustizia, in aggiunta ai fatti alla base della sentenza *Associação Sindical dos Juízes Portugueses*, già menzionata, possono essere richiamate le sentenze della Grande Sezione del 13 giugno 2017, causa C-258/14, *Eugenia Florescu e a. contro Casa Județeană de Pensii Sibiu e a.*, ECLI:EU:C:2017:448 e del 20 settembre 2016,

parlato, al riguardo, di vero e proprio “cambio di paradigma” nella dimensione sociale dell’Unione³⁰¹ – e non solo in questa³⁰² – ed è stata auspicata, da parte della dottrina, una ricomposizione tra *governance* economica e diritti sociali in seno all’UE³⁰³.

3.1.3. La competenza che diviene “incompetenza”

Se, in questo modo, l’incompetenza in alcuni settori del diritto sociale nazionale non significa impossibilità di incidere sugli stessi, come anticipato, la previsione di una competenza in capo all’Unione al riguardo non significa necessariamente “protezione”. È evidente che la competenza debba essere esercitata – secondo i principi che regolano l’esercizio di competenze concorrenti – ed essere tradotta in un testo normativo, che può disciplinare soltanto determinati aspetti del settore³⁰⁴ o che può non incontrare il necessario accordo politico³⁰⁵. Questi aspetti sono approfonditamente analizzati da Rodière che, in relazione al

cause riunite da C-8/15 P a C-10/15 P, *Ledra Advertising Ltd e altri contro Commissione europea e Banca centrale europea*, ECLI:EU:C:2016:701.

³⁰¹ Così MOREAU M.-A., *Regards croisés sur l’exercice des compétences sociales dans l’Union européenne*, cit., p. 43 ss.; v. anche DE WITTE F., *The Architecture of a ‘Social Market Economy’*, cit., p. 13 ss.

³⁰² Non è questa la sede per approfondire i riflessi sociali, prima ancora che giuridici, evidenti nello spazio pubblico europeo a seguito della crisi economico-finanziaria del 2008, su questi aspetti v. per tutti SUPIOT A., *La gouvernance par les nombres. Cours au Collège de France (2012-2014)*, Nantes/Paris, Institut d’études avancées de Nantes/Fayard, coll. «Poids et mesures du monde», 2015.

³⁰³ V. ad es. DE SCHUTTER O., DERMINE P., *The two constitutions of Europe: integrating social rights in the new economic architecture of the EU*, in *European Journal of Human Rights*, 2017, pp. 108-156; ricomposizione in relazione alla quale, secondo De Schutter, la (adesione alla) CSE riveste un alto potenziale, v. nello stesso senso DE SCHUTTER O., “*The European Social Charter as the Social Constitution of Europe*”, cit.

³⁰⁴ A titolo esemplificativo, in relazione alla protezione assicurata ai lavoratori in caso di risoluzione del contratto di lavoro (art. 153, par. 1, let. d), del TFUE), la principale protezione assicurata dal diritto UE è rappresentata dalle direttive antidiscriminazione già richiamate (peraltro adottate sulla base dell’odierno art. 19 TFUE) tanto che della compatibilità tra questo sistema e il livello di tutela assicurato dal diritto internazionale sembra possibile dubitare, v. RODIÈRE P., *Compétences et incompétences législatives de l’Union*, cit., pp. 25-32.

³⁰⁵ *Ibid.*, pp. 32-38, in relazione alle proposte di modifica della direttiva 2003/88, arenate davanti al Consiglio da più di un decennio.

sistema di competenze in materia sociale, utilizza l'appellativo di “imbroglio”, seppur in termini ipotetici³⁰⁶. In relazione a queste criticità, la dottrina si è recentemente espressa anche in termini di “*displacement*” della dimensione sociale dell'Unione europea³⁰⁷, da intendersi nella duplice accezione di “mutamento” della dimensione sociale rispetto all'originario *focus* relativo alla protezione dei lavoratori (c.d. *displacement* positivo) ma anche di “erosione” della stessa stante il passaggio dall'adozione di atti normativi alla predilezione di strumenti di *soft law* (c.d. *displacement* negativo).

A prescindere dalla terminologia adottata, quanto precede sembra rappresentare una conseguenza, tra l'altro, dell'impostazione funzionalista dell'integrazione europea e delle tensioni “orizzontali” e “verticali” in materia di giustizia sociale già descritte³⁰⁸, oltre che di profondi mutamenti intervenuti nella realtà economica, sociale, culturale e quindi politica, nazionale ed europea. Certo, ogni riflessione in tema di diritti sociali in Europa non deve ignorare le differenti tradizioni o modelli di Stato sociale rintracciabili tra gli Stati membri, seppur nei limiti di seguito precisati.

3.2. *L'inesistenza di un unico modello europeo di Welfare State*

In ragione della delimitazione dell'ambito di indagine dichiarato in apertura, che involge per la maggior parte diritti attinenti al rapporto di impiego escludendo importanti pilastri dei sistemi nazionali di *Welfare State* (e, segnatamente, le

³⁰⁶ In particolare, l'A. si chiede se tale quadro rappresenti “*un jeu de dupes*”. Cf. PATAUT E., *Introduction générale: Tours et détours de l'Europe sociale*, in *Revue trimestrielle de droit européen*, 2018, n. 1, pp. 9 e ss.

³⁰⁷ KILPATRICK C., *The displacement of Social Europe: A productive lens of inquiry*, in *European Constitutional Law Review*, 2018, pp. 62-74, v. anche gli altri contributi dedicati alla tematica contenuti nello stesso fascicolo della Rivista (n. 1 del 2018).

³⁰⁸ V. *supra* par. 2.1.3.

prestazioni sanitarie e gli altri servizi pubblici³⁰⁹), la tematica introdotta in questo paragrafo è in realtà toccata soltanto in maniera tangente. L'art. 34 della Carta non sembra inficiare quanto precede dato che le disposizioni di questo articolo, pur differenti, non mirano certo ad organizzare un regime comune di assistenza e protezione sociale³¹⁰ ma sono idonee a venire in rilievo, primariamente, in relazione alla libertà di circolazione e all'applicazione del principio di non discriminazione, ricordando le modalità di (potenziale) protezione dei diritti attinenti alla sfera sociale registrate nell'ambito CEDU sulla scorta di quest'ultimo principio³¹¹.

A prescindere dalla possibilità di rintracciare valori e principi comuni ai sistemi di *welfare* degli Stati membri UE³¹² (questione che non si ha la necessità di approfondire per i motivi già esposti) e finanche un vero e proprio “modello sociale europeo”³¹³, l'obiettivo di questo paragrafo è di segnalare brevemente le differenze che hanno caratterizzato detti sistemi per come sviluppatisi, principalmente, nella

³⁰⁹ Sul rapporto tra questa nozione (elaborata a livello nazionale) e quella di servizi d'interesse (economico) generale nel diritto dell'UE, v. per tutti GALLO D., *I servizi di interesse economico generale. Stato, Mercato e Welfare nel diritto dell'Unione europea*, Giuffrè, Milano, 2010, spec. p. 234 e ss.

³¹⁰ In questi termini si è espressa la Corte di giustizia in relazione alle disposizioni di diritto secondario alla base del secondo paragrafo dell'art. 34 (v. *Spiegazioni relative alla Carta*, cit., p. 27, già richiamate), v. sentenze del 19 settembre 2013, causa C-140/12, *Pensionsversicherungsanstalt contro Peter Brey*, ECLI:EU:C:2013:565, punti 39-45, spec. punto 41, e dell'11 novembre 2014, causa C-333/13, *Elisabeta Dano e Florin Dano contro Jobcenter Leipzig*, ECLI:EU:C:2014:2358, punti 86 ss., spec. 89, 90 e 91. È opinione di chi scrive che medesime considerazioni possano valere per le altre disposizioni dell'art. 34 della Carta.

³¹¹ V. su questo profilo, tra gli altri, TRIGGIANI E., *La complessa vicenda dei diritti sociali fondamentali nell'Unione europea*, cit., p. 17, ove vengono richiamate le sentenze nei casi *Stec* e altri c. Regno Unito (n. 65731/01) e *Carson e altri* c. Regno Unito (n. 42184/05).

³¹² Per quanto riguarda il settore della salute, v. DI FEDERICO G., NEGRI S., *Unione europea e salute. Principi, azioni, diritti e sicurezza*, CEDAM, 2019, p. 55 ss.

³¹³ V. Libro bianco sulla politica sociale europea, cit., p. 5, ove si legge che “[i] contributi al Libro verde confermano l'esistenza di diversi valori comuni che costituiscono la base del modello sociale europeo. Tra essi vi sono l'idea di democrazia e i diritti dell'individuo, la libera contrattazione collettiva, l'economia di mercato, la parità di opportunità per tutti, la previdenza sociale e la solidarietà. Questi valori - cui si ispira la Carta comunitaria dei diritti sociali fondamentali dei lavoratori - coesistono sulla base del convincimento che il progresso economico e quello sociale debbano andare di pari passo. Se si vuol costruire un'Europa che abbia un futuro si devono tenere presenti i due aspetti della competitività e della solidarietà”.

seconda metà del XX secolo. Elemento, questo, tra le difficoltà alla base di un discorso costituzionale in tema di diritti sociali a livello UE.

Sono tradizionalmente individuati tre macro-modelli di *welfare state* tra i Paesi membri: il modello “liberale”, quello “continentale”, e quello “scandinavo”³¹⁴. In breve, il primo corrisponde alla situazione dei paesi anglosassoni, e segnatamente del Regno Unito³¹⁵, che, pur con un’alternanza di prospettive³¹⁶, si caratterizza per una politica sociale non basata su diritti ma su bisogni³¹⁷, oltreché per l’assenza di un testo costituzionale scritto. Il modello continentale³¹⁸ si basa su di un riconoscimento di tali diritti a livello costituzionale, seppur variegato³¹⁹, e una tutela a livello *sub* costituzionale basata sull’accesso a determinati servizi sociali e sull’attribuzione di veri e propri diritti di prestazione in chiave redistributiva³²⁰. In realtà, è proprio a questo livello che la protezione dei diritti economico sociali si è sviluppata sul finire del XIX secolo in diversi stati membri, prima di essere – per la prima volta – costituzionalizzata nella Costituzione di Weimar³²¹. Il terzo modello, pur originariamente connesso al secondo, è ritenuto caratterizzato dall’approccio universalista nell’erogazione dei servizi sociali³²², oltre che dall’importante ruolo della contrattazione collettiva.

³¹⁴ KATROUGALOS G. S., *The Implementation of Social Rights in Europe*, in *The Columbia Journal of European Law*, 1996, p. 277 ss., pp. 278-289.

³¹⁵ Ormai non più “Stato membro” ma che, come testimonia anche l’esperienza del protocollo sociale e della Carta, ha dispiegato una significativa influenza sullo sviluppo della politica sociale europea.

³¹⁶ KATROUGALOS G. S., *The Implementation of Social Rights in Europe*, pp. 279-283.

³¹⁷ PINELLI C., *Modello sociale europeo e costituzionalismo sociale europeo*, in *Rivista del Diritto della Sicurezza Sociale*, 2008, pp. 251-270, p. 254.

³¹⁸ Nel quale possono essere ricompresi anche i modelli adottati dalle recenti costituzioni degli Stati membri *ex* paesi sovietici.

³¹⁹ V. al riguardo l’analisi di FABRE C., *Social Rights in European Constitutions*, in DE BÚRCA G., DE WITTE B. (eds), *Social rights in Europe*, cit., p. 17 ss., che tuttavia non prende in esame tutti i testi costituzionali ma li raggruppa in tre principali categorie.

³²⁰ KATROUGALOS G. S., *The Implementation of Social Rights in Europe*, p. 283.

³²¹ V. rispettivamente BALDASSARRE A., *Diritti sociali (Voce)*, cit., p. 2, e MAZZIOTTI DI CELSO M., *Diritti sociali (Voce)*, cit., p. 802 e ss.

³²² KATROUGALOS G. S., *The Implementation of Social Rights in Europe*, p. 293.

L'influenza di queste differenti tradizioni sulla costruzione e sullo sviluppo della dimensione sociale dell'UE traspare dal percorso descritto nei precedenti paragrafi, rispetto al quale si sono recentemente registrate alcune novità.

3.3. Lo strumento del Pilastro Europeo dei Diritti Sociali

Come anticipato, tra le più recenti e interessanti prospettive della dimensione sociale dell'Unione merita di essere introdotto il c.d. Pilastro Europeo dei Diritti Sociali (PEDS)³²³⁻³²⁴. Esso rappresenta la conclusione della riflessione delle istituzioni politiche dell'Unione sul futuro della dimensione sociale dell'integrazione europea³²⁵. Come in relazione ad ogni azione dell'Unione – soprattutto – in materia sociale, nella dottrina si possono scorgere posizioni

³²³ Annunciato dal Presidente Juncker nel 2015, il PEDS è stato sottoscritto e proclamato solennemente da Commissione, Consiglio e Parlamento europeo il 17 novembre 2017 a Göteborg (Svezia), nel corso del Vertice sociale per l'occupazione e la crescita equa. Lo schema di PEDS era stato adottato dalla Commissione nell'aprile dello stesso anno, v. Raccomandazione (UE) 2017/761 della Commissione del 26 aprile 2017 sul pilastro europeo dei diritti sociali, in *GUUE* L 113, p. 56 ss.

³²⁴ Certo, vi sono, ulteriori, successivi sviluppi e, tra questi, sarebbe interessante analizzare le misure in corso di adozione in seno all'UE in risposta alla crisi (dapprima sanitaria ma con sempre maggiore evidenza) economico-sociale collegata alla pandemia del c.d. COVID-19. Misure che, in linea di prima approssimazione, dimostrano una rinnovata attenzione per le finalità sociali e la dimensione sociale dell'Unione (si pensi al c.d. SURE o allo strumento – ad oggi non meglio definito – denominato *Recovery Fund*); che si pongono in netto contrasto con l'approccio di "austerità" adottato per far fronte alla crisi economico-finanziaria che ha assediato il continente europeo a partire dal 2008.

³²⁵ Avviata in seno alla Commissione europea con il libro bianco sul futuro dell'Europa del 1° marzo 2017 e proseguita con il documento di riflessione sulla dimensione sociale dell'Europa del 26 aprile 2017.

estremamente critiche³²⁶ a lato di altre intermedie³²⁷, così come posizione ancora più possibiliste³²⁸ e finanche molto positive³²⁹.

In ragione della valenza prevalentemente politica e della natura di “dichiarazione di principi” del documento, le diverse letture dipendono, a ben vedere, dal diverso punto di osservazione adottato: se sotto il profilo squisitamente giuridico (in termini di diritti soggettivi) non vi è (forse) nulla di nuovo sotto il sole³³⁰, adottando un'altra prospettiva il PEDS sembra aver rivitalizzato quel

³²⁶ V. *ex multis* GIUBBONI S., *Appunti e disappunti sul pilastro europeo dei diritti sociali*, in *Quaderni costituzionali*, 2017, pp. 953-962; ROBIN-OLIVIER S., *Fundamental Rights as a New Frame: Displacing the Acquis*, in *European Constitutional Law Review*, 2018, pp. 96-113; e RASNAČA Z., *(Any) relevance of the European Pillar of Social Rights for EU law?*, in *European Law Blog*, 17 Novembre 2017, disponibile online. Criticità già emerse, a dire il vero, nel contesto politico nella “*Open Letter on the European Pillar of Social Rights*” del 7 novembre 2017 della eurodeputata Perwenche Berès (S&D), disponibile online.

³²⁷ RODIÈRE P., *Le dévissage de l'Europe sociale – sur les “explications” du socle européen des droits sociaux par la Commission*, in *Revue trimestrielle de droit européen*, 2018, p. 45 e ss.

³²⁸ HENDRICKX F., *The European Social Pillar: labour law not only needs rights*, in *Regulating for Globalization*, 29 novembre 2017, disponibile online; ALES E., *Il modello sociale europeo dopo la crisi: una mutazione genetica?*, in *Diritti lavori mercati*, 2017, p. 492 ss.

³²⁹ GARBEN S., *The European Pillar of Social Rights: An Assessment of its Meaning and Significance*, in *Cambridge Yearbook of European Law*, 2019, pp. 101-127.

³³⁰ Si pensi alla creazione di una ulteriore, ennesima, categoria di diritti e di principi in materia sociale qualificati come “giuridicamente non vincolanti in assenza di misure di attuazione” nel paragrafo n. 14 del Preambolo. Ai sensi di quest'ultimo: “[i]l pilastro europeo dei diritti sociali esprime principi e diritti fondamentali per assicurare l'equità e il buon funzionamento dei mercati del lavoro e dei sistemi di protezione sociale nell'Europa del 21° secolo. Ribadisce alcuni dei diritti già presenti nell'*acquis* dell'Unione. Aggiunge nuovi principi per affrontare le sfide derivanti dai cambiamenti sociali, tecnologici ed economici. *Affinché i principi e i diritti siano giuridicamente vincolanti, è prima necessario adottare misure specifiche o atti normativi al livello appropriato.*”[corsivo aggiunto]. Questa affermazione sembra differente da quella relativa ai principi previsti dal Titolo IV della Carta di cui all'art. 52, par. 5 ovvero dalla precisazione – relativa a tutte le disposizioni di tale titolo – contenuta nel secondo paragrafo dell'art. 1 del Protocollo n. 30 sull'applicazione della Carta a Polonia e Regno Unito. Entrambe queste disposizioni, pur in contesti diversi, fanno difatti riferimento alla dimensione della c.d. “giustiziabilità” dei diritti e dei principi sociali previsti dal Titolo IV, ossia alla possibilità di invocare gli stessi in giudizio innanzi ai giudici nazionali e non già alla “vincolatività giuridica” degli stessi (richiamata dal par. 14 in discorso), escludendola qualora non siano stati adottate “misure specifiche” ovvero “atti normativi al livello opportuno”. Certo, se non si tratta di una “creazione” sembra piuttosto una “denigrazione” o “derubricazione” dei diritti sociali fondamentali (anche ove oggi sanciti dalla Carta) a mere dichiarazioni di principio.

dialogo sociale che forma parte integrante del modello sociale europeo prefigurato dai trattati. Come è stato rilevato, difatti, esso presenta molti punti in comune con la Carta comunitaria³³¹, che a ridosso della sua proclamazione, veniva intesa come “un quadro di principio per il futuro sviluppo della dimensione sociale europea”³³². Il PEDS è stato difatti definito una bussola dell’azione europea³³³ e finanche una e vera e propria *summa* del modello sociale europeo³³⁴.

Ed è per questo che, nonostante le criticità segnalate, esso sembra capace di avere un ruolo importante nella protezione dei diritti economico sociali fondamentali nell’ordinamento UE nel prossimo futuro. Si menzioneranno brevemente tre aspetti. Il primo ruolo da poter giocare sembra registrarsi nel contesto del semestre europeo, bilanciando un coordinamento affidato a parametri puramente contabili con parametri comuni concernenti l’impatto sociale delle misure (idonei a valutare il perseguimento dei principi “chiave” enunciati nel testo del Pilastro attraverso il coordinamento economico)³³⁵; un coordinamento che, come è ovvio, sarà comunque affidato a mere raccomandazioni indirizzate agli Stati membri³³⁶⁻³³⁷.

³³¹ RODIÈRE P., *Le dévèissement de l’Europe sociale*, cit., p. 47.

³³² HEPPLER B., *The Implementation of the Community Charter of Fundamental Social Rights*, in *Modern Law Review*, 1990, pp. 643-654, p. 643. Tra i primi commenti v. anche BERCUSSON B., *The European Community’s Charter of Fundamental Social Rights of Workers*, in *Modern Law Review*, 1990, pp. 624-642; e WATSON P., *The Community Social Charter*, in *Common Market Law Review*, 1991, pp. 37-68.

³³³ HENDRICKX F., *What if we make the European Pillar of Social Rights legally binding? Overcoming the paradoxes of European labour law*, in *Regulating for Globalization*, 17 novembre 2020, disponibile online.

³³⁴ ALES E., *Il modello sociale europeo dopo la crisi: una mutazione genetica?*, cit., p. 494.

³³⁵ V. ad es. ZEITLIN J., VANHERCKE B., “*Socializing the European Semester: EU social and economic policy co-ordination in crisis and beyond*”, in *Journal of European Public Policy*, 2018, pp. 149-174.

³³⁶ Come ricordano ROCCELLA M., TREU T., AIMO M., IZZI D. (a cura di), *Diritto del lavoro dell’Unione europea*, cit., p. 38.

³³⁷ Si verrebbe a contenere così, anche a livello UE, quella “grande “colpa”” dell’attuale sistema economico-politico che Stefano Zamagni individua nella separazione (e non già distinzione) tra sfera economica e quella sociale, secondo cui la prima dovrebbe produrre ricchezza e la seconda

Un secondo profilo, sottolineato dalla dottrina che da tempo suggerisce un maggior ruolo della CSE nell'ordinamento UE, è rappresentato dalla possibilità che il PEDS funga, in ragione dei numerosi riferimenti alla CSE, da grimaldello a disposizione della Corte di giustizia per fare riferimento al livello di protezione assicurato in tale contesto ai diritti sociali fondamentali sanciti (anche) dalla Carta dei diritti fondamentali UE³³⁸. Una sorta di “funzione integrativa” delle Spiegazioni alla Carta.

Terzo, per quanto possa discutersi sulla reale portata degli atti normativi adottati (o in corso di adozione) sulla base del Pilastro, è innegabile che ad esso abbia fatto seguito un rinnovato slancio del dialogo sociale e dell'integrazione positiva in materia sociale. Si è assistito, tra l'altro, all'adozione, nel giugno 2019, della Direttiva (UE) 2019/1158 relativa all'equilibrio tra attività professionale e vita familiare per i genitori e i prestatori di assistenza³³⁹ e della Direttiva (UE) 2019/1152 relativa a condizioni di lavoro trasparenti e prevedibili nell'Unione europea³⁴⁰, all'istituzione, il mese successivo, della Autorità Europea del Lavoro³⁴¹, e, da ultimo, alla presentazione da parte della Commissione della proposta di

avrebbe il compito di distribuirlo, v. ZAMAGNI S., *Economia civile e nuovo welfare*, in *Italianeuropei* (lunedì, 28 marzo 2011), disponibile online.

³³⁸ De SCHUTTER O., *The European Pillar of Social Rights and the role of the European Social Charter in the EU Legal Order*, in Studio del Consiglio d'Europa, 2018, p. 47.

³³⁹ Direttiva (UE) 2019/1158 del Parlamento Europeo e del Consiglio del 20 giugno 2019 relativa all'equilibrio tra attività professionale e vita familiare per i genitori e i prestatori di assistenza e che abroga la direttiva 2010/18/UE del Consiglio.

³⁴⁰ Direttiva (UE) 2019/1152 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 20 giugno 2019, relativa a condizioni di lavoro trasparenti e prevedibili nell'Unione europea. Dato che entrambe le direttive operano un riferimento esplicito (considerando nn. 3 e 1), rispettivamente, ai diritti sociali fondamentali sanciti, rispettivamente, all'art. 33 e all'art. 31 della Carta, è possibile domandarsi se, a seguito della scadenza dei periodi di recepimento delle stesse (2 e 1 agosto 2022) alcune previsioni di tali atti, ove non trasposte correttamente, possano essere invocate in combinato disposto con la Carta (anche) in controversie tra soggetti privati al fine di assicurare l'effetto dei diritti conferiti in capo agli individui dal diritto dell'Unione, conformemente agli insegnamenti delle recenti sentenze *Bauer*, *Max-Planck* e *CCOO*.

³⁴¹ Regolamento (UE) 2019/1149 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 20 giugno 2019, che istituisce l'Autorità europea del lavoro, che modifica i regolamenti (CE) n. 883/2004, (UE) n. 492/2011, e (UE) 2016/589 e che abroga la decisione (UE) 2016/344.

direttiva relativa a salari minimi adeguati nell'Unione europea cui si è già fatto riferimento³⁴².

4. Considerazioni conclusive

In questo primo capitolo è stato ricostruito il percorso di progressiva emersione dei diritti sociali nell'ordinamento UE, segnalando alcuni punti fermi come la presenza di un'originaria dimensione sociale dell'integrazione – strettamente connessa alla libertà di circolazione dei lavoratori, al principio di non discriminazione e al corretto funzionamento del mercato interno –; i punti di contatto e di differenza tra la concezione di giustizia sociale invalsa negli Stati membri e quella che sembra sottesa all'ordinamento in discorso; la rilevanza del sistema di protezione dei diritti sociali di diritto internazionale; l'ampliamento degli obiettivi, delle competenze e delle azioni in materia sociale da parte dell'Unione, spesso e volentieri non lineare e caratterizzato da contraddizioni (oltreché da limiti).

L'idea alla base di questa analisi è quella per cui il percorso descritto, così come le più recenti iniziative politiche, rivesta(no) un'importanza centrale al fine di comprendere il ruolo della costituzionalizzazione nel Titolo IV della Carta dei diritti sociali fondamentali oggetto di indagine. Perché? Benché sanciti oggi da disposizioni di rango primario, come è noto e come verrà brevemente ricordato nel prossimo capitolo, l'intento principale della Carta deve rinvenirsi nel dare visibilità a diritti sociali già presenti nell'*acquis* comunitario nel rispetto delle competenze attribuite all'Unione. Inoltre, l'opera di codificazione operata dalla Carta non muta neppure il senso ultimo del sistema di tutela dei diritti fondamentali nell'ordinamento UE; tutela necessariamente informata dalle finalità e dalla struttura dell'Unione³⁴³, che, ancorché significativamente ampliate e sviluppate nel

³⁴² V. *supra* par. 3.1.2.

³⁴³ Conformemente a quanto sancito in termini generali in relazione alla tutela dei diritti fondamentali dalla notoria sentenza della Corte del 17 dicembre 1970, causa 11/70, *Internationale*

corso dei decenni (come già descritto), non ne consentono l'assimilazione con entità tributarie di una competenza generale e generalizzata in materia di diritti fondamentali.

Handelsgesellschaft mbH contro Einfuhr- und Vorratsstelle für Getreide und Futtermittel, ECLI:EU:C:1970:114, punto 4 e sentenza della Corte del 12 novembre 1969, causa 29-69, *Erich Stauder contro Stadt Ulm – Sozialamt*, ECLI:EU:C:1969:57, punto 7 (in entrambi i casi, in relazione alla allora CEE).

CAPITOLO II
LA CARTA NELL'AMBITO DEL SISTEMA UE DI TUTELA DEI DIRITTI
FONDAMENTALI

1. Premessa: la necessità di comprendere il Titolo IV nel contesto del sistema di protezione dei diritti fondamentali UE. – 1.1. *Sulla nozione di “diritti fondamentali” e sul ruolo di questi nel processo di integrazione.* – 1.2. *Considerazioni preliminari sulla interazione tra “livelli di tutela” dei predetti diritti fondamentali e sulla prospettiva di indagine adottata a questo riguardo.* – 1.3. *Considerazioni preliminari sull’effetto (diretto) orizzontale dei diritti fondamentali e sull’impatto di questo sull’autonomia privata.* – **2. Il sistema oggi delineato dall’art. 6 TUE e le sue origini.** – 2.1. *Le origini giurisprudenziali della tutela e le fonti d’ispirazione di tale sistema.* – 2.2. *Segue: Principi generali del diritto comunitario in materia di diritti fondamentali e azione degli Stati membri.* – 2.3. *Il sistema delineato dall’art. 6 TUE ed il persistente ruolo del formante non scritto.* – **3. Lo “strumento” Carta ed i diritti sociali fondamentali.** – 3.1. *Alle origini della dimensione sociale della Carta.* – 3.2. *I principali problemi sottesi al valore precettivo dei diritti e principi economico-sociali fondamentali previsti dal Titolo IV della Carta.* – 3.3. *I limiti di applicazione della Carta.* – **4. Osservazioni conclusive.**

1. Premessa: la necessità di comprendere il Titolo IV nel contesto del sistema di protezione dei diritti fondamentali UE

1.1. Sulla nozione di “diritti fondamentali” e sul ruolo di questi nel processo di integrazione

In questo secondo capitolo si sostiene che, al fine di vagliare il valore aggiunto del rango di diritto primario acquisito dai diritti in esame, sia necessario avere chiara la traiettoria dei diritti fondamentali nel processo di integrazione europea. L'analisi deve intendersi come complementare rispetto agli approfondimenti svolti nel capitolo precedente, e – ove considerati congiuntamente – consentirà di fornire una chiave di lettura dell'utilizzo da parte della Corte di giustizia dei diritti sociali fondamentali sui quali si concentra il presente lavoro.

Qualche preliminare precisazione terminologica. Primo, si condivide la distinzione tra norma di diritto fondamentale e diritto fondamentale identificata da Alexy³⁴⁴. Secondo, verrà adottato un criterio *formale* già fatto proprio, con riferimento all'ordinamento UE, tra gli altri, da Torres Pérez³⁴⁵: con l'espressione “diritti fondamentali” si farà riferimento nel prosieguo di questo lavoro ai diritti che il diritto positivo e/o la Corte di giustizia hanno “etichettato” come tali³⁴⁶. Terzo, il riconoscimento di questo carattere dovrebbe implicare la natura di norme gerarchicamente sovraordinate: l'ordinamento impone il rispetto di tali diritti innanzitutto da parte del pubblico potere³⁴⁷, ma anche che essi stabiliscono o “plasmano” in maniera irrinunciabile l'identità e la conformazione assiologica di un dato ordinamento giuridico³⁴⁸. Questa descrizione ricalca, in sostanza, quella fornita da Maduro nei primi anni successivi alla proclamazione della Carta. Egli descrive le due anime “costituzionali” della Carta come segue: da un lato questa rappresenta, per alcuni, le fondamenta sulla base delle quali costruire un progetto realmente costituzionale di integrazione europea; dall'altro, la Carta è vista

³⁴⁴ ALEXY R., *Teoria dei diritti fondamentali*, Bologna, Il Mulino, 1994[traduzione italiana a cura di Leonardo Di Carlo], p. 63 ss.

³⁴⁵ TORRES PÉREZ A., *Conflicts of Rights in the European Union: A Theory of Supranational Adjudication*, Oxford University Press, Oxford, 2009, p. 9.

³⁴⁶ Cfr. ALEXY R., *Teoria dei diritti fondamentali*, cit., p. 83. In realtà tale criterio è applicato già da Carl Schmitt in termini molto più stringenti (diritti fondamentali sarebbero soltanto i diritti di libertà) tanto da non risultare attuale né utile ricordare tale posizione in questa sede.

³⁴⁷ PINO G., *Il costituzionalismo dei diritti*, Il Mulino, 2017, p. 111; nello stesso senso TORRES PÉREZ A., *Conflicts of Rights in the European Union*, cit., p. 9.

³⁴⁸ PINO G., *Il costituzionalismo dei diritti*, Il Mulino, 2017, p. 111.

primariamente, da altri, come un limite costituzionale al potere dell'Unione nei confronti degli Stati membri, quindi come garanzia (innanzitutto) a favore di questi soggetti³⁴⁹.

Se l'effettivo valore precettivo di questi dipenderà dalla perimetrazione del loro ambito di applicazione (generalmente analizzato sotto diverse prospettive: “materiale”, *ratione personae*, territoriale, e *ratione temporis*), dalla possibilità di applicare alle disposizioni del Titolo IV i principi c.d. “strutturali” dell'ordinamento UE (e segnatamente la dottrina degli effetti diretti ed il principio del primato)³⁵⁰ e dagli effetti della interazione tra diritti fondamentali e altre norme, di rango primario o derivato, del diritto dell'Unione europea; deve anche rilevarsi come, senza dubbio alcuno, queste operazioni ermeneutiche involgono valutazioni che non presentano meramente un carattere tecnico-pratico ma vere e proprie scelte di “politica giudiziaria”. Queste ultime, a loro volta, non potranno non tenere in considerazione il ruolo dei diritti fondamentali, e in particolare di quelli in materia sociale, nell'ordinamento UE.

Ora, senza ignorare né ritenere superata la tradizionale dicotomia tra istituzioni *lato sensu* politiche e istituzioni c.d. di controllo, il “ruolo politico” svolto dalla Corte di giustizia appare, da un lato, innegabile e, dall'altro lato, non necessariamente da intendersi in un'accezione negativa (come eccessivo attivismo giudiziario o “governo dei giudici”)³⁵¹. Pescatore ricorda come la stessa dottrina

³⁴⁹ MADURO M. P., *The Double Constitutional Life of the Charter of Fundamental Rights of the European Union*, in HERVEY T. K., KENNER J. (eds), *Economic and Social Rights under the EU Charter of Fundamental Rights – A Legal Perspective*, Oxford, Hart, 2003, pp. 269-299.

³⁵⁰ Così, con riferimento complessivamente alla Carta, v. ROSSI L.S., ““Stesso valore giuridico dei Trattati”? Rango, primato ed effetti diretti della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea”, in *Il Diritto Unione Europea*, 2016, p. 329 e ss.

³⁵¹ V. da ultimo CLÉMENT-WILZ L., *Introduction: Analyser juridiquement le rôle politique de la Cour de justice de l'Union européenne*, in CLÉMENT-WILZ L. (dir.), *Le rôle politique de la Cour de justice de l'Union européenne*, Bruylant, 2019, p. 13 ss., spec. pp. 16-17; e SCACCIA G., *The Lesson Learned from the Taricco Saga: Judicial Nationalism and the Constitutional Review of E.U. Law*, in *American University International Law Review*, 2020, pp. 821-872, p. 823. Per una ricostruzione completa delle (prime) critiche mosse in questi termini alla Corte di giustizia nel XX secolo, v.

dell'efficacia diretta forgiata dalla sentenza *van Gend and Loos*, già richiamata e che in questo capitolo non abbisogna di ulteriori presentazioni, sia stata in quell'occasione basata, in sostanza, su "una certa idea di Europa" fatta propria dalla Corte³⁵². Inoltre, le decisioni della Corte in materia sociale, come e ancor più di quelle in altri settori³⁵³, vengono ad intersecarsi sia con il circuito potere giudiziario-potere legislativo (dimensione orizzontale) e con il circuito Unione europea-Stati-competenze (dimensione verticale)³⁵⁴, faglie già evidenziate nella riflessione sul concetto di giustizia sociale nell'ordinamento UE³⁵⁵. Non si tratta di fenomeni che caratterizzano soltanto quest'ultimo: la stessa espressione di "governo dei giudici" fu coniata in relazione all'attività dei giudici degli Stati Uniti d'America volta ad osteggiare la legislazione sociale³⁵⁶. Le criticità del rapporto giudici-circuito politico rappresentativo nel contesto in esame, tuttavia, si acquiscono in ragione della sua natura *sui generis*³⁵⁷, delle peculiarità del suo

PESCATORE P., *Jusqu'ou le juge peut-il aller trop loin?*, in *Festschrift til Ole Due: Liber Amicorum*, Gads Forlag, Copenhagen, 1994, pp. 299-338.

³⁵² PESCATORE P., *The Doctrine of "Direct Effect": An Infant Disease of Community Law*, in *European Law Review*, 2015, pp. 135-153, p. 137, v. anche p. 153, dove l'A. descrive l'effetto diretto del diritto UE come "*l'art du possible*" ed afferma che esso "*in the last analysis depends less on the intrinsic qualities of the rules concerned than on the possumus or non possumus of the judges in the different Member States, on the assumption that they take these attitudes in a spirit of goodwill and with a constructive mind*". Torneremo su questi profili nell'analisi delle c.d. disposizioni orizzontali della Carta, v. infra par. 3.2. in questo capitolo.

³⁵³ Pescatore identifica nella politica sociale uno dei settori dove lo scontro tra processo di integrazione e resistenze delle Corti nazionali appare più virulento, v. ancora PESCATORE P., *Jusqu'ou le juge peut-il aller trop loin?*, cit. p. 316 ss. Più recentemente, nello stesso senso, v. SARMIENTO D., *La justice sociale dans la jurisprudence de la Cour de justice*, cit., p. 57.

³⁵⁴ In parte evidenziati nelle conclusioni di COZZI A. O., *Diritti e principi sociali nella Carta dei diritti fondamentali dell'Unione Europea – Profili costituzionali*, Napoli, Jovene Editore, 2017, p. 393 ss.

³⁵⁵ V. Cap. I, par. 2.1.3.

³⁵⁶ LAMBERT E., *Il governo dei giudici e la lotta contro la legislazione sociale negli Stati Uniti. L'esperienza americana del controllo giudiziario della costituzionalità delle leggi*, Giuffrè Editore, Milano, 1996 (edizione italiana a cura di D'Orazio R.), benché i termini di "governo del [potere] giudiziario" e di "oligarchia giudiziaria" fossero già invalsi nella riflessione della scienza sociale americana (pp. 7 e 8).

³⁵⁷ È noto che – di norma – risulti metodologicamente incorretto applicare *sic et simpliciter* concetti ed esperienze giuridiche sviluppate in altri contesti ordinamentali (spesso e volentieri nazionali ma di sovente anche in quello americano) all'ordinamento UE. Ciononostante, certe riflessioni di

processo evolutivo³⁵⁸, e del carattere relativamente “giovane” che rendono indispensabile l’opera ermeneutica della Corte di giustizia volta a colmare le lacune dell’ordinamento, anche mediante il ricorso al diritto non scritto, e segnatamente ai principi generali del diritto³⁵⁹. In altre parole, tramite il ricorso a questi ultimi la Corte può limitare la discrezionalità delle istituzioni politiche dell’Unione³⁶⁰. I principi generali del diritto influiscono, tuttavia, anche sul riparto verticale di competenze tra UE e Stati membri: si è parlato di estensione indebita delle

Lambert, ove decontestualizzate, potrebbero essere attribuite allo Studioso di diritto UE del XXI secolo con ben pochi adattamenti. A p. 9, ad esempio, viene sottolineato come “[l]’indistruttibilità dell’Unione è divenuta molto più forte di quanto i suoi fondatori non avessero potuto immaginare. Da molto tempo essa è al riparo dal ripetersi di attacchi come quelli subiti durante la guerra [...]. Ma questo consolidamento si è realizzato a scapito dell’indistruttibilità degli Stati [ndr, il riferimento è al celebre dictum del giudice Chase], cioè della loro autonomia legislativa, del loro diritto di regolare da soli il loro ordine pubblico, il loro commercio e il loro interno assetto economico”. Nel capitolo III, l’A. prosegue chiedendosi “[i]n che modo questa primitiva forma di controllo di costituzionalità ha dato luogo all’assoggettamento del potere legislativo alla tutela di quello giudiziario?” per poi sottolineare, a mo’ di risposta, che “[s]enza dubbio, germi propizi si trovavano già [...] soprattutto nell’annesso [ndr, alla Costituzione federale] *bill of rights*, il cui articolo 5 dispone, nella sua ultima parte, che nessuno potrà essere «privato della sua vita, libertà o proprietà senza una regolare procedura legale»” (p. 34).

³⁵⁸ V. sostanzialmente in questo senso PESCATORE P., *La carence du législateur communautaire et le devoir du juge*, in *Rechtsvergleichung, Europarecht und Staatenintegration: Gedächtnisschrift für Léontin-Jean Constantinesco*, Heymanns Verlag, Köln, 1983, pp. 559-580, dove l’importante intervento della Corte (sia in termini qualitativi che quantitativi) volto a colmare le lacune presenti nell’ordinamento comunitario è ricollegato alla “discontinuità” dell’ordinamento comunitario dovute al sistema di riparto di competenze ma anche alle difficoltà politiche in sede di esercizio di tali competenze normative. Si è già sottolineato nel capitolo precedente che, per dirla con Rodière, specialmente in materia sociale “la competenza diviene incompetenza”.

³⁵⁹ DANIELE L., *Diritto dell’Unione europea. Sistema istituzionale-Ordinamento-Tutela giurisdizionale-Competenze*, Milano, Giuffrè, V ed., 2014, p. 172; Lenaerts e Gutiérrez-Fons parlano di “funzione di riempimento” (*gap-filling function*) volta ad assicurare l’autonomia e la coerenza dell’ordinamento UE; funzione che si affianca a quella di aiuto interpretativo e di standard normativo rispetto al quale valutare la legittimità del diritto derivato o del diritto degli Stati membri che ricade nello scopo di applicazione del diritto UE, v. LENAERTS K., GUTIÉRREZ-FONS J.A., *The constitutional allocation of powers and general principles of EU law*, in *Common Market Law Review*, 2010, vol. 47, n. 6, pp. 1629–1669, spec. p. 1629. Per una ricostruzione del riferimento ai principi generali nel diritto internazionale, v. per tutti GAJA G., *General Principles of Law*, in *Max Planck Encyclopedias of International Law*, 2020 [ultimo aggiornamento].

³⁶⁰ LENAERTS K., GUTIÉRREZ-FONS J.A., *The constitutional allocation of powers*, p. 1629.

competenze comunitarie (*competence creep*)³⁶¹ attraverso il riferimento (da parte della Corte) ai principi generali del diritto, e tra questi ai diritti fondamentali³⁶², dell'Unione per vincolare l'azione statale al di là delle competenze ad essa attribuite³⁶³.

³⁶¹ PRECHAL S., *Competence Creep and General Principles of Law*, in *Review of European Administrative Law*, 2010, vol. 3, n. 1, pp. 5-22, v. pp. 6 e 7. L'espressione sembra essere stata coniata da Weatherill in relazione al periodo di forte accelerazione del percorso di integrazione comunitaria post Maastricht, e più in particolare con riferimento all'esigenza, avvertita in quegli anni (ma ancora oggi) al fine di preservare la fiducia alla base della costruzione europea, di predisporre idonei sistemi di controllo sul rispetto dei principi di attribuzione, sussidiarietà e proporzionalità, v. WEATHERILL S., *Competence Creep and Competence Control*, in *Yearbook of European Law*, 2004, pp. 1-55.

³⁶² È arcinota l'analisi di Coppel e O'Neill, che, già nei primi anni '90, notano l'emersione di un "uso offensivo" della terminologia dei diritti fondamentali da parte della Corte di giustizia (che si affianca a quello c.d. difensivo, i.e. per difendersi dalle critiche mosse dalle Corti costituzionali nazionali, v. infra in questo capitolo), v. COPPEL V. J., O'NEILL A., *The European Court of Justice: taking Rights seriously?*, in *Common Market Law Review*, 1992, p. 669 e ss.; pur oggetto di una autorevole critica sotto il profilo metodologico nella selezione dei casi giurisprudenziali citati (WEILER J. H. H., LOCKHART N. J. S., "Taking rights seriously" seriously: the European Court and its fundamental Rights, in *Common Market Law Review*, 1995, p. 579 e ss.). Altri importanti studiosi, pur valutando nel complesso positivamente il passaggio da un'Europa del mercato ad un'Europa dei diritti, hanno tempestivamente segnalato i rischi nascosti di tale sviluppo, v. von BOGDANDY A., *The European Union as a human rights organization? Human rights and the core of the European Union*, in *Common Market Law Review*, 2000, pp. 1307-1338, p. 1308 e p. 1312 ss., e CARTABIA M., *L'ora dei diritti fondamentali nell'Unione Europea*, in CARTABIA M. (a cura di), *I diritti in azione. Universalità e pluralismo dei diritti fondamentali nelle Corti europee*, Bologna, Il Mulino, 2007, pp. 13-66, e spec. p. 57 s. (ove vengono delineati potenziali problemi in relazione alla ripartizione orizzontale dei poteri) e p. 59 (dimensione verticale, con possibile marginalizzazione del ruolo delle Corti costituzionali nazionali nel sistema di tutela dei diritti fondamentali). V. anche KNOOK A., *The Court, the Charter and the vertical division of powers in the European Union*, in *Common Market Law Review*, 2005, pp. 367-398.

³⁶³ Prechal, in realtà, con questo termine non fa riferimento (solo) alle conseguenze dei principi generali del diritto/diritti fondamentali (sui quali si concentrerà la successiva analisi) ma sottopone a valutazione critica, più in generale, il c.d. principio di inquadramento (dal francese *encadrement*, v. MENGOZZI P., MORVIDUCCI C., *Istituzioni di Diritto dell'Unione europea*, CEDAM, II ed., 2018; pp. 92-96), anche detta – sulla scorta dell'esperienza federale degli Stati Uniti d'America e con specifico riferimento all'inquadramento dell'azione dei Stati membri da parte dello standard comunitario di tutela dei diritti fondamentali – dottrina dell'*incorporation* con specifico riferimento al sistema di protezione dei diritti fondamentali (v. ad es. WEILER J. H. H., *Eurocracy and distrust. Some questions concerning the role of the European Court of justice in the protection of fundamental human rights within the legal order of the European communities*, in *Washington Law Review*, 1986, p. 1103 ss., spec. p. 1109 ss., CARTABIA M., *L'ora dei diritti fondamentali nell'Unione Europea*,

Le ragioni alla base di queste anticipazioni risiedono nella necessità di sgombrare il campo di indagine da visioni ipersemplicitistiche, oltreché di rinverdire la perimetrazione definita in apertura.

1.2. Considerazioni preliminari sulla interazione tra “livelli di tutela” dei predetti diritti fondamentali e sulla prospettiva di indagine adottata a questo riguardo

Occorre quindi innanzitutto rammentare che il presente lavoro adotta la Carta *post* Lisbona come prospettiva di analisi. Non saranno oggetto di approfondimento, invece, le modalità di interazione – sostanziali e procedurali – tra i differenti livelli di protezione dei diritti fondamentali compresenti nello spazio giuridico europeo (diritto UE, diritto internazionale, e costituzioni degli Stati membri). A (parte di) questa problematica, descritta comunemente mediante l’utilizzo dell’espressione “tutela multilivello” dei diritti fondamentali³⁶⁴, è dedicato l’art. 53 della Carta,

cit., p. 25 ss., e SCHÜTZE R., *European Union Law*, Cambridge, Cambridge University Press, II ed., 2018, p. 476 ss.). In forza di questo principio, per usare la formulazione impiegata in una nota sentenza già richiamata nel capitolo I, “sebbene nei settori che non rientrano nella competenza della Comunità gli Stati membri restino in linea di principio liberi di determinare le condizioni di esistenza dei diritti in questione e i modi di esercizio degli stessi, resta tuttavia il fatto che, nell’esercizio di tale competenza, tali Stati sono comunque tenuti a rispettare il diritto comunitario” (sentenza *Viking*, punto 40). Principio applicato dalla Corte da tempo e in diversi settori e che viene solitamente ricollegato al principio di leale collaborazione tra Stati membri e Unione: in questo senso v. MENGOZZI P., MORVIDUCCI C., *Istituzioni di Diritto dell’Unione europea*, cit., p. 92 e CASOLARI F., *Leale cooperazione tra Stati membri e Unione Europea. Studio sulla partecipazione all’Unione al tempo delle crisi*, Napoli, Editoriale Scientifica, 2020, p. 88 ss. (A. cui si rinvia per approfondimenti circa il principio da ultimo richiamato).

³⁶⁴ PERNICE I., *Multilevel Constitutionalism in the European Union*, in *European Law Review*, 2002, p. 511 ss.; PERNICE I., KANITZ R., *Fundamental Rights and Multilevel Constitutionalism in Europe*, in *Walter Hallstein-Institut Paper*, n. 7, 2004. Per una panoramica dei tre “livelli” menzionati nel testo e delle relative caratteristiche v. MALFATTI E., *I “livelli” di tutela dei diritti fondamentali nella dimensione europea*, Torino, Giappichelli, 2013; quanto alla interazione “sostanziale” (viene usato il termine “coassialità” sostanzialmente per sottolineare che gli obiettivi dei tre ordinamenti sono storicamente divergenti), v. BIN R., *Critica della teoria dei diritti*, Milano, FrancoAngeli, 2018, p. 69. Sui “rapporti tra Carte” v. anche D’ANDREA L., MOSCHELLA G., RUGGERI A., SAITTA A., *La*

rubricato “livello di protezione”. Ai sensi di questa previsione, “[n]essuna disposizione della presente Carta deve essere interpretata come limitativa o lesiva dei diritti dell’uomo e delle libertà fondamentali riconosciuti, *nel rispettivo ambito di applicazione*, dal diritto dell’Unione, dal diritto internazionale, dalle convenzioni internazionali delle quali l’Unione o tutti gli Stati membri sono parti, in particolare dalla Convenzione europea per la salvaguardia dei Diritti dell’Uomo e delle Libertà fondamentali, e dalle costituzioni degli Stati membri”³⁶⁵. La previsione, come è noto, può essere assimilata alle c.d. clausole di salvaguardia rinvenibili in diversi strumenti di diritto internazionale ³⁶⁶ finalizzate ad evitare che il (nuovo) riconoscimento di certi diritti svolto in tale strumento si traduca in un regresso della tutela di tale diritto rispetto allo *status quo ante*³⁶⁷. Nonostante - parte de - i costituzionalisti italiani leggano in questa disposizione una espressione del principio del massimo *standard* di tutela, qualificato espressamente come “metaprincipio” o “*Grundnorm* delle relazioni tra le Carte (e, di riflesso, degli ordinamenti sulle stesse fondati), criterio interpretativo di ogni documento normativo, in ispecie di quelli che danno il riconoscimento e la salvaguardia dei diritti”³⁶⁸, la dottrina comunitaria – pur essendosi interrogata sul punto sin dalla prima predisposizione della Carta³⁶⁹ (la previsione è difatti rimasta immutata nella versione del 2007) e nell’assenza di indicazioni utili nelle Spiegazioni alla Carta –

Carta dei diritti dell’Unione Europea e le altre Carte (ascendenze culturali e mutue implicazioni), Giappichelli, Torino, 2016.

³⁶⁵ Corsivo aggiunto.

³⁶⁶ V. ad es. l’art. 53 della CEDU, “Salvaguardia dei diritti dell’uomo riconosciuti”, in virtù del quale “[n]essuna delle disposizioni della presente Convenzione può essere interpretata in modo da limitare o pregiudicare i diritti dell’uomo e le libertà fondamentali che possano essere riconosciuti in base alle leggi di ogni Parte contraente o in base a ogni altro accordo al quale essa partecipi”.

³⁶⁷ CONDINANZI M., IANNUCELLI P., *Articolo 53*, in MASTROIANNI R., POLLICINO O., ALLEGREZZA S., PAPPALARDO F., RAZZOLINI O. (a cura di), *Carta dei diritti fondamentali dell’Unione europea*, Giuffrè, Torino, 2017, p. 1085 ss., p. 1087.

³⁶⁸ V. da ultimo RUGGERI A., *La Carta di Nizza-Strasburgo nel sistema costituzionale europeo*, in *Rivista AIC*, 2020, pp. 130-144, p. 136; e SCACCIA G., *The Lesson Learned from the Taricco Saga*, cit., p. 825. Cfr. BIN R., *Critica della teoria dei diritti*, cit., p. 69 ss.

³⁶⁹ V. ad es. l’analisi di LIISBERG J. B., *Does the EU Charter of fundamental rights threaten the supremacy of community law?*, in *Common Market Law Review*, 2001, pp. 1171 ss.

è sostanzialmente unanime nel ritenere che essa debba essere calata nel contesto delle specificità dell'ordinamento UE, dovendo quindi essere interpretata tenendo fermi i principi dell'autonomia³⁷⁰ e del primato di tale ordinamento³⁷¹⁻³⁷². Questa è l'impostazione accolta dalla Grande Sezione della Corte di giustizia nella nota sentenza *Melloni*³⁷³. In questa pronuncia, prima viene ricordato che, secondo la propria giurisprudenza consolidata, in forza del principio del primato – “caratteristica essenziale dell'ordinamento giuridico” UE – “il fatto che uno Stato membro invochi disposizioni di diritto nazionale, quand'anche di rango costituzionale, non può sminuire l'efficacia del diritto dell'Unione nel territorio di tale Stato”³⁷⁴. Sulla scorta di questa premessa, la Corte chiarisce che l'applicazione degli standard di tutela dei diritti fondamentali *ex art. 53* della Carta è consentita a patto che “tale applicazione *non comprometta il livello di tutela previsto dalla Carta, come interpretata dalla Corte, né il primato, l'unità e l'effettività del diritto dell'Unione*”³⁷⁵. Conclusione condivisa anche dall'Avvocato generale Bot che, nelle conclusioni presentate nel caso, esplicitamente afferma che l'art. 53 “non ha né per oggetto né per effetto di accordare priorità alla norma più tutelante tratta da

³⁷⁰ Recentemente Lenaerts ha sottolineato, a questo riguardo, come il sistema di protezione dei diritti fondamentali UE operi in modo molto diverso rispetto al sistema CEDU in ragione del diverso rapporto che intercorre tra tali ordinamenti e il diritto nazionale, v. LENAERTS K., *The autonomy of European Union Law*, cit., p. 3 ss.

³⁷¹ CONDINANZI M., IANNUCELLI P., *Articolo 53*, cit., p. 1087. CARIAT N., *Article 53-Niveau de protection*, in PICOD F., RIZCALLAH C., VAN DROOGHENBROECK S. (sous la direction de), *Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne. Commentaire article par article*, Bruxelles, II ed., 2019, pp. 1321-1339, p. 1323.

³⁷² Certo si tratta di una ricostruzione molto limitata delle questioni sottese ai rapporti tra ordinamento UE e diritto costituzionale degli Stati membri, che, in realtà, come è stato detto – e come dimostrano anche i gli sviluppi seguiti ai noti “dialoghi” nei casi *Taricco* e *Weiss* – rappresenta uno dei problemi più complicati nello spazio giuridico europeo, così VON BOGDANDY A., SCHILL S., *Overcoming Absolute Primacy: Respect for National Identity under the Lisbon Treaty*, in *Common Market Law Review*, 2011, pp. 1417–1454; v. anche, con specifico riferimento ai rapporti tra Carta e diritto costituzionale nazionale, CARIAT N., *La Charte des droits fondamentaux et l'équilibre constitutionnel entre l'Union européenne et les États membres*, Bruxelles, Bruylant, 2016.

³⁷³ Sentenza della Corte (Grande Sezione) del 26 febbraio 2013, causa C-399/11, *Stefano Melloni contro Ministerio Fiscal*, ECLI:EU:C:2013:107.

³⁷⁴ Sentenza *Melloni*, punto 59.

³⁷⁵ Sentenza *Melloni*, punto 59.

una Costituzione nazionale”³⁷⁶ e che “[a]mmettere il contrario significherebbe misconoscere la costante giurisprudenza della Corte in materia di primato del diritto dell’Unione”³⁷⁷. A sostegno di questa interpretazione viene valorizzato l’inciso “nel rispettivo ambito di applicazione”³⁷⁸ che, è possibile notare, non è ad esempio presente nel corrispettivo articolo della CEDU³⁷⁹. In ragione di quanto precede, la funzione dell’art. 53 della Carta sembra, a chi scrive, maggiormente assimilabile alle “rassicurazioni” agli Stati membri circa il rispetto del principio di attribuzione, presenti in altre disposizioni della stessa e nei trattati (dove sono state rafforzate con la novella di Lisbona)³⁸⁰, che alle disposizioni del diritto internazionale già richiamate. Ciò non significa, evidentemente, che la fissazione da parte degli Stati membri di un livello di tutela superiore di un certo diritto fondamentale sia in ogni caso preclusa dall’art. 53. Si ritiene soltanto che questa possibilità dipenderà, in ultima analisi, dalla modalità di regolamentazione comunitaria della materia (*e.g.* armonizzazione minima; armonizzazione massima, ecc.).

Nell’analisi che segue, quindi, si darà per assodato che, quando è applicabile la Carta (problema non di poco conto è peraltro individuare in quali situazioni essa è applicabile), sarà il livello di tutela del diritto fondamentale sancito dal diritto UE a dover trovare applicazione, pur in conformità al disposto dell’art. 52 della stessa che ne regola l’interpretazione e le possibilità di limitarne l’esercizio. Occorre notare come la massimizzazione dell’effetto dei diritti fondamentali (anche sociali) oggi sanciti dalla Carta non è scevra di conseguenze non solo per la potestà normativa e

³⁷⁶ Conclusioni dell’avvocato generale Y. Bot del 2 ottobre 2012, causa C-399/11, *Stefano Melloni contro Ministero Fiscal*, ECLI:EU:C:2012:600, punto 99.

³⁷⁷ *Ibid.*

³⁷⁸ *Ibid.*, punto 100.

³⁷⁹ V. *supra* nota n. 366.

³⁸⁰ Nello stesso senso v. LIISBERG J. B., *Does the EU Charter of fundamental rights threaten the supremacy of community law?*, p. 1198. Cf. DE WITTE B., *Article 53*, in PEERS S., HERVEY T., KENNER J., WARD A. (eds), *The EU Charter of Fundamental Rights. A Commentary*, Hart, 2014, p. 1523-1538, spec. p. 1533, che tuttavia non si spinge sino ad una affermazione così esplicita, limitandosi a sostenere che il maggiore portato giuridico dell’articolo in discorso “*is the confirmation that national protection of rights is not displaced by the entering into force of the Charter*”.

per i diritti costituzionali degli Stati membri³⁸¹ – che sono “intersecati” in larga misura dai diritti e principi enunciati dalla Carta³⁸² –, cui si è già fatto riferimento, ma anche e soprattutto per i diritti fondamentali di altri soggetti.

1.3. Considerazioni preliminari sull'effetto (diretto) orizzontale dei diritti fondamentali e sull'impatto di questo sull'autonomia privata

In altre parole, si pone il problema del c.d. effetto (diretto) orizzontale dei diritti fondamentali, che, se, da un lato, garantisce effettività della protezione giuridica accordata a un soggetto, finisce per riverberarsi in modo speculare sulla posizione di un altro soggetto, vincolandone l'autonomia privata al di là di quanto previsto nella specifica normativa (nazionale ed europea) ad esso applicabile.

³⁸¹ SPAVENTA E., *Fundamental rights in the European Union*, in BARNARD C., PEERS S., *European Union Law*, Oxford, Oxford University Press, III ed., 2020, pp. 243-282, p. 244. Mi pare che Spaventa evidenzi in modo puntuale i problemi sottesi al processo (più o meno conscio) di “armonizzazione” (o “centralizzazione” della protezione dei) dei diritti fondamentali nell'UE, v. SPAVENTA E., *Should we “harmonize” fundamental rights in the EU? Some reflections about minimum standards and fundamental rights protection in the EU composite constitutional system*, in *Common Market Law Review*, 2018, vol. 55, n. 4, pp. 997-1023, ove l'A., in conclusione, auspica che la normativa UE in tema di diritti fondamentali possa lasciare un ampio margine di apprezzamento alle autorità nazionali rimarcando che “*where there is no Treaty bar to doing so, the balancing exercise between competing rights reflects local concerns and traditions: accommodating some fundamental rights plurality is a sign of constitutional maturity, not of constitutional weakness*” (pp. 1022-1023). Questa è, in sostanza, la prospettiva adottata nella analisi condotta in relazione alla sentenza *Cresco Investigation* (Sentenza della Corte (Grande Sezione) del 22 gennaio 2019, causa C-193/17, *Cresco Investigation GmbH c. Markus Achatzi*, ECLI:EU:C:2019:43), dove si è cercato di mettere in luce le conseguenze (per l'azione degli Stati membri, per gli individui, ed anche, pur indirettamente, per la legittimazione del discorso in materia di diritti fondamentali della Corte), nello specifico caso, del fenomeno di politica giudiziaria che Spaventa definisce l’“*overenthusiastic application of the Charter*”, v. CECCHETTI L., *Gli strumenti del giudizio di eguaglianza della Corte di giustizia alla prova del divieto di discriminazione sulla base della religione: il caso Cresco Investigation*, in *Il Diritto dell'Unione europea*, 2020, pp. 317-360. In una prospettiva diversa mi pare porsi CANNIZZARO, che auspica, in sostanza, uno standard di protezione uniforme seppur composito (ciè elaborato tramite le suggestioni delle Corti costituzionali degli Stati membri), v. Cannizzaro E., *Towards a Uniform Standard of Protection of Fundamental Rights in Europe?*, in *European Papers*, 2017, p. 3 e ss.

³⁸² Corte costituzionale italiana, sentenza del 7 novembre 2017 n. 269, punto 5.2. in diritto. Cfr. CARTABIA M., *L'ora dei diritti fondamentali nell'Unione Europea*, cit., p. 22 (“sovrapposti”).

Entrambi i *volet* di questa tematica sono esacerbati, nell'ambito della presente analisi, in ragione della natura fisiologicamente – anche se non necessariamente – orizzontale dei diritti sociali fondamentali in esame, dalla loro iniziale protezione, per la maggior parte tramite direttive di armonizzazione minima in materia giuslavoristica fisiologicamente orizzontali³⁸³, e dal consolidato insegnamento secondo il quale le disposizioni di queste, tuttavia, non possono esplicare “*di per sé*” effetti diretti in controversie tra privati³⁸⁴. La possibilità di vincolare l'autonomia privata degli individui da parte di norme di diritto primario non

³⁸³ In dottrina Tizzano segnalava già negli anni '80 come nella materia del lavoro si avverte con maggiore incisività il problema dei c.d. effetti orizzontali delle direttive, v. TIZZANO A., *Efficacia della normativa comunitaria in materia di lavoro*, in AA.VV., *Il lavoro nel diritto comunitario e l'ordinamento italiano, Atti del Convegno di Parma, 30-31 ottobre 1985*, Cedam, Padova, 1988, p. 63 ss., p. 63.

³⁸⁴ Sentenza della Corte del 26 febbraio 1986, causa 152/84, *M. H. Marshall contro Southampton and South-West Hampshire Area Health Authority (Teaching)*, ECLI:EU:C:1986:84, punto 48, ove i giudici del Kirchberg rilevano, tra l'altro, che “secondo l'art. 189 del trattato [ndr, 288 TFUE], la natura cogente della direttiva sulla quale è basata la possibilità di farla valere dinanzi al giudice nazionale, esiste solo nei confronti dello «Stato membro cui è rivolta» [con la conseguenza] che la direttiva non può di per sé creare obblighi a carico di un singolo e che una disposizione d'una direttiva non può quindi essere fatta valere in quanto tale nei confronti dello stesso” (corsivo aggiunto). Insegnamento granitico (v. a titolo esemplificativo sentenza della Corte del 14 luglio 1994, causa C-91/92, *Paola Faccini Dori contro Recreb Srl*, ECLI:EU:C:1994:292, punto 20; Sentenza della Corte (grande sezione) del 5 ottobre 2004, cause riunite C-397/01 a C-403/01, *Bernhard Pfeiffer (C-397/01), Wilhelm Roith (C-398/01), Albert Süß (C-399/01), Michael Winter (C-400/01), Klaus Nestvogel (C-401/01), Roswitha Zeller (C-402/01) e Matthias Döbele (C-403/01) contro Deutsches Rotes Kreuz, Kreisverband Waldshut eV.*, ECLI:EU:C:2004:584, punto 108) che non ha vacillato neppure nella giurisprudenza *Mangold* e successiva progenie, ove l'effetto diretto è stato riconosciuto alla norma di rango primario (il principio generale del diritto, prima, l'art. 21 della Carta, poi) e non già alla direttiva, v. per tutte sentenza della Corte (Grande Sezione) del 19 gennaio 2010, causa C-555/07, *Seda Küçükdeveci contro Swedex GmbH & Co. KG*, ECLI:EU:C:2010:21, punto 46. Al riguardo, Pollicino qualifica il mancato riconoscimento di effetti diretti in controversie orizzontali alle disposizioni delle direttive in termini di “crampo mentale” della giurisprudenza della Corte di giustizia, che ha spinto quest'ultima a riconoscere efficacia diretta “a portati normativi, quali i principi generali, che geneticamente sono caratterizzati da maglie assai più larghe di quelle che contraddistinguono la portata semantica significativa delle disposizioni delle direttive”, v. POLLICINO O., *L'efficacia orizzontale dei diritti fondamentali previsti dalla Carta – La giurisprudenza della Corte di giustizia in materia di digital privacy come osservatorio privilegiato*, in *MediaLaws - Rivista di diritto dei media*, 2018, pp. 138-163, p. 147. Si ritornerà su questi aspetti nel prossimo capitolo.

rappresenta certo una novità per l'ordinamento dell'Unione³⁸⁵, neppure in materia sociale. Basti ricordare che già nel 1974, nella sentenza *Defrenne II* già menzionata³⁸⁶, è stata sancita l'efficacia diretta, anche orizzontale, del principio della parità delle retribuzioni fra i lavoratori di sesso maschile e quelli di sesso femminile per uno stesso lavoro. Sempre in materia – in senso lato – sociale, si pensi inoltre al caso *Angonese*³⁸⁷, dove, sulla base degli insegnamenti della sentenza appena ricordata³⁸⁸, la Corte di giustizia riconosce espressamente che “il divieto della discriminazione in base alla cittadinanza, enunciato dall'art. [45 del TFUE], si applica anche ai privati”³⁸⁹.

Come vedremo meglio, tuttavia, da un lato, il “linguaggio dei diritti fondamentali” rimane estraneo al primo riconoscimento dell'effetto diretto orizzontale, che risulta invece basato sui principi strutturali dell'ordinamento UE e motivato – in prima battuta – dall'importanza di assicurare l'effettività di tali norme ai fini della realizzazione o del buon funzionamento del mercato interno; dall'altro lato e in modo interconnesso a quanto precede, questa giurisprudenza si sviluppa in relazione al principio di non discriminazione, pur declinato in modo differente.

In questo contesto, complice, protremmo dire, il “suo contenuto di impronta tipicamente costituzionale”³⁹⁰, la Carta, ancor prima del Trattato di Lisbona, portava gli Studiosi ad interrogarsi – tra l'altro – sulla possibilità per i diritti

³⁸⁵ Torneremo sul punto nel prossimo capitolo.

³⁸⁶ V. *supra* capitolo I, par. 2.1.2.

³⁸⁷ Sentenza della Corte del 6 giugno 2000, causa C-281/98, *Roman Angonese contro Cassa di Risparmio di Bolzano SpA*, ECLI:EU:C:2000:296. Con alcune differenze dovute alla natura “collettiva” della regolamentazione del lavoro subordinato, v. già la sentenza della Corte del 12 dicembre 1974, causa 36/74, *B.N.O. Walrave, L.J.N. Koch contro Association Union cycliste internationale, Koninklijke Nederlandsche Wielren Unie e Federación Española Ciclismo*, ECLI:EU:C:1974:140, punti 20-22, e sentenza della Corte del 15 dicembre 1995, causa C-415/93, *Union royale belge des sociétés de football association ASBL e altri contro Jean-Marc Bosman e altri*, ECLI:EU:C:1995:463, punto 10 ss.

³⁸⁸ Sentenza *Angonese*, punti 32-35.

³⁸⁹ Sentenza *Angonese*, punto 36.

³⁹⁰ Corte costituzionale italiana, sentenza n. 269/17, punto 5.2. in diritto.

fondamentali ivi sanciti di essere invocati con successo nei confronti di soggetti privati³⁹¹ sulla base di categorie sviluppate dal diritto, internazionale³⁹² e nazionale³⁹³, in materia di diritti umani. La problematica è venuta ad assumere ancor più attenzione a seguito dell'attribuzione, alla stessa, dello stesso valore giuridico dei Trattati³⁹⁴.

³⁹¹ BALBONI M., *Il contributo della Carta al rafforzamento della protezione giurisdizionale dei diritti umani in ambito comunitario*, in ROSSI L. S. (a cura di), *Carta dei diritti fondamentali e costituzione dell'Unione europea*, Milano, Giuffrè, 2002, pp. 139-158, dove l'A., da un lato, distingue nettamente questa problematica da quella dell'applicazione della dottrina degli effetti diretti e del principio del primato a norme dell'ordinamento UE, e, dall'altro lato, conclude in senso possibilista, pur evidenziando alcuni punti di attenzione (in merito, in sostanza, al ruolo del giudice e all'idoneità dello strumento pregiudiziale).

³⁹² V. per tutti CLAPHAM A., *Human Rights in the Private Sphere*, Oxford, Oxford University Press, 1993, e già ID., *Human Rights Obligations of Non-State Actors*, Oxford, Oxford University Press, 2006.

³⁹³ Come ricorda Balboni, nell'ambito della dottrina dei diritti umani è invalso l'utilizzo del termine, elaborato dalla giuspubblicistica tedesca, *Drittwirkung* (effetti nei confronti di terzi), a sua volta scomponibile in una c.d. invocabilità immediata o diretta (*unmittelbare Drittwirkung*) e in una invocabilità mediata o indiretta (*mittelbare Drittwirkung*). Quest'ultima, benché declinata in diverse forme, più in particolare, consisterebbe nell'obbligo del giudice di tenere in considerazione le disposizioni costituzionali sui diritti umani nei rapporti tra privati attraverso l'interpretazione delle clausole generali presenti nel sistema civilistico (v. BALBONI M., *Il contributo della Carta al rafforzamento della protezione giurisdizionale dei diritti umani in ambito comunitario*, cit., pp. 143-144). Nella dottrina civilistica italiana questa impostazione è stata adottata da Rodotà (v. ad es. RODOTÀ S., *Le fonti di integrazione del contratto*, Milano, Giuffrè, Ristampa integrata, 2004). Secondo la terminologia impiegata dalla *Bundesverfassungsgericht* si parla di *Ausstrahlungswirkung* (*spillover effect* o effetto di irradiazione), v. *BVerfGE*, 1 BvE, 7/198 - *Lüth* del 15 gennaio 1958, par. 31. Più recentemente, i numerosi contributi sul tema di Frantziou ripropongono l'utilizzo della terminologia tedesca (v. già FRANTZIOU E., *The Horizontal Effect of the EU Charter of Fundamental Rights: Rediscovering the Reasons for Horizontality*, in *European Law Journal*, 2015, vol. 21 (5), pp. 657-679, spec. 670) anche se l'A., a differenza del primo commento di Balboni, sembra collocare la propria indagine sull'ordinamento UE nel solco dei principi strutturali del primato e dell'effetto diretto, v. FRANTZIOU E., *The Horizontal Effect of Fundamental Rights in the European Union: A Constitutional Analysis*, Oxford University Press, Oxford, 2019, p. 3. Prospettiva che questo lavoro condivide, come si vedrà meglio nel prosieguo.

³⁹⁴ Con specifico riferimento ai diritti sociali ivi sanciti, v. SARMIENTO D., *La justice sociale dans la jurisprudence de la Cour de justice*, cit., p. 51 ss.; V. anche CRAIG P., *The Lisbon Treaty: Law, Politics, and Treaty Reforms*, Oxford, Oxford University Press, 2010, p. 206 ss.; e LECZYKIEWICZ D., *Horizontal Application of the Charter of Fundamental Rights*, in *European Law Review*, 2013, p. 1 ss.; SCHÜTZE R., *European Union Law*, cit., p. 486-487, e, recentemente in senso possibilista, LENAERTS K., *The Horizontal Application of the Charter*, in *Quaderni costituzionali*, 2020, pp. 633-636.

Ora, ogni contributo che si propone di contribuire alla riflessione a questo riguardo non può ignorare che la questione chiama in causa la definizione del rapporto tra diritti fondamentali ed autonomia privata³⁹⁵ e la stessa concezione dell'ordinamento giuridico, come già rilevato, anche nel settore del diritto dell'Unione, da Craig³⁹⁶. Tale rapporto, merita infine osservare, non è unidirezionale: se, da un lato, l'invocabilità in controversie orizzontali dei diritti sanciti dalla Carta ha determinato, in alcuni casi, la compressione della sfera giuridica soggettiva, per quanto qui interessa, della parte datoriale (anche privata)³⁹⁷ così come di altri principi generali dall'ordinamento UE (oltreché propri degli ordinamenti nazionali)³⁹⁸; l'utilizzo della Carta in controversie orizzontali da parte

³⁹⁵ Per una interessante prospettiva costituzionalistica e di teoria generale in merito alla "costituzionalizzazione" dei rapporti *inter privatos*, v. KUMM M., *Who is Afraid of the Total Constitution? Constitutional Rights as Principles and the Constitutionalization of Private Law*, in *German Law Journal*, 2006, pp. 341-369.

³⁹⁶ CRAIG P., *The Lisbon Treaty: Law, Politics, and Treaty Reforms*, cit., p. 208 ss., secondo cui, da un lato, "[a]ny legal system that protects fundamental rights has to decide how far those protections are to apply" e, dall'altro lato, "[t]he view that rights-based protections should apply even as between private parties is premised ultimately on the hypothesis that all legal relations are constituted by the State, in the sense that the law itself is constructed and supported by the State". Adottando questa prospettiva, prosegue l'A., "the formal divide between the public and private sphere begins to crumble" ed il problema diviene determinare "which types of restraint on private action are felt to be normatively warranted" (*Ibid.*). Di conseguenza, "[i]t becomes more difficult to argue that rights-based protections should have no application in the private sphere, more especially since power which is nominally private may be just as potent as power which is formally public" (*Ibid.*).

³⁹⁷ È evidente che l'espansione della tutela di alcuni diritti determini una compressione della sfera giuridica soggettiva della parte datoriale, pubblica o privata E.g., illegittimità di alcune condotte od omissioni, obbligo di corrispondere una determinata somma o prestazione, obbligo di riorganizzare la propria attività per garantire il godimento dei diritti garantiti ai lavoratori dal diritto UE, ecc. Alcuni di questi casi, nella misura in cui rilevano per il campo di indagine, saranno descritti nel prossimo capitolo.

³⁹⁸ E.g. principio della certezza del diritto e legittimo affidamento, esacerbati anche dal *modus operandi* della Corte di giustizia consistente nell'utilizzo combinato direttiva-diritto fondamentale per garantire l'efficacia del diritto invocato anche in controversie orizzontali. V. ad esempio in questo senso le già richiamate conclusioni dell'Avvocato generale Bobek nel caso *Cresco Investigation*, punto 141, oltre al noto caso *Dansk Industri* (sentenza della Corte (Grande Sezione) del 16 aprile 2016, causa C-441/14, *Dansk Industri (DI) c. Successione Karsten Eigil Rasmussen*, ECLI:EU:C:2016:278, spec. punto 43). In tal caso, il giudice nazionale (la Corte Suprema danese) interrogava la Corte di giustizia sulla compatibilità con i predetti principi della disapplicazione, in

della Corte, ed in particolare dell'art. 16 della stessa che proclama la libertà di impresa³⁹⁹, ha determinato, in sede di bilanciamento o in via interpretativa, la possibilità di limitare alcuni diritti sociali fondamentali dei lavoratori⁴⁰⁰.

I profili così abbozzati risulteranno più chiari nel prosieguo. Senza arrivare a sostenere l'utilizzo dell'espressione "diritti a somma zero"⁴⁰¹, quanto precede vuole

una controversia orizzontale, di una disposizione nazionale incompatibile con il principio generale di non discriminazione sulla base dell'età come concretizzato dalla direttiva 2000/78 (v. punti 14, 17-20 e 38-43). Trattandosi di controversia orizzontale, sulla scorta dei principi di certezza del diritto e di tutela del legittimo affidamento, la Corte Suprema danese dichiara la pronuncia resa dalla Corte nel caso *Dansk Industri ultra vires* e non applicabile in Danimarca, v. Corte Suprema danese 6 dicembre 2016, 15/2014, disponibile online e, sul punto, MADSEN M. R., OLSEN H. P., ŠADL U., *Competing Supremacies and Clashing Institutional Rationalities: The Danish Supreme Court's Decision in the Ajos Case and the National Limits of Judicial Cooperation*, in *European Law Journal*, 2017, pp. 140-150, e ZACCARONI G., *Is the horizontal application of general principles ultra vires? Dialogue and conflict between supreme European courts in Dansk Industri*, in *Federalismi.it*, 2018, n. 9, pp. 1-17. È noto, peraltro, che il principio di certezza del diritto trova cittadinanza anche nell'ordinamento dell'UE, sul punto v. da ultimo TUFANO M. L., *La certezza del diritto nella giurisprudenza della Corte di giustizia dell'Unione europea*, in *Il Diritto dell'Unione europea*, 2019, pp. 767-791; e MARTUCCI F., *Les principes de sécurité juridique et de confiance légitime dans la jurisprudence de la Cour de justice de l'Union européenne*, in *Les cahiers du Conseil constitutionnel*, 2020, disponibile online.

³⁹⁹ Ai sensi della disposizione in discorso: "È riconosciuta la libertà d'impresa, conformemente al diritto dell'Unione e alle legislazioni e prassi nazionali" (corsivo aggiunto).

⁴⁰⁰ E finanche l'autonomia privata delle associazioni sindacali. V., rispettivamente (in relazione a quanto indicato nel testo), sentenza della Corte di giustizia (Terza Sezione) del 18 luglio 2013, causa C-426/11, *Mark Alemo-Herron e altri contro Parkwood Leisure Ltd*, ECLI:EU:C:2013:521, punto 31 ss., e sentenza della Corte (Grande Sezione) del 14 marzo 2017, causa C-157/15, *Samira Achbita e Centrum voor gelijkheid van kansen en voor racismebestrijding contro G4S Secure Solutions NV*, ECLI:EU:C:2017:203, punto 38 ss. Le modalità di applicazione dell'art. 16 della Carta nella prima sentenza hanno attirato numerose critiche anche da parte della più autorevole (e tradizionalmente moderata) dottrina comunitaria: Weatherill parla di "a decision of the Court of Justice of the European Union [...] so downright odd that it deserves to be locked into a secure container, plunged into the icy waters of a deep lake and forgotten about", v. WEATHERILL S., *Use and Abuse of the EU's Charter of Fundamental Rights: on the improper veneration of 'freedom of contract'*, in *European Review of Contract Law*, 2014, p. 167 ss. V. anche PRASSL J., *Freedom of Contract as a General Principle of EU Law? Transfers of Undertakings and the Protection of Employer Rights in EU Labour Law*, in *Industrial Law Journal*, 2013, p. 434 ss.; e BABAYEV R., *Private Autonomy at Union Level: On Article 16 CFREU and Free Movement Rights*, in *Common Market Law Review*, 2016, pp. 979-1006.

⁴⁰¹ Bin sostiene che, in linea generale, "[o]gni progresso nella tutela di un diritto ha un suo contrappeso, provoca cioè la regressione della tutela di un altro diritto fondamentale o di un altro interesse", v. così BIN R., *Critica della teoria dei diritti*, cit., pp. 33-34.

segnalare *in limine* la complessità sottesa a questa tematica, mettendo sul “chi va là” concezioni “monodimensionali” del sistema di protezione UE dei diritti fondamentali che si sostanzia nel garantire, o meglio massimizzare, l’effetto utile del diritto (anche fondamentale) di volta in volta invocato⁴⁰². A questo approccio sarebbe penso preferibile un *modus operandi* che, nell’interpretare e/o determinare gli effetti di una disposizione del diritto dell’Unione, privilegi il bilanciamento dei diritti e degli interessi cristallizzati dal plesso normativo in questione⁴⁰³. Si tratta, in sostanza, di interiorizzare alla stregua di un vero e proprio canone metodologico una sorta di “presunzione di interessi confliggenti”, che non caratterizza beninteso solo le controversie orizzontali ma che sottende anche l’esercizio di diritti (anche in materia sociale) esperibili verso l’autorità pubblica⁴⁰⁴: Floris de Witte, nell’opera già richiamata, esemplifica in modo molto chiaro alcuni “conflitti tra differenti concezioni di giustizia” (*conflicts of justice*) prodotti dall’applicazione del diritto UE (e specificamente dalle libertà di circolazione)⁴⁰⁵.

Dopo aver brevemente ricordato come il discorso costituzionale in tema di diritti fondamentali ha avuto ingresso nell’ordinamento UE, verrà introdotto il sistema oggi delineato dall’art. 6 TUE per poi dedicare maggiore attenzione allo strumento-Carta (*post* Lisbona), illustrandone, pur brevemente, origini, problemi di

⁴⁰² Questo *modus operandi* è determinato da diverse concause ma può causare una sorta di ipertrofia del diritto invocato (*rectius* del diritto che è possibile invocare perché disciplinato dal diritto UE) a discapito di concorrenti interessi e diritti fondamentali che, anche ove riconosciuti, devono soggiacere a uno stringente (e a volte tautologico) test di proporzionalità.

⁴⁰³ Recentemente L. S. Rossi ha evidenziato questo profilo con in relazione due casi orizzontali in materia di diritto all’oblio rispetto ai quali si è pronunciata la Corte costituzionale federale tedesca, v. ROSSI L. S., *Il “nuovo corso” del Bundesverfassungsgericht nei ricorsi diretti di costituzionalità: bilanciamento fra diritti confliggenti e applicazione del diritto dell’Unione*, in *Federalismi.it*, 2020, n. 3, pp. 4–21, p. 5; come sottolinea l’A., le pronunce sono molto interessanti per quanto riguarda le relazioni tra sistemi di tutela dei diritti fondamentali (il *Bundesverfassungsgericht* opera anche un interessante riferimento all’art. 53 della Carta).

⁴⁰⁴ Come, ad esempio, alcuni dei diritti oggi sanciti dall’art. 34 della Carta ricollegati alla libera circolazione – in prima battuta – dei lavoratori, v. *supra* capitolo I, par. 2.1.1.

⁴⁰⁵ DE WITTE F., *Justice in the EU*, cit., p. 1 ss.

codificazione e principali limiti c.d. orizzontali, adottando come punto di osservazione privilegiato quello dei diritti sociali fondamentali⁴⁰⁶.

2. Il sistema oggi delineato dall'art. 6 TUE e le sue origini

2.1. Le origini giurisprudenziali della tutela e le fonti d'ispirazione di tale sistema

2.1.1. Alcune letture del "silenzio" dei Trattati istitutivi

In apertura del primo capitolo si è rilevato come i Trattati istitutivi non contenessero, in origine, alcun riferimento *esplicito* alla protezione dei diritti fondamentali⁴⁰⁷, benché elementi di protezione di tali diritti (anche sociali) fossero iscritti già in tale epoca⁴⁰⁸. La dottrina ha interpretato questo "silenzio" utilizzando plurime chiavi di lettura, tra le quali è opportuno ricordarne una che rispecchia *mutatis mutandis* quanto esplicitato dal rapporto Olhin: la fiducia riposta da parte dei Padri fondatori, in questo caso, nella protezione assicurata a tali diritti dalle costituzioni degli Stati membri e dai rispettivi sistemi giurisdizionali⁴⁰⁹. È possibile che tale fiducia fosse anche basata sul fatto che, non essendo ancora state elaborate la dottrina dell'efficacia diretta ed il principio del primato, agli occhi dei Signori

⁴⁰⁶ Ciò senza pretese di esaustività dato che ciascun paragrafo di questo capitolo potrebbe essere oggetto (*rectius* è stato oggetto) di un'opera monografica a sé stante.

⁴⁰⁷ Ancorché sarebbe errato pensare agli ultimi cinquant'anni soltanto in termini entusiasti di "sviluppo" della protezione dei diritti fondamentali dato che, rileva de Búrca, il punto più elevato di supporto politico nei confronti della creazione di un sistema di protezione sovranazionale è stato effettivamente raggiunto nei primi anni Cinquanta (come emerge dai lavori preparatori del trattato che istituisce una Comunità Politica europea), v. DE BÚRCA G., *The Road Not Taken: The EU as a Global Human Rights Actor*, in *American Journal of International Law*, 2011, vol. 105, p. 649 e ss., spec. pp. 651 e 653-664.

⁴⁰⁸ Come detto, tra l'altro, il principio di non discriminazione sulla base della nazionalità collegato alla libertà di circolazione dei lavoratori e quello di non discriminazione sulla base del sesso per quanto riguarda la retribuzione per uno stesso lavoro.

⁴⁰⁹ CARTABIA M., *L'ora dei diritti fondamentali nell'Unione Europea*, cit., p. 16.

dei Trattati la protezione dei diritti fondamentali degli individui rispetto all'azione delle Comunità apparisse rappresentare una competenza nazionale da svolgere sulla scorta degli standard costituzionali e della CEDU, da poco adottata⁴¹⁰. Per la diretta rilevanza sull'oggetto della presente analisi è possibile ricordare una seconda ipotesi ricostruttiva avanzata dalla dottrina: le differenze, molto marcate, negli standard di protezione dei diritti fondamentali, con specifico riferimento ai diritti fondamentali di natura economico-sociale⁴¹¹.

2.1.2. Sulle origini del “linguaggio dei diritti fondamentali” nella giurisprudenza della Corte, sulla *ratio* sottesa a questo sviluppo e sulle sue conseguenze

Benché soltanto qualche anno prima avesse esplicitamente escluso di poter sindacare la validità degli atti comunitari alla luce dei diritti fondamentali protetti dalle costituzioni nazionali⁴¹², il silenzio qui sopra descritto ha conosciuto un primo punto di rottura con le note sentenze *Stauder*⁴¹³ e *Internationale*

⁴¹⁰ WEILER J. H. H., *Eurocracy and distrust*, cit., pp. 1112-1113.

⁴¹¹ Weiler la qualifica “*simple but plausible explanation*” dato che “*in the postwar period, socioeconomic diversity had developed to such an extent that reaching a consensus on a common bill of socioeconomic rights already seemed impossible*”, v. WEILER J. H. H., *Eurocracy and distrust*, cit., p. 1113. Nello stesso senso v. CARTABIA M., *L'ora dei diritti fondamentali nell'Unione Europea*, cit., p. 17, che, condividendo le riflessioni di Weiler, le “contestualizza” nell'ampliata integrazione europea evidenziando le difficoltà anche in relazione ad altri diritti fondamentali (specialmente ove involgono bilanciamenti che chiamano in causa valutazioni di ordine morale e tradizioni costituzionali, per così dire, “non comuni”).

⁴¹² Sentenza della Corte del 4 febbraio 1959, causa 1/58, *Friedrich Stork & CO. contro l'Alta Autorità della Comunità europea del Carbone e dell'Acciaio*, ECLI:EU:C:1959:4, punto 4 a), ove viene affermato che “[...] la Corte, a norma dell'art. 31 del Trattato, deve semplicemente garantire il rispetto del diritto nell'interpretazione e nell'applicazione del Trattato e dei regolamenti di esecuzione, ma non è di regola tenuta a pronunciarsi in merito alle norme dei diritti nazionali. Ne consegue che anche la censura relativa al fatto che l'Alta Autorità con la sua decisione avrebbe violato principi fondamentali della Costituzione tedesca (in particolare gli artt. 2 e 12) non può essere presa in considerazione dalla Corte”.

⁴¹³ Sentenza della Corte del 12 novembre 1969, causa 29/69, *Erich Stauder contro Stadt Ulm – Sozialamt*, ECLI:EU:C:1969:57, punto 7.

*Handelsgesellschaft*⁴¹⁴. In breve, è stato sancito che “i diritti fondamentali della persona [...] fanno parte dei *principi generali del diritto comunitario* [e che di essi ...] la Corte garantisce l’osservanza”⁴¹⁵. La salvaguardia di questi diritti, viene precisato nella sentenza *Internationale*, “pur essendo informata alle tradizioni costituzionali comuni agli Stati membri, *va garantita entro l’ambito della struttura e delle finalità della Comunità*”⁴¹⁶. Si tratta quindi di una “fonte d’ispirazione” (e non già di una fonte del diritto) a disposizione dell’opera ermeneutico-maieutica svolta dalla Corte di giustizia, che comunque non riuscirà a placare completamente le preoccupazioni in punto di protezione dei diritti fondamentali nel contesto dell’integrazione comunitaria sorte in seno alla Corte costituzionale italiana⁴¹⁷ e al *Bundesverfassungsgericht*⁴¹⁸. L’impostazione della Corte di giustizia viene riaffermata nella sentenza *Nold*⁴¹⁹, ove – alle tradizioni costituzionali – vengono parificati “[i] trattati internazionali relativi alla tutela dei diritti dell’uomo, cui gli Stati membri hanno cooperato o aderito [che] possono del pari fornire *elementi di cui occorre tenere conto nell’ambito del diritto comunitario*”⁴²⁰, e nella – di poco

⁴¹⁴ Sentenza della Corte del 17 dicembre 1970, causa 11/70, *Internationale Handelsgesellschaft mbH contro Einfuhr- und Vorratsstelle für Getreide und Futtermittel*, ECLI:EU:C:1970:114.

⁴¹⁵ Sentenza *Stauder*, punto 7.

⁴¹⁶ Sentenza *Internationale Handelsgesellschaft*, punto 4 (corsivo aggiunto).

⁴¹⁷ Corte costituzionale italiana, sentenza n. 183/1973, *Frontini*, punto 9, alinea, ove si legge che “[è] appena il caso di aggiungere che in base all’art. 11 della Costituzione sono state consentite limitazioni di sovranità unicamente per il conseguimento delle finalità ivi indicate; e deve quindi escludersi che siffatte limitazioni, concretamente puntualizzate nel Trattato di Roma – sottoscritto da Paesi i cui ordinamenti si ispirano ai principi dello Stato di diritto e garantiscono le libertà essenziali dei cittadini -, possano comunque comportare per gli organi della C.E.E. un inammissibile potere di violare i principi fondamentali del nostro ordinamento costituzionale, o i diritti inalienabili della persona umana. Ed è ovvio che qualora dovesse mai darsi all’art. 189 una sì aberrante interpretazione, in tale ipotesi sarebbe sempre assicurata la garanzia del sindacato giurisdizionale di questa Corte sulla perdurante compatibilità del Trattato con i predetti principi fondamentali”.

⁴¹⁸ V. *BVerfG*, sentenza del 29 maggio 1974 (*BVerfGE* 37, 271- *Solange I*), resa, a seguito della pronuncia della Corte di giustizia, quale giudice rimettente nel caso *Internationale Handelsgesellschaft*.

⁴¹⁹ Sentenza della Corte del 14 maggio 1974, causa 4/73, *J. Nold, Kohlen- und Baustoffgroßhandlung contro Commissione delle Comunità europee*, ECLI:EU:C:1974:51, v. spec. il punto 13, ove viene sancito che la Corte “non potrebbe, quindi, ammettere provvedimenti incompatibili con i diritti riconosciuti e garantiti dalle costituzioni degli Stati membri”.

⁴²⁰ *Ibid.* (corsivo aggiunto).

successiva – sentenza *Hauer*⁴²¹. In quest’ultima sentenza vengono esplicitate le ragioni alla base dell’“autonomo” sistema comunitario di tutela dei diritti fondamentali: preservare “l’unità del mercato interno”⁴²² e “l’unità e l’efficacia del diritto comunitario”⁴²³, in questo modo evitando di compromettere “la coesione della Comunità”⁴²⁴.

Se appare pressoché impossibile rintracciare un manuale di diritto dell’Unione europea che non faccia riferimento alle quattro sentenze richiamate sinora, è più raro, invece, che la riflessione accademica ponga in rilievo le peculiarità dei principi affermati in queste pronunce in uno scenario più ampio di tutela dei diritti fondamentali.

Un primo punto di attenzione, che emerge dai passaggi delle sentenze *Internationale* e *Hauer* riportati nel testo, è la natura “funzionalistica” del sistema di tutela in discorso, che lo differenzia sensibilmente sia dai sistemi costituzionali degli Stati membri sia dai sistemi di tutela predisposti a livello di diritto internazionale. Nonostante i profondi mutamenti registratisi negli ultimi cinquant’anni, che ovviamente non si risolvono nel mero ampliamento delle competenze attribuite all’Unione, questa sorta di *imprinting* originario tende a caratterizzare ancora oggi il discorso in materia di diritti fondamentali della Corte di giustizia⁴²⁵. Alla luce di queste caratteristiche, la dottrina costituzionalistica italiana ha segnalato la mancanza di “coassialità” dei tre sistemi⁴²⁶; appare forse più opportuno ricostruire questo quadro riconoscendo che essi ruotano intorno a valori comuni (si potrebbe dire quelli oggi affermati all’art. 2 TUE); questa rivoluzione, tuttavia, avviene secondo orbite differenti, sovrapposte in alcuni tratti, divergenti in

⁴²¹ Sentenza della Corte del 13 dicembre 1979, causa 44/79, *Liselotte Hauer contro Land Rheinland-Pfalz*, ECLI:EU:C:1979:290.

⁴²² Sentenza *Hauer*, punto 14.

⁴²³ *Ibid.*

⁴²⁴ *Ibid.*

⁴²⁵ Bin parla di “imprinting genomico”, v. BIN R., cit., p. 70.

⁴²⁶ *Ibid.*, p. 69 ss.

altri. Inoltre, se il nesso tra queste sentenze e la necessità di assicurare il primato dell'ordinamento UE sul diritto nazionale⁴²⁷ – si è parlato anche di “uso difensivo dei diritti fondamentali”⁴²⁸ – è difficilmente contestabile⁴²⁹, deve anche riconoscersi che la svolta giurisprudenziale in discorso avviene in un contesto politico-istituzionale particolarmente favorevole⁴³⁰.

⁴²⁷ Sentenza della Corte del 15 luglio 1964, causa 6/64, *Flaminio Costa contro E.N.E.L.*, ECLI:EU:C:1964:66.

⁴²⁸ COPPEL V. J., O'NEILL A., *The European Court of Justice: taking Rights seriously?*, in *Common Market Law Review*, 1992, p. 669 e ss., pp. 670-672.

⁴²⁹ V. già esplicitamente in questo senso CAPPELLETTI M., GOLAY D., *The Judicial Branch in the Federal and Transnational Union: Its Impact on Integration*, in CAPPELLETTI M., SECCOMBE M., WEILER J. H. H. (eds), *Integration Through Law: Europe and the American Federal Experience*, 1986, p. 261 ss., spec. p. 266 (ove viene affermato che anche se “[...] it is not self-evident that federalism, transnationalism and legal integration are such worthy goals that we should be eager to sacrifice our fundamental rights to their cause [...], to carve out a national exemption to Community supremacy would create a doctrine dangerous to the system in its entirety. The solution to this third fundamental question of judicial concern in the federal or transnational union must, therefore, seek to preserve the federal or transnational prerogatives not by denying fundamental rights, but by compensating any loss of State guarantees with the promise to protect fundamental rights at the federal or transnational level”). Nello stesso senso v. *ex multis* WEILER J. H. H., *Eurocracy and distrust*, cit., p. 1119 (ove l'A. rileva come “[t]he “surface language” of the Court in *Stauder* and its progeny is the language of human rights [mentre] the “deep structure” is all about supremacy”); COPPEL V. J., O'NEILL A., *The European Court of Justice: taking Rights seriously?*, in *Common Market Law Review*, 1992, p. 669 e ss., spec. pp. 670-672 e 682-683; DE BÚRCA G., *The Road Not Taken*, cit., p. 668; CARTABIA M., *L'ora dei diritti fondamentali nell'Unione Europea*, cit., pp. 18-19; BENOÎT-ROHMER F., *Les droits de l'homme dans l'Union européenne: De Rome à Nice*, in ROSSI L. S. (a cura di), *Carta dei diritti fondamentali e Costituzione dell'Unione europea*, cit., p. 19 ss., spec. p. 22 ss.

⁴³⁰ Da un lato, soltanto qualche anno prima il Presidente della Commissione Walter Hallstein aveva apertamente sostenuto la necessità di includere i diritti fondamentali tra i principi generali del diritto comunitario; dall'altro lato, di lì a qualche anno i capi di stato e di governo dei nove Stati membri avrebbero adottato, la Dichiarazione sull'identità europea, ove “il rispetto dei diritti dell'uomo” è indicato tra gli “elementi fondamentali dell'identità europea” (Dichiarazione sull'identità europea, cit., par. 1.), (v. capitolo I, par. 2.4), e la Dichiarazione congiunta del Parlamento europeo, del Consiglio e della Commissione sui diritti fondamentali del 5 aprile 1977, in GUCE N. C. 103 del 27 aprile 1977, p. 1 (nella quale viene proclamato che le tre istituzioni “sottolineano l'importanza essenziale che essi attribuiscono al rispetto dei diritti fondamentali, quali risultano in particolare dalle costituzioni degli Stati membri nonché dalla convenzione europea di salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali” e che “[n]ell'esercizio dei loro poteri e perseguendo gli obiettivi delle Comunità europee, essi rispettano e continueranno a rispettare tali diritti”). In generale su questi sviluppi, v. DE BÚRCA G., *The Road Not Taken*, cit., p. 668. A questo si aggiunga che, come è stato rilevato, la prossimità temporale dell'adozione della CEDU e quindi dell'impegno degli Stati

In secondo luogo, e in modo strettamente connesso a quanto precede, l'affermarsi di un discorso in tema di “diritti umani” e di “diritti fondamentali” nella giurisprudenza della Corte, sin dagli albori, non corrisponde ad un incremento della tutela di tali diritti: a venire in rilievo è piuttosto la possibilità di limitare tali diritti fondamentali per finalità di pubblico interesse.

In breve, nella sentenza *Internationale Handelsgesellschaft*⁴³¹ gli oneri imposti in capo agli operatori economici operanti nel settore dei cereali dal regime comune delle cauzioni disciplinato da un regolamento del Consiglio venivano considerati lesivi dei principi della libertà d'azione e di disposizione, della libertà economica e di proporzionalità, garantiti dalla Costituzione tedesca. La Corte, dopo aver rilevato il carattere non sproporzionato delle spese per la cauzione rispetto al valore complessivo delle merci ed alle altre spese commerciali⁴³², sancisce che esse rappresentano “la conseguenza logica di un'organizzazione dei mercati rispondente all'interesse generale (definito dall'articolo 39 del trattato [ndr, oggi art. 39 TFUE]), la quale è intesa a garantire un equo tenore di vita alla popolazione agricola, ed al tempo stesso dei prezzi ragionevoli al consumo”⁴³³. Già nel 1970 emerge chiaramente quella fisiologica necessità di bilanciare interessi confliggenti, alla quale si è fatto riferimento in apertura; bilanciamento operato dalla Corte mediante l'utilizzo del principio generale di proporzionalità. Test di proporzionalità che, peraltro, è condotto in modo alquanto blando dato che, dopo aver sottolineato l'adeguatezza e l'idoneità del sistema delle cauzioni⁴³⁴, l'*onus probandi* in punto di

membri verso il rispetto di uno standard comune (seppur minimo) nella tutela dei diritti umani rendeva inaccettabile, innanzitutto sotto il profilo politico, la tesi secondo cui il conferimento delle competenze a livello comunitario determinasse l'inapplicabilità di tale standard. V. in questo senso JACQUÉ J.-P., *Droit institutionnel de l'Union européenne*, cit., pp. 64-65.

⁴³¹ Anche la precedente sentenza *Stauder* potrebbe essere annoverata in questo filone giurisprudenziale senonché l'incidenza del diritto comunitario sui diritti fondamentali protetti dalle costituzioni nazionali, in tale caso, viene esclusa “a monte” (in sede di interpretazione della decisione della Commissione) escludendo quindi una antinomia tra i due ordinamenti.

⁴³² Sentenza *Internationale Handelsgesellschaft*, punto 15.

⁴³³ Sentenza *Internationale Handelsgesellschaft*, punto 16.

⁴³⁴ Sentenza *Internationale Handelsgesellschaft*, punto 9.

(non-)necessità di siffatto sistema è, in sostanza, posto in capo all'operatore economico⁴³⁵.

Gli intenti “limitatori” del discorso in tema di diritti fondamentali sono ancora più evidenti nella sentenza *Nold*, riguardante, come è noto, l'annullamento di una decisione della Commissione in materia di approvvigionamento all'ingrosso di carbone presso gli uffici di vendita del bacino della Ruhr. Ora, senza entrare nel merito della questione, occorre notare come le affermazioni di principio circa la necessità di rispettare i diritti fondamentali⁴³⁶ siano intrinsecamente legate, da un alto, alla *communis opinio* in relazione alla necessità di bilanciare diritti e libertà di natura economica (diritto di proprietà e libero esercizio del commercio, del lavoro e di altre attività economiche⁴³⁷) con altri interessi sociali⁴³⁸; e, dall'altro lato, alla conseguente asserzione per cui “[n]ell'ordinamento giuridico comunitario, appare legittimo sottoporre tali diritti a taluni limiti giustificati dagli obiettivi d'interesse generale perseguiti dalla Comunità, purché non resti lesa la sostanza dei diritti stessi”⁴³⁹. Formula, quest'ultima, che ancora oggi riecheggia nel disposto dell'art. 52, par. 1, della Carta⁴⁴⁰.

⁴³⁵ Sentenza *Internationale Handelsgesellschaft*, punti 10 e 11, dove vengono prese in esame le alternative a tale sistema avanzate dalla società *Internationale*.

⁴³⁶ Sentenza *Nold*, punto 13.

⁴³⁷ Sentenza *Nold*, punto 14.

⁴³⁸ *Ibid.*, ove la Corte rileva che, alla luce degli ordinamenti costituzionali degli Stati membri, tali diritti “lungi dal costituire prerogative assolute, vanno considerati alla luce della funzione sociale dei beni e delle attività oggetto della tutela”.

⁴³⁹ *Ibid.*

⁴⁴⁰ Su questa disposizione v. *ex multis* MORI P., *La qualità della legge e la clausola generale di limitazione dell'art. 52 par. 1 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea*, in *Il Diritto dell'Unione Europea*, 2014, p. 243 ss.; nonché, da ultimo, CISOTTA R., *Brevi note sulla giurisprudenza sull'art. 52, par. 1 della Carta dei diritti fondamentali dell'UE in materia di limitazioni ai diritti fondamentali ...con uno sguardo in avanti*, in *Osservatorio sulle fonti*, 2021, p. 19 ss. Per un'analisi di alcuni profili di attualità nella giurisprudenza della Corte di giustizia relativi a questa disposizione, v. FONTANELLI F., *The mythology of proportionality in judgments of the Court of Justice of the European Union on Internet and fundamental rights*, in *Oxford Journal of Legal Studies*, 2016, pp. 630-660.

Sulla stessa lunghezza d'onda è possibile collocare la sentenza *Hauer*, in cui la Corte viene chiamata a valutare la compatibilità del divieto temporaneo di nuovi impianti di viti su qualsiasi terreno (stabilito da un regolamento del Consiglio in materia) con, tra l'altro, il diritto di proprietà. I profili di rilievo della sentenza sono plurimi. Tra questi è possibile segnalare, in primo luogo, il riferimento al diritto di proprietà come garantito dall'art. 1 del Protocollo addizionale alla CEDU come espressione (e consacrazione) delle tradizioni costituzionali comuni agli Stati membri⁴⁴¹. Il ruolo di queste ultime appare in tutta la sua importanza anche nei passaggi successivi, ove sono rammentati “i principi costituzionali comuni agli Stati membri e [le] prassi legislative costanti nelle più varie materie” per affermare che le limitazioni del predetto regolamento non sono di per sé vietate⁴⁴². Inoltre, sul presupposto per cui, in virtù dell'art. 1, co. 2, del Protocollo addizionale alla CEDU, l'esercizio del diritto di proprietà può essere limitato quando “«necessario» ai fini della tutela dell'«interesse generale»”⁴⁴³, la Corte conclude in senso affermativo in merito alla integrazione di questi due requisiti⁴⁴⁴.

Ciò significa che in questa prima fase la Corte – secondo la celebre espressione di Dworkin – non abbia “preso i diritti sul serio”? La risposta è certamente negativa: nei paragrafi 2.1.1. e 2.1.2. del Capitolo I è stato rimarcato, seppur nei limiti dell'ambito di indagine, il ruolo chiave della giurisprudenza della Corte di giustizia – anche coeva a quella appena ricordata – nella protezione di alcuni diritti attribuiti dall'ordinamento comunitario agli individui: diritti “sociali” funzionali – direttamente o indirettamente – alla realizzazione e al buon funzionamento del mercato unico (inteso, tuttavia, non come un fine in sé ma come lo strumento privilegiato per conseguire gli obiettivi originariamente previsti

⁴⁴¹ Sentenza *Hauer*, punto 17, ove si legge che “il diritto di proprietà è tutelato alla stregua dei principi comuni alle Costituzioni degli Stati membri, recepiti nel Protocollo addizionale alla Convenzione europea di salvaguardia dei diritti dell'uomo”.

⁴⁴² Sentenza *Hauer*, punto 22.

⁴⁴³ Sentenza *Hauer*, punto 19.

⁴⁴⁴ Compiendo un approfondito esame degli obiettivi del regolamento nel contesto delle finalità della politica agricola comune (PAC), v. sentenza *Hauer*, punti 20-29.

dall'art. 2 del Trattato CEE⁴⁴⁵). Al contrario, ci si limita a rilevare che le sentenze *Stauder*, *Internationale*, *Nold*, ed *Hauer* debbano essere lette nella stessa ottica: il discorso “in superficie”⁴⁴⁶ costituzionale della Corte di giustizia in materia di “diritti dell'uomo” e di “diritti fondamentali” muove dall'esigenza di garantire la prevalenza del diritto comunitario rispetto alle resistenze degli ordinamenti costituzionali nazionali, senza compromettere la legittimazione del processo di integrazione⁴⁴⁷.

2.2. *Segue: Principi generali del diritto comunitario in materia di diritti fondamentali e azione degli Stati membri*

2.2.1. L'“incorporazione selettiva” dell'azione degli Stati membri

Nelle pronunce sinora descritte i diritti fondamentali (come tutelati dall'ordinamento comunitario “liberamente ispirandosi” al formante costituzionale ed internazionale) vengono in rilievo, innanzi alla Corte, quale limite al potere normativo delle istituzioni della Comunità. Era precisamente questo il vuoto di

⁴⁴⁵ In forza del quale, come si è detto, i fini della CEE risultavano essere i seguenti: “uno sviluppo armonioso delle attività economiche nell'insieme della Comunità, un'espansione continua ed equilibrata, una stabilità accresciuta, un miglioramento sempre più rapido del tenore di vita e più strette relazioni fra gli Stati che ad essa partecipano”.

⁴⁴⁶ Weiler parla di “linguaggio di superficie”, così WEILER J. H. H., *Eurocracy and distrust*, cit., p. 1119, cui si è già fatto riferimento.

⁴⁴⁷ Senza negare, a quest'ultimo riguardo, il ruolo non secondario giocato dal “linguaggio dei diritti fondamentali” nel successivo sviluppo dell'integrazione e nel superamento della prevalenza della dimensione economica della stessa. In questo senso, con specifico riferimento alle sentenze introdotte nel prossimo paragrafo (che sostanzialmente estendono detto linguaggio all'azione degli Stati membri), v. CHALMERS D., *Looking back at ERT and its contribution to an EU fundamental rights agenda*, in MADURO M. P., AZOULAI L. (eds), *The Past and Future of EU Law. The Classics of EU Law Revisited on the 50th Anniversary of the Rome Treaty*, Oxford, Hart, 2010, pp. 140-150, spec. p. 147 ss.

tutela originario, esacerbato dal principio del primato, che doveva essere colmato⁴⁴⁸.

L'estensione dell'applicazione dei diritti fondamentali UE all'azione degli Stati membri è avvenuta mediante piccoli passi operati dalla Corte di giustizia⁴⁴⁹ e rappresenta una manifestazione del principio di inquadramento menzionato in apertura di questo capitolo⁴⁵⁰, al punto che, secondo parte della dottrina, queste pronunce si sarebbero limitate a "sancire l'ovvio"⁴⁵¹. Più specificamente, prendendo in prestito la terminologia sviluppata dalla dottrina costituzionalistica statunitense, ci si riferisce a quanto precede mediante l'espressione dottrina dell'incorporazione ("*incorporation doctrine*")⁴⁵², distinguendo tale modello da quello, per così dire, della "separazione" (in cui i diritti fondamentali UE trovano applicazione esclusivamente all'azione dell'Unione mentre i diritti fondamentali nazionali vincolano gli Stati membri)⁴⁵³.

Schütze qualifica l'attuale sistema in termini di "incorporazione selettiva", intendendo un modello che si colloca in qualche posizione tra i predetti due poli e secondo il quale i diritti fondamentali UE trovano, in alcune situazioni, diretta

⁴⁴⁸ CARTABIA M., *L'ora dei diritti fondamentali nell'Unione Europea*, cit., p. 25; JACQUÉ J.-P., *Droit institutionnel de l'Union européenne*, cit., pp. 64-65.

⁴⁴⁹ Per distinguere questo uso del linguaggio dei diritti fondamentali rispetto a quello descritto nel par. 2. 1. che precede, Coppel e O'Neill utilizzano l'espressione "uso offensivo dei diritti umani", v. COPPEL V. J., O'NEILL A., *The European Court of Justice: taking Rights seriously?*, p. 673 ss. In generale su questa estensione, v. WEILER J. H. H., *The European Court at a Cross Roads: Community Human Rights and Member State Action*, in PESCATORE P., CAPORTORTI F. (eds), *Du Droit International au Droit de l'Integration*, Baden-Baden, Nomos, 1987, p. 821 ss.

⁴⁵⁰ V. *supra* nota n. 363.

⁴⁵¹ ROSAS A., ARMATI L., *EU Constitutional law. An Introduction*, Hart, III ed., 2018, p. 162, secondo cui "*the Court did not launch any radical new principle in these judgements but simply stated the obvious*".

⁴⁵² WEILER J. H. H., *The transformation of Europe*, in *Yale Law Journal*, 1991, pp. 2403-2484, pp. 2441-2442; CARTABIA M., *L'ora dei diritti fondamentali nell'Unione Europea*, cit., p. 25; SCHÜTZE R., *European Union Law*, cit., p. 476.

⁴⁵³ CARTABIA M., *L'ora dei diritti fondamentali nell'Unione Europea*, cit., p. 22; SCHÜTZE R., *European Union Law*, cit., p. 476.

applicazione all'azione degli Stati membri⁴⁵⁴. Il *punctum dolens* di questa costruzione consiste quindi nel determinare le situazioni in cui tali diritti fondamentali vengono in rilievo⁴⁵⁵, prevalendo quindi sui bilanciamenti tra diritti operati, in una data fattispecie, dagli Stati membri. Ripercorreremo brevemente le prime pronunce della Corte a questo riguardo dato che le Spiegazioni all'art. 51 della Carta fanno espresso riferimento ai principi ivi affermati, secondo il *Praesidium*, “senza ambiguità”⁴⁵⁶. Non si ha invece la pretesa di ripercorrere tutte le sentenze che hanno, prima dell'entrata in vigore del Trattato di Lisbona, arricchito la vasta casistica giurisprudenziale al riguardo⁴⁵⁷.

2.2.2. Le sentenze *Wachauf* ed *ERT* ovvero sia l'applicazione dello standard comunitario in situazioni di “esecuzione” del o di “deroga” dal diritto UE

La prima pronuncia a venire in rilievo è la sentenza *Wachauf*⁴⁵⁸, resa dalla Corte nel 1989, benché le fondamenta concettuali⁴⁵⁹ di questo filone giurisprudenziale possono essere rinvenute nel – precedente – caso *Rutili*⁴⁶⁰. In

⁴⁵⁴ SCHÜTZE R., *European Union Law*, cit., p. 476.

⁴⁵⁵ Ciò è riconosciuto anche da ROSAS A., ARMATI L., *EU Constitutional law*, cit., p. 162.

⁴⁵⁶ Testualmente in questo senso v. *Spiegazioni relative alla Carta*, cit., p. 32.

⁴⁵⁷ Alcune sentenze saranno tuttavia menzionate in nota a pie' di pagina.

⁴⁵⁸ Sentenza della Corte (Terza Sezione) del 13 luglio 1989, causa 5/88, *Hubert Wachauf contro Repubblica federale di Germania*, ECLI:EU:C:1989:321. In generale su questa sentenza, nel contesto del successivo sviluppo giurisprudenziale, v. JACOBS F. G., *Wachauf and the Protection of Fundamental Rights in EC Law*, in MADURO M. P., AZOULAI L. (eds), *The Past and Future of EU Law. The Classics of EU Law Revisited on the 50th Anniversary of the Rome Treaty*, Oxford, Hart, 2010, pp. 133-139.

⁴⁵⁹ Come rilevato da COPPEL V. J., O'NEILL A., *The European Court of Justice: taking Rights seriously?*, p. 673.

⁴⁶⁰ Sentenza della Corte del 28 ottobre 1975, causa 36/75, *Roland Rutili contro Ministre de l'intérieur*, ECLI:EU:C:1975:137, nella quale viene sancito (i) che nonostante “gli Stati membri restano sostanzialmente liberi di determinare, conformemente alle loro necessità nazionali, le esigenze dell'ordine pubblico [...] [t]ale nozione [...] va intesa in senso restrittivo, di guisa che la sua portata non può essere determinata unilateralmente da ciascuno Stato membro senza il controllo delle istituzioni comunitarie” (punti 26 e 27); e (ii) che “i diritti dei cittadini degli Stati membri di entrare nel territorio di un altro Stato membro, di soggiornarvi e di spostarsi nell'ambito di esso, possono venir limitati solo nell'ipotesi in cui la loro presenza od il loro comportamento costituisca una *minaccia effettiva ed abbastanza grave* per l'ordine pubblico” (punto 28; corsivo aggiunto). Ciò

essa, in relazione ad una normativa nazionale disciplinante una indennità per cessazione dell'attività nel contesto della ristrutturazione della produzione lattiera adottata sulla scorta di un regolamento comunitario in materia, la Corte sancisce che “le esigenze inerenti alla tutela dei diritti fondamentali nell'ordinamento giuridico comunitario [...] vincolano parimenti gli Stati membri quando essi *danno esecuzione alle discipline comunitarie*”⁴⁶¹. Conseguentemente, “questi sono comunque tenuti, per quanto possibile, ad applicare tali discipline nel rispetto delle esigenze [inerenti alla tutela dei diritti fondamentali nell'ordinamento giuridico comunitario]”⁴⁶². Con l'eccezione della versione italiana (che oggi si esprime in termini di “attuazione”), la voce verbale utilizzata in questa sentenza coincide

posto, la Corte prosegue sostenendo che “tali restrizioni dei poteri degli Stati membri in materia di polizia relativa agli stranieri [ndr, dettagliate nel diritto derivato] appaiono come la manifestazione specifica di un principio più generale, sancito [in alcune disposizioni della CEDU e del protocollo n. 4 alla stessa secondo cui] le restrizioni apportate, in nome delle esigenze di ordine pubblico e di sicurezza pubblica, ai diritti tutelati [da tali disposizioni] non possono andare oltre ciò che è necessario per il soddisfacimento di tali esigenze «in una società democratica»” (punto 32). Il portato innovativo è quindi il riferimento all'obbligo di rispettare i diritti fondamentali (seppur per come garantiti nel sistema CEDU) in capo agli Stati membri anche quando godono di un potere discrezionale; senza tuttavia che essi vengano applicati direttamente all'azione degli Stessi, v. in questo senso COPPEL V. J., O'NEILL A., *The European Court of Justice: taking Rights seriously?*, p. 674, e le conclusioni dell'avvocato generale A. Trabucchi del 2 giugno 1976, causa 118/75, *Lynne Watson e Alessandro Belmann*, ECLI:EU:C:1976:79, ove, dalla sentenza *Ruili*, viene dedotto che “il rispetto dei principi fondamentali relativi alla tutela dei diritti dell'uomo, quali trovano espressione oltre che nelle Costituzioni nazionali anche in strumenti internazionali vincolanti tutti gli Stati membri della Comunità, può assumere rilievo, *nell'ambito d'applicazione del diritto comunitario*, anche per stabilire la legittimità del comportamento dello Stato in relazione a un diritto di libertà che il trattato riconosce a favore dei singoli” (punto 4; corsivo aggiunto) e che pertanto “anche questa Corte, senza invadere le competenze proprie di altre giurisdizioni, potrà prendere in considerazione la violazione di un diritto fondamentale da parte di un'autorità statale, se non certo nella stessa misura in cui potrà farlo in relazione al controllo di validità degli atti comunitari, *quantomeno nella misura in cui il diritto fondamentale di cui si allega la violazione possa essere ricollegato alla tutela di un diritto economico costituente l'oggetto specifico del trattato*” (*ibid.*; corsivo aggiunto). Diversamente, precisa l'AG, “[i]n assenza di questo *collegamento* [...] l'azione statale nei confronti dei singoli non sarebbe suscettibile, neanche sul piano processuale, di entrare in rilievo nel sistema comunitario” (*ibid.*; corsivo aggiunto). Questi principi non saranno fatti propri dalla sentenza della Corte del 7 luglio 1976, causa 118/75, *Lynne Watson e Alessandro Belmann*, ECLI:EU:C:1976:106.

⁴⁶¹ Sentenza *Wachauf*, punto 19 (corsivo aggiunto).

⁴⁶² *Ibid.*

esattamente con quella oggi rinvenibile nell'art. 51 della Carta (francese: *lorsqu'ils mettent en œuvre*; inglese: *when they are implementing*; spagnolo: *cuando apliquen*). In casi come questo, in cui gli Stati membri agiscono quale braccio esecutivo decentralizzato della Comunità⁴⁶³, ed oggi dell'Unione, è possibile condividere la posizione di Rosas e Armati secondo i quali si tratterebbe di un'affermazione dal carattere lapalissiano⁴⁶⁴.

La medesima conclusione non sembra invece scontata con riguardo a situazioni in cui il potere normativo nazionale non viene esercitato sulla base di un "mandato comunitario" (situazione di implementazione in senso stretto), come nel caso di atti giuridici nazionali che, pur non adottati per collaborare nell'esecuzione del diritto comunitario, ricadono nel campo di applicazione *ratione materiae* di questo⁴⁶⁵. In tal caso l'atto viene semplicemente "catturato" o "inquadrate" dal diritto UE: la questione si è posta, in prima battuta, in relazione a norme nazionali che restringevano le libertà fondamentali, e segnatamente la libera circolazione delle merci (facendo leva sulle deroghe oggi sancite dall'art. 36 TFUE) e la libera circolazione dei servizi.

Al riguardo, in un primo momento la Corte esclude la propria competenza in merito all'esame della "compatibilità [...] di una legge nazionale riguardante [...] una materia di competenza del legislatore nazionale" ascrivibile all'attuale art. 36, ancorché legittima e proporzionata, con i diritti fondamentali garantiti dalla

⁴⁶³ In virtù del c.d. modello di esecuzione indiretta (o decentrata) che rappresenta, nell'ordinamento UE, la regola; tale principio è oggi consacrato all'art. 291, par. 1, del TFUE, in virtù del quale "[g]li Stati membri adottano tutte le misure di diritto interno necessarie per l'attuazione degli atti giuridicamente vincolanti dell'Unione".

⁴⁶⁴ ROSAS A., ARMATI L., *EU Constitutional law*, cit., p. 162.

⁴⁶⁵ JACOBS F. G., *Human Rights in the European Union: The Role of the Court of Justice*, in *European Law Review*, 2001, p. 331 ss., p. 338, ove l'A. sostiene che, in situazioni di deroga dalle disposizioni dei trattati, gli Stati membri debbano essere tenuti a rispettare il principio di non discriminazione sulla base della nazionalità ed il principio di proporzionalità, di importanza "vitale", ma non al principio del rispetto dei diritti fondamentali: in altri termini, le Corti nazionali devono assicurare il rispetto dei diritti fondamentali nazionali in tali situazioni, mentre l'esercizio di queste funzioni statali esulerebbe dalla competenza della Corte di giustizia.

CEDU⁴⁶⁶. Questo caso, *Cinéthèque SA*, riguardava la compatibilità con la libera circolazione delle merci di una normativa francese (indistintamente applicabile) volta a ritardare la diffusione di opere cinematografiche nei mesi immediatamente successivi alla prima produzione. Al riguardo, premesso che disposizioni assimilabili sono applicate nella maggior parte degli altri Stati membri⁴⁶⁷ e che il loro obiettivo è di promuovere la produzione cinematografica in quanto tale (e non già quello di favorire la produzione nazionale)⁴⁶⁸, la Corte rileva che “l’applicazione di un siffatto regime può intralciare gli scambi intracomunitari di videocassette [e] [d]i conseguenza, il divieto di utilizzazione stabilito da tale regime è compatibile col principio della libera circolazione delle merci sancito dal trattato solo purché gli eventuali ostacoli derivanti per gli scambi intracomunitari non vadano al di là di quanto necessario per garantire il raggiungimento dello scopo perseguito e purché questo scopo sia legittimo con riguardo al diritto comunitario”⁴⁶⁹. Condizioni poi ritenute soddisfatte⁴⁷⁰.

Soltanto sei anni dopo, tuttavia, nella nota sentenza *ERT*⁴⁷¹, la Corte sancisce che “quando uno Stato membro invoca il combinato disposto degli artt. 56 e 66 per giustificare una normativa idonea a frapporre ostacolo all’esercizio della libera prestazione dei servizi, questa giustificazione, prevista dal diritto comunitario, deve essere interpretata alla luce dei principi generali del diritto e, in particolare, dei diritti fondamentali. In tal modo, la normativa nazionale considerata *potrà fruire delle eccezioni previste dal combinato disposto degli artt. 56 e 66 solo se è conforme ai diritti fondamentali di cui la Corte garantisce il rispetto*”⁴⁷². Ciò in

⁴⁶⁶ Sentenza della Corte dell’11 luglio 1985, cause riunite 60 e 61/84, *Cinéthèque SA ed altri contro Fédération nationale des cinémas français*, ECLI:EU:C:1985:329, punto 25-26.

⁴⁶⁷ Sentenza *Cinéthèque SA*, punto 20.

⁴⁶⁸ Sentenza *Cinéthèque SA*, punto 21.

⁴⁶⁹ Sentenza *Cinéthèque SA*, punto 22.

⁴⁷⁰ Sentenza *Cinéthèque SA*, punti 23 e 24.

⁴⁷¹ Sentenza della Corte di giustizia del 18 giugno 1991, causa C-260/89, *Elliniki Radiophonia Tiléorassi AE contro Dimotiki Etairia Pliroforissis e Sotirios Kouvelas*, ECLI:EU:C:1991:254.

⁴⁷² Sentenza *ERT*, punto 43.

quanto, secondo la Corte, “*allorché* [– diversamente dai casi *Cinéthèque SA* e *Demirel*⁴⁷³ –] una siffatta normativa rientra nel settore di applicazione del diritto comunitario, la Corte, adita in via pregiudiziale, deve fornire tutti gli elementi d’interpretazione necessari alla valutazione, da parte del giudice nazionale, della conformità di detta normativa con i diritti fondamentali di cui la Corte garantisce il rispetto, tali quali risultano, in particolare, dalla Convenzione europea dei diritti dell’uomo”⁴⁷⁴.

Se, similmente al caso *Cinéthèque SA*, alla Corte veniva domandato, tra l’altro, di verificare la compatibilità di una deroga alle libertà di circolazione con il diritto fondamentale alla libertà di espressione sancito dall’art. 10 della CEDU, la diversa conclusione cui giunge la Corte può essere forse più correttamente spiegata in ragione di una differenza tra i due casi⁴⁷⁵: mentre nel primo, come appena visto, la normativa nazionale in questione concerneva limitati aspetti del mercato audiovisivo, nel caso *ERT* veniva in rilievo la concessione di diritti di diffusione e di esclusiva in materia di emissioni televisive in violazione delle norme dei trattati sulla concorrenza⁴⁷⁶. Il “collegamento” tra la *normativa nazionale* ed il diritto UE è sicuramente più evidente in questo secondo caso, come riconosce la stessa Corte nella sentenza *ERT*⁴⁷⁷, e, ancor più chiaramente, in *Demirel*⁴⁷⁸.

⁴⁷³ Sentenza della Corte del 30 settembre 1987, causa Causa 12/86, *Meryem Demirel contro Comune di Schwäbisch Gmünd*, ECLI:EU:C:1987:400.

⁴⁷⁴ Sentenza *ERT*, punto 42 (corsivo aggiunto). Anche in questo caso la versione in lingua italiana non riflette correttamente la formulazione utilizzata nella versione francese (*dans le champ d’application du droit communautaire*), rispetto alla quale quella inglese sembra più fedele (*fall within the scope of Community law*).

⁴⁷⁵ Anche se parte della letteratura sottolinea il radicale cambio di approccio della Corte, v. ad es. SCHÜTZE R., *European Union Law*, cit., p. 478, che parla di *overruling*.

⁴⁷⁶ Sentenza *ERT*, punto 38.

⁴⁷⁷ Sentenza *ERT*, punto 42, ove il ragionamento della Corte parte dal presupposto per cui “[i]n base alla sua giurisprudenza (v. sentenze [*Cinéthèque SA* e *Demirel*]), la Corte non può sindacare la compatibilità con la Convenzione europea dei diritti dell’uomo di una *normativa nazionale che non rientra nell’ambito del diritto comunitario*”.

⁴⁷⁸ Sentenza *Demirel*, punto 28, ove viene precisato che “nella fattispecie, come emerge dalla soluzione data alla prima questione, non vi sono attualmente norme di diritto comunitario che definiscano le condizioni alle quali gli Stati membri devono autorizzare il raggungimento da parte

Occorre quindi notare, in conclusione, come l'incorporazione selettiva dell'azione degli Stati membri nel sistema di tutela dei diritti fondamentali UE abbia avuto origine in situazioni in cui la potestà normativa nazionale veniva esercitata su "mandato" delle istituzioni comunitarie (*Wachauf*) oppure in un settore, come quello della concorrenza, di cui da sempre è tributaria in prima battuta la Comunità (*ERT*)⁴⁷⁹. La successiva giurisprudenza sul punto è tuttavia ondivaga.

2.2.3. L'estensione degli insegnamenti delle sentenze *Wachauf-ERT*: i casi *Familiapress* e *Schmidberger*

A fianco di pronunce che confermano questa impostazione originaria (sia nella situazione di "esecuzione" del diritto comunitario⁴⁸⁰ sia in quella di "deroga"

della famiglia dei lavoratori turchi legittimamente stabiliti nella Comunità" e, conseguentemente, dato che "[l]a normativa nazionale sulla quale verte la causa principale non doveva quindi porre in atto una disposizione di diritto comunitario", "la Corte non è competente a valutare la compatibilità di una normativa nazionale come quella in questione coi principi sanciti dall'art. 8 della Convenzione europea sui diritti dell'uomo".

⁴⁷⁹ Cfr. TRIDIMAS T., *The General Principles of EU Law*, Oxford, II ed., 2007, p. 36 ss., p. 39.

⁴⁸⁰ V. ad es. sentenza della Corte (Prima Sezione) del 18 dicembre 1997, causa C-309/96, *Daniele Annibaldi contro Sindaco del Comune di Guidonia e Presidente Regione Lazio*, ECLI:EU:C:1997:631, punti 21-24, ove la Corte "constat[a], innanzi tutto, che nel caso di specie non esiste alcun elemento che consenta di concludere che la legge regionale avesse lo scopo di applicare una disposizione di diritto comunitario vuoi nel settore agricolo, vuoi in quello dell'ambiente o della cultura" (punto 21) e che "anche se [tale] legge regionale può incidere indirettamente sul funzionamento di un'organizzazione comune dei mercati agricoli, non è contestato, in primo luogo, che [...] la legge regionale sia diretta a scopi diversi da quelli perseguiti dalla politica agricola comune e, in secondo luogo, che la stessa legge abbia carattere generale" (punto 22). Infine, prosegue la Corte, "data, da un lato, l'assenza di una specifica disciplina comunitaria in materia di *esproprio* e, dall'altro, il fatto che i provvedimenti relativi all'organizzazione comune dei mercati agricoli non hanno l'effetto di pregiudicare i regimi della proprietà agricola, risulta dalla formulazione dell'art. 222 del Trattato [oggi, art. 345 TFUE] che la legge regionale riguarda un settore che rientra nella competenza degli Stati membri" (punto 23). In questo caso, la Corte declina la propria competenza, dato che "allo stato attuale del diritto comunitario, una normativa nazionale quale la legge regionale, che istituisce un parco naturale-archeologico al fine di tutelare e valorizzare l'ambiente e i beni culturali del territorio interessato, si applica ad una situazione che non rientra nell'ambito di applicazione del diritto comunitario" (punti 24 e 25).

dallo stesso⁴⁸¹), altre sanciscono che, a prescindere dal collegamento tra normativa nazionale e competenze normative comunitarie, gli atti normativi nazionali suscettibili tra le deroghe alle libertà fondamentali sono tenuti *sic et simpliciter* al rispetto dello standard comunitario di protezione dei diritti fondamentali. Ciò si può scorgere già tra le righe della sentenza *Grogan*⁴⁸², nella quale tuttavia la Corte nega la propria competenza e quindi non applica tale standard, per poi essere palesato nella sentenza *Familiapress*⁴⁸³, che estende il principio sancito al punto 43 della sentenza *ERT* a situazioni in cui non è riscontrabile un “collegamento diretto” tra normativa nazionale⁴⁸⁴ e competenze normative comunitarie. In tale sentenza viene

⁴⁸¹ Sentenza della Corte (Quinta Sezione) del 29 maggio 1997, causa C-299/95, *Friedrich Kremzow contro Repubblica d’Austria*, ECLI:EU:C:1997:254, dove viene ribadito che, secondo la propria giurisprudenza, “dal momento che una normativa nazionale entra nel campo di applicazione del diritto comunitario, la Corte, adita in via pregiudiziale, deve fornire tutti gli elementi di interpretazione necessari per la valutazione, da parte del giudice nazionale, della conformità di tale normativa con i diritti fondamentali di cui la Corte assicura il rispetto, quali essi risultano, in particolare, dalla convenzione. Per contro, essa non ha tale competenza nei confronti di una normativa che non si colloca nell’ambito del diritto comunitario (punto 15). Sulla base di quanto precede, l’esame condotto rileva, da un lato, che “il ricorrente nella causa principale è un cittadino austriaco la cui situazione non presenta alcun elemento di collegamento con una qualsiasi delle situazioni considerate dalle disposizioni del Trattato relative alla libera circolazione delle persone” (punto 16), e, dall’altro lato, che “il signor Kremzow è stato condannato [...] in forza di disposizioni del diritto nazionale che non erano destinate a garantire l’osservanza di norme di diritto comunitario” (punto 17) con la conseguenza che “la normativa nazionale che si applica nella fattispecie della causa principale riguarda una situazione che non rientra nel campo di applicazione del diritto comunitario” (punto 18).

⁴⁸² Sentenza della Corte del 4 ottobre 1991, causa C-159/90, *Society for the Protection of Unborn Children Ireland Ltd contro Stephen Grogan e altri*, ECLI:EU:C:1991:378, nella quale viene sancito che, stante la non suscettibilità della situazione nazionale nelle previsioni del trattato in materia di libera circolazione, la Corte non ha competenza per valutare la conformità della normativa nazionale con i diritti fondamentali (punto 31). Argomentando *a contrario*, quindi, in termini pratici, se l’associazione studentesca avesse agito quale “mandataria” delle cliniche stabilite nel Regno Unito, la normativa irlandese che proibiva l’attività di informazione in merito alla possibilità di interrompere la gravidanza all’estero, nonostante esulasse dalle competenze normative comunitarie, avrebbe dovuto rispettare i diritti fondamentali per come tutelati dal diritto comunitario.

⁴⁸³ Sentenza della Corte del 26 giugno 1997, causa C-368/95, *Vereinigte Familiapress Zeitungsverlags- und vertriebs GmbH contro Heinrich Bauer Verlag*, ECLI:EU:C:1997:325.

⁴⁸⁴ Veniva in rilievo, più in particolare, la normativa austriaca sulla concorrenza sleale (che prescriveva il divieto di vendere nel territorio austriaco di pubblicazioni che offrono ai lettori la possibilità di partecipare a giochi a premi), ancorché inerente al settore della concorrenza, rilevava

quindi affermato che “quando uno Stato membro invoca esigenze imperative per giustificare una normativa idonea a frapporre ostacolo all’esercizio della libera circolazione delle merci, questa giustificazione dev’essere interpretata alla luce dei principi generali del diritto e, in particolare, dei diritti fondamentali [tra cui] figura la libertà di espressione, sancita dall’art. 10 della [CEDU]”⁴⁸⁵. Su queste premesse, la Corte prosegue dapprima rilevando che “il divieto di vendere pubblicazioni che offrono la possibilità di partecipare a giochi a premi è idoneo a ledere la libertà di espressione” e successivamente ricordando che, secondo la giurisprudenza della Corte EDU, detto articolo “ammette che per garantire la salvaguardia del pluralismo della stampa siano introdotte deroghe a tale libertà, sempreché previste dalla legge e necessarie in una società democratica”⁴⁸⁶. Senza bisogno di approfondire il riparto di valutazioni al riguardo tra Corte di giustizia e giudice nazionale⁴⁸⁷, merita attenzione una peculiarità di questo caso, che lo distingue dal sistema di tutela “autonomo” cui siamo oggi abituati: la Corte di giustizia, in sostanza, impone allo Stato membro, nel momento in cui deroga alle norme di diritto comunitario, di rispettare lo *standard* di protezione iscritto nella CEDU. La *ratio* di questo filone giurisprudenziale è illustrata chiaramente nelle conclusioni presentate dall’Avvocato generale Tesauro nel caso, secondo cui, se dette misure nazionali non soggiacessero al controllo della Corte in materia, “potrebbe aversi una violazione di tali diritti autorizzata, con l’avallo della Corte, dal diritto comunitario”⁴⁸⁸. In realtà, non si comprende il motivo per cui siffatti atti normativi degli Stati membri non sarebbero, in ogni caso, soggetti al rispetto dei diritti fondamentali come tutelati, tra l’altro, dalla CEDU.

ai fini del diritto comunitario soltanto nella misura in cui poteva rappresentare una misura di effetto equivalente alle restrizioni quantitative secondo la nota (e ampia) formula *Dassonville*.

⁴⁸⁵ Sentenza *Familiapress*, punti 24-25.

⁴⁸⁶ Sentenza *Familiapress*, punto 26.

⁴⁸⁷ V. sentenza *Familiapress*, punto 27 e ss.

⁴⁸⁸ Conclusioni dell’avvocato generale Tesauro del 13 marzo 1997, causa C-368/95, *Vereinigte Familiapress Zeitungsverlags- und vertriebs GmbH contro Heinrich Bauer Verlag*, ECLI:EU:C:1997:150, punto 26.

L'ultimo passaggio dell'estensione del discorso in tema di diritti fondamentali all'"azione" degli Stati membri si realizza, qualche anno più tardi, con la pronuncia nel caso *Schmidberger*⁴⁸⁹, per il tramite dei principi affermati in *Commissione contro Francia*⁴⁹⁰: per quanto qui interessa⁴⁹¹, viene sancito che anche una "deci[sione] di autorizzare implicitamente ovvero di non vietare"⁴⁹² (un accadimento idoneo ad intralciare le libertà fondamentali) deve essere compatibile con i diritti dell'uomo riconosciuti e garantiti dalla Comunità⁴⁹³.

Stante l'assenza di una vera e propria azione normativa nazionale, non deve sorprendere che, da questo momento in avanti, il *focus* dell'attenzione della Corte di giustizia venga ad essere la "situazione nazionale"⁴⁹⁴ (e non la normativa) e la sua ricomprensione "nell'ambito di applicazione del diritto comunitario"⁴⁹⁵. La questione diviene allora quella di determinare in quali casi sussiste un "collegamento sufficientemente stretto"⁴⁹⁶ tra una data "situazione" (da intendersi

⁴⁸⁹ Sentenza della Corte di giustizia del 12 giugno 2003, C-112/00, *Schmidberger, Internationale Transporte und Planzüge contro Republik Österreich*, ECLI:EU:C:2003:333.

⁴⁹⁰ Sentenza della Corte del 9 dicembre 1997, causa C-265/95, *Commissione delle Comunità europee contro Repubblica francese*, ECLI:EU:C:1997:595.

⁴⁹¹ Si tornerà nel prossimo capitolo sulla struttura del bilanciamento tra contrapposte esigenze che caratterizza questa sentenza.

⁴⁹² Sentenza *Schmidberger*, punti 66-69, spec. 68.

⁴⁹³ Sentenza *Schmidberger*, punto 73.

⁴⁹⁴ Sentenza *Schmidberger*, punto 75. Il riferimento alla "situazione nazionale" in luogo della "normativa nazionale" è riscontrabile in diversi precedenti in cui viene in rilievo il discorso in tema di diritti fondamentali. Tuttavia, in questi casi è la normativa nazionale che rientra o meno nell'ambito di applicazione del diritto comunitario e non già un rapporto giuridico (v. ad es. sentenza *Demirel*, punto 28; sentenza *Wachauf*, punto 19; e sentenza *ERT*, punto 42; tutte e tre già menzionate *supra* in questo paragrafo).

⁴⁹⁵ *Ibidem*. Su questa nozione in relazione ai principi generali del diritto comunitario v. anche SCHERMERS H.G., WAELBROECK D.F., *Judicial Protection in the European Union*, Den Haag, 2001, VI ed., p. 35 ss.

⁴⁹⁶ Cfr. MANCINI G. F., *La tutela dei diritti dell'uomo: il ruolo della Corte di giustizia della Comunità europea*, in *Rivista trimestrale di diritto e procedura civile*, 1989, p. 1 ss., p. 15, ove l'A., riflettendo sull'apertura giurisprudenziale registrata in *Rutili* non seguita in *Cinéthèque SA*, argomenta che per il futuro ("prossimo") sarebbe stato possibile per la Corte "censur[are] la violazione di un diritto fondamentale da parte di un'autorità nazionale nella misura in cui tale diritto si colleghi a una situazione giuridica disciplinata dal trattato" (corsivo aggiunto).

alla stregua di una situazione giuridica soggettiva o di un rapporto giuridico) ed il diritto dell'Unione tale da rilevare per il campo di applicazione del diritto UE.

In relazione a quest'ultimo profilo – la determinazione del campo di applicazione del diritto UE –, Weiler si esprime espressamente, già nei primi anni '90, in termini di *Kompetenz-kompetenz* della Corte di giustizia, seppur utilizzando le virgolette apicali⁴⁹⁷. Senza spingersi così in là, in virtù del “principio della competenza esclusiva della Corte quanto all'interpretazione *definitiva* del diritto dell'Unione”⁴⁹⁸ (c.d. autonomia giurisdizionale⁴⁹⁹), questa avrà di regola l'ultima parola in ordine al significato delle norme di diritto dell'Unione (incidendo quindi anche sul loro campo di applicazione), oltreché agli effetti ad esse ricollegati.

2.3. Il sistema delineato dall'art. 6 TUE ed il persistente ruolo del formante non scritto

2.3.1. Considerazioni introduttive

Il rispetto dei diritti fondamentali è elencato tra i valori sui quali l'Unione si fonda⁵⁰⁰ e rappresenta il centro dell'intera costruzione giuridica UE⁵⁰¹, con la precisazione che, tuttavia, ancora oggi, la loro interpretazione deve essere garantita

⁴⁹⁷ V. WEILER J. H. H., *The transformation of Europe*, cit., p. 2414, secondo cui, “*although this has never been stated explicitly, the Court has the "Kompetenz-Kompetenz" in the Community legal order, i.e. it is the body that determines which norms come within the sphere of application of Community law*”.

⁴⁹⁸ Parere 2/13, punto 246 (corsivo aggiunto).

⁴⁹⁹ VAJDA C., *Achmea and the Autonomy of the EU Legal Order*, cit., spec. p. 10.

⁵⁰⁰ Art. 2 TUE, v. capitolo I par. 2.4.

⁵⁰¹ Parere 2/13, punto 169, dove è altresì precisato che “il rispetto di tali diritti costituisce un presupposto della legittimità degli atti dell'Unione, sicché non possono ammettersi in quest'ultima misure incompatibili con questi medesimi diritti”.

“nell’ambito della struttura e degli obiettivi dell’Unione”⁵⁰². Non diversamente da quanto sancito nella sentenza *Internationale*⁵⁰³.

La “giurisprudenza degli albori” descritta qui sopra trova altresì eco (*rectius* positivizzazione o codificazione) nell’odierno art. 6 del TUE, che descrive il – dinamico⁵⁰⁴ ancorché non lineare⁵⁰⁵ – sistema delle fonti di tutela dei diritti fondamentali nell’ordinamento dell’Unione. Non si tratta di una novità, il principio della tutela dei diritti fondamentali ha marcato il proprio ingresso nei trattati già con l’Atto Unico Europeo (seppur nel Preambolo), per poi venire sancito nell’art. F, par. 2, del Trattato di Maastricht⁵⁰⁶.

Nella versione attualmente vigente, l’art. 6 TUE prevede tre distinte fonti di protezione dei diritti fondamentali: la Carta (par. 1), la CEDU, una volta che si sia proceduto all’adesione dell’UE alla stessa⁵⁰⁷ (par. 2); e, in continuità con l’origine pretoria del sistema, i principi generali del diritto (par. 3).

Lasciando da parte la base giuridica per l’adesione dell’UE alla CEDU⁵⁰⁸, ai sensi del terzo paragrafo della disposizione in discorso “[i] diritti fondamentali,

⁵⁰² Parere 2/13, punto 170.

⁵⁰³ V. supra par. 2.1.

⁵⁰⁴ CHALMERS D., DAVIES G., MONTI G., *European Union Law*, cit., p. 253.

⁵⁰⁵ Cfr. SCHÜTZE R., *Three “Bills of Rights” for the European Union*, in *Yearbook of European Law*, 2011, p. 131-158.

⁵⁰⁶ Ai sensi di questa disposizione: “L’Unione rispetta i diritti fondamentali quali sono garantiti dalla Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell’uomo e delle libertà fondamentali, firmata a Roma il 4 novembre 1950, e quali risultano dalle tradizioni costituzionali comuni degli Stati membri, in quanto principi generali del diritto comunitario”. Sulle novelle normative intervenute con rispetto a questa previsione nel percorso da Maastricht a Lisbona v. AMALFITANO C., *General Principles of EU Law and the Protection of Fundamental Rights*, Edward Elgar, Cheltenham, 2018.

⁵⁰⁷ È nota l’interruzione del procedimento di adesione intervenuta a seguito del Parere 2/13, che ha sancito l’incompatibilità con il diritto UE del Progetto di accordo sull’adesione. Peraltro, nel 2019, il Consiglio, nella formazione giustizia ed affari interni, ha sostenuto una veloce ripresa dei negoziati con il Consiglio d’Europa, v. l’esito della riunione del Consiglio (Giustizia e Affari Interni) del 7 e dell’8 ottobre 2019, disponibile online.

⁵⁰⁸ Ai sensi dell’art. 6, par. 2, TUE, “[l]’Unione aderisce alla Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell’uomo e delle libertà fondamentali. Tale adesione non modifica le competenze dell’Unione definite nei trattati”. Martucci ha rilevato come l’impiego dell’indicativo

garantiti dalla Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali *e risultanti* dalle tradizioni costituzionali comuni agli Stati membri, *fanno parte del diritto dell'Unione in quanto principi generali*"⁵⁰⁹. A seguito dell'entrata in vigore del Trattato di Lisbona, pertanto, il ruolo del formante non scritto non è venuto meno, né risulta affievolita – come emerge sia dalla formulazione dei Trattati sia dall'opera ermeneutica della Corte di giustizia – l'importanza attribuita al sistema di protezione CEDU e alle tradizioni costituzionali comuni in quanto fonti di ispirazione del sistema UE⁵¹⁰. Qualche considerazione in relazione alla disposizione in esame. Innanzitutto, sembra oggi corretto intendere l'elenco di queste fonti di ispirazione come un elenco non esaustivo⁵¹¹: la Corte ha estrapolato principi di diritto in materia di diritti fondamentali, tra l'altro, da altre disposizioni dei trattati, di diritto secondario e/o mediante riferimenti al diritto internazionale e, per quanto qui interessa maggiormente, alle convenzioni OIL e alla CSE⁵¹². Inoltre, l'attuale formulazione farebbe propendere per l'interpretazione secondo cui ai diritti fondamentali è generalmente attribuito il rango o qualifica di principi generali⁵¹³: “come” dovrebbe quindi essere interpretato come sinonimo di “alla stregua di” (e non già di “nella

presente in questo articolo non soltanto abilita l'Unione a procedere all'adesione ma rappresenta allo stesso tempo un obbligo sancito dal diritto primario, v. MARTUCCI F., *Droit de l'Union européenne*, cit., p. 821.

⁵⁰⁹ Corsivo aggiunto.

⁵¹⁰ V. ad es. il richiamo a queste operato nelle sentenze della Corte di giustizia (Grande sezione) del 17 aprile 2018, causa C-414/16, *Vera Egenberger c. Evangelisches Werk für Diakonie und Entwicklung eV*, ECLI:EU:C:2018:257, punto 75, dell'11 settembre 2018, causa C-68/17, *IR c. JQ*, ECLI:EU:C:2018:696. A quest'ultimo riguardo v. POLLICINO O., *Della sopravvivenza delle tradizioni costituzionali comuni alla Carta di Nizza: ovvero del mancato avverarsi di una (cronaca di una) morte annunciata*, in *Il Diritto dell'Unione Europea*, 2016, p. 253 ss., ove l'A. si domanda se nel caso *IR* (in cui, deve essere rilevato, la Carta-vincolante non risultava applicabile *ratione temporis* ai fatti della causa) le tradizioni costituzionali comuni abbiano assunto valenza sul piano normativo in senso formale (differentemente da quando, secondo l'A., il richiamo a queste rappresenterebbe un mero strumento retorico) (v. spec. p. 262 ss.).

⁵¹¹ AMALFITANO C., *General Principles of EU Law*, cit., p. 31.

⁵¹² V. ad es. sentenza *Viking*, punti 42-44.

⁵¹³ AMALFITANO C., CONDINANZI M., *Unione Europea: fonti, adattamento e rapporti tra ordinamenti*, Giappichelli, Torino, 2015, pp. 30 e 31.

misura in cui”)⁵¹⁴. Questa posizione sembra trovare conferma nelle altre versioni linguistiche dell’art. 6, e, in particolare, nella versione in lingua inglese secondo cui “[f]undamental rights [...] shall constitute *general principles of the Union’s law*”. A quanto precede si aggiunga che ai “principi generali del diritto dell’Unione” la Corte di giustizia, pur in una composizione di cinque giudici, ha esplicitamente riconosciuto “rango costituzionale”⁵¹⁵ e carattere “autonomo”⁵¹⁶, nel senso etimologico del termine: *i.e.* la possibilità di dare di per sé la regola del caso concreto, senza necessità alcuna di “un’elaborazione legislativa”⁵¹⁷.

2.3.2. Sulla nozione di “principi generali del diritto”

Sembrano necessarie ancora due precisazioni di ordine terminologico, di cui la seconda relativa alla materia dei diritti sociali.

Quanto alla prima, potremmo chiederci cosa debba intendersi con la formulazione “principi generali del diritto”. Secondo Tridimas questi possono essere definiti, in via di prima approssimazione, come delle proposizioni normative *generali di una qualche importanza* dalle quali possono essere dedotte delle regole concrete⁵¹⁸. L’aggettivo “generale” può essere inteso in diversi modi: per riferirsi

⁵¹⁴ *Ibid.*

⁵¹⁵ Sentenza della Corte (Quarta Sezione) del 15 ottobre 2009, causa C-101/08, *Audiolux SA e.a contro Groupe Bruxelles Lambert SA (GBL) e a. e Bertelsmann AG e a.*, ECLI:EU:C:2009:626, punto 63.

⁵¹⁶ Sentenza *Audiolux*, punto 63.

⁵¹⁷ *Ibid.*

⁵¹⁸ TRIDIMAS T., *The General Principles of EU Law*, cit., p. 1. Nello stesso senso v. SEMMELMANN C., *General Principles of EU Law: The Ghost in the Platonic Heaven in Need of Conceptual Clarification*, in *Pittsburgh Papers on the European Union*, 2013, pp. 457-467, p. 460. Cfr. AMALFITANO C., CONDINANZI M., *Unione Europea: fonti, adattamento e rapporti tra ordinamenti*, cit., p. 31, secondo i quali “i principi possono [...] considerarsi come *norme* (enunciati del discorso precettivo rivolti alla guida del comportamento) che assumono rilevanza peculiare all’interno dell’ordinamento di riferimento, in quanto norme fondamentali configurabili come struttura portante del sistema di fonti, elastiche, in quanto prive di una precisa struttura linguistica (infatti, per lo più, non scritte), e *generali*, perché costituenti la *ratio* di una pluralità di disposizioni, essendo sottesi a una pluralità di esse, ed idonei ad informare di sé interi settori normativi dell’ordinamento in questione” (corsivo aggiunto). Per una dettagliata elencazione della polisemia sottesa all’utilizzo

al livello di astrattezza che lo distinguerebbe da una regola, al fatto che esso sottende diversi settori dell'ordinamento, o all'elevato grado di condivisione del principio⁵¹⁹. Questa polisemia è significativa per la presente ricerca per i motivi che si rileveranno a breve. Nonostante il diritto costituzionale rappresenti un terreno fertile per il ragionamento per principi⁵²⁰⁻⁵²¹, in questa sede non è necessario approfondire l'interessante dibattito teoretico in merito alla distinzione tra “diritti” e “principi” (intesi qui, pertanto, in una prospettiva di teoria generale, e non già ai sensi della Carta)⁵²², conformemente a quanto anticipato nella premessa metodologica.

Nel diritto UE, come già rilevato esplicitamente nella sentenza *Defrenne II*, il fatto che una norma sia esplicitamente qualificata come “principio” non pregiudica la possibilità per la stessa di avere efficacia diretta (anche orizzontale),

della categoria dei principi generali da parte della Corte di giustizia, v. BENOÛT J., *The Legal Reasoning of the European Court of Justice: Towards a European Jurisprudence*, Oxford, Clarendon Press, 1993, p. 71 ss. *Amplius* sull'origine, lo sviluppo e l'impatto dei principi generali del diritto nell'ordinamento giuridico comunitario v. GROUSSOT X., *General Principles of Community Law*, Europa Law Publishing, 2006. Per delle riflessioni in punto di metodo seguito dalla Corte di giustizia nello “scoprire” i principi generali del diritto v. MARTINICO G., *Exploring the Platonic Heaven of Law. General Principles of EU Law from a Comparative Perspective*, in *Nordic Journal of European Law*, 2020, pp. 1-18.

⁵¹⁹ TRIDIMAS T., *The General Principles of EU Law*, cit., p. 1.

⁵²⁰ Si è parlato di “diritto prevalentemente per principi”, v. per tutti in questo senso MENGONI L., *Il diritto costituzionale come diritto per principi*, in *Ars Interpretandi*, 1996, p. 95 ss. Questa caratteristica si riflette poi sulla metodologia del giudizio costituzionale che normalmente si basa sull'operazione concettuale del bilanciamento (*Abwägung*) secondo la teorizzazione di Alexy, v. ALEXY R., *Teoria dei diritti fondamentali*, cit., p. 109 ss.; in generale sul bilanciamento nel diritto costituzionale v. ALEINIKOFF T. A., *Constitutional Law in the Age of Balancing*, in *The Yale Law Journal*, 1987, pp. 943-1005; PETERSEN N., *How to Compare the Length of Lines to the Weight of Stones: Balancing and the Resolution of Value Conflicts in Constitutional Law*, in *German Law Journal*, 2013, pp. 1387 – 1408; e *amplius* MORRONE A., *Il bilanciamento nello stato costituzionale. Teoria e prassi delle tecniche di giudizio nei conflitti tra diritti e interessi costituzionali*, Torino, Giappichelli, 2014.

⁵²¹ Ancorché sempre più settori siano caratterizzato dal ricorso a questa categoria. Quanto al diritto civile, si rinvia alle indagini di Irti in punto di norme senza fattispecie e della egemonia di queste nella contemporaneità, v. ad esempio IRTI N., *La crisi della fattispecie*, in *Rivista di diritto processuale*, 2014, p. 38 ss.

⁵²² DWORKIN R., *I diritti presi sul serio*, Bologna, Il Mulino, 2010 [A cura di Nicola Muffato], p. 37 ss., spec. p. 57 ss.; ALEXY R., *Teoria dei diritti fondamentali*, cit., p. 101 ss.

dato che tale appellativo pone precisamente “in rilievo l’importanza fondamentale di determinate disposizioni”⁵²³. Ciò è dimostrato dal fatto che lo stesso termine è impiegato “ad esempio, dall’intestazione della prima parte del trattato, dedicata ai «principi», e dall’art. 113, a norma del quale la politica commerciale della Comunità è basata su «principi uniformi»”⁵²⁴. Di conseguenza, prosegue la Corte, “[s]e si attenuasse questa nozione, fino al punto di ridurla al rango di indicazione vaga, si metterebbero quindi indirettamente in forse le basi stesse della Comunità e la coerenza delle sue relazioni esterne”⁵²⁵.

2.3.3. Sui “dintorni” della nozione di “principi generali del diritto” con specifico riferimento alla materia sociale

In relazione ai diritti fondamentali in materia sociale (oggi sanciti dalla Carta e) oggetto di questa indagine, alla qualificazione “principio generale del diritto” la Corte di giustizia ha *spesso* preferito una serie di diversi appellativi incentrati sulla importanza di tali diritti nello specifico settore del diritto sociale dell’Unione⁵²⁶. A titolo esemplificativo, il diritto al congedo parentale garantito dall’art. 33, par. 2, della Carta è stato considerato un “principio *di diritto sociale dell’Unione* particolarmente importante”⁵²⁷, il diritto alle ferie annuali retribuite, oggi sancito dall’art. 31, par. 2, definito un “principio *essenziale del diritto sociale dell’Unione*”⁵²⁸, ed il diritto di ciascun lavoratore a una limitazione della durata

⁵²³ Sentenza *Defrenne II*, punti 27-29.

⁵²⁴ *Ibid.*

⁵²⁵ *Ibid.*

⁵²⁶ Cfr. PERARO C., *Diritti fondamentali sociali e tutela collettiva nell’Unione europea*, Edizioni Scientifiche Italiane, Napoli, 2020, p. 35 ss. Palladino è tra i primi a segnalare l’“ossimoro principio generale/di settore” che caratterizza le recenti pronunce relative agli effetti dell’art. 31, par. 2, della Carta in controversie orizzontali, PALLADINO R., *Diritti, principi ed effetto diretto orizzontale delle disposizioni (in materia sociale) della Carta dei diritti fondamentali dell’Unione europea*, in *Il Diritto dell’Unione europea*, 2019, p. 175 ss., spec. pp. 194-195.

⁵²⁷ Sentenza della Corte (Seconda Sezione) del 7 settembre 2017, causa C-174/16, *H. contro Land Berlin*, ECLI:EU:C:2017:637, punto 44 (corsivo aggiunto).

⁵²⁸ Sentenza *Bauer*, punto 80 (corsivo aggiunto).

massima del lavoro e a periodi di riposo giornaliero e settimanale, enunciato dallo stesso articolo, “*una norma del diritto sociale dell’Unione che riveste una particolare importanza*”⁵²⁹. Diversamente, nella già richiamata sentenza *Viking*, il diritto di intraprendere un’azione collettiva, ivi compreso il diritto di sciopero, è stato riconosciuto quale “diritto fondamentale facente parte integrante dei principi generali del diritto comunitario di cui la Corte garantisce il rispetto”, sancito dall’art. 28 della Carta⁵³⁰.

Questa differenza terminologica – alla quale si aggiunge senza ad essa sostituirsi la distinzione tra “diritti” e “principi” ai sensi delle disposizioni orizzontali della Carta⁵³¹ – sembra connessa alla diversa “porta di ingresso” di *tali* diritti sociali nell’ordinamento UE⁵³², oggi equiparati dalla Carta. I primi vi hanno fatto ingresso attraverso il diritto secondario, adottato sulla base delle disposizioni in materia di politica sociale dei Trattati, e sono stati oggetto dell’interpretazione da parte della Corte di giustizia spesso preoccupata di garantirne l’effettività. Rispetto a questi diritti sociali, la loro esplicita “elevazione” al rango di diritti fondamentali non ha mutato il loro ruolo in seno all’ordinamento giuridico dell’Unione, conservandosi perciò anche la loro qualificazione e settorialità. Al contrario, l’adozione di atti di diritto derivato in materia di azioni collettive è stata da sempre esclusa all’UE. Così, avendo fatto il proprio ingresso tramite la via pretoria, il suo primo riconoscimento da parte della Corte ha adottato il linguaggio dei diritti fondamentali proprio della prima giurisprudenza della Corte in materia illustrata *supra*⁵³³.

⁵²⁹ Sentenza *CCOO*, punto 30 (corsivo aggiunto). Il principio di parità di retribuzione tra uomo e donna per lo stesso lavoro è stato esplicitamente qualificato “principio essenziale” nella sentenza *Defrenne II* (punti 12-15), peraltro senza alcuna “restrizione settoriale”.

⁵³⁰ Sentenza *Viking*, punto 44.

⁵³¹ V. par. 3.2. in questo capitolo.

⁵³² Si fa riferimento ai diritti sociali qui sopra menzionati; non è possibile generalizzare questo discorso al fine di includervi tutti i diritti sociali fondamentali oggi enunciati dalla Carta.

⁵³³ In questo capitolo, par. 2.1.

2.3.4. Sul ruolo dei principi generali nell'ordinamento UE *post* Lisbona

Sono già state menzionate alcune funzioni svolte dai principi generali del diritto nell'ordinamento UE (a fianco di possibili criticità)⁵³⁴. La dottrina ha sottolineato che, anche nello scenario *post* Lisbona, essi possono ancora giocare un ruolo "autonomo". Ciò non soltanto con riferimento a situazioni in cui la Carta non risulta applicabile (*ratione temporis* o *personae*)⁵³⁵, rimanendo sostanzialmente in piedi le classiche funzioni di integrazione (*gap-filling*)⁵³⁶, di conservazione delle specificità dell'ordinamento UE⁵³⁷, di ausilio interpretativo e finanche di "cerniera" tra tale ordinamento e gli ordinamenti nazionali⁵³⁸.

2.3.5. La Carta nell'ordinamento UE *post* Lisbona

Quanto alla Carta, essa è oggi annoverata in apertura dell'art. 6 TUE, a sottolineare la centralità del rispetto dei diritti fondamentali quali riconosciuti dalla Carta, per l'appunto, per l'intera costruzione europea⁵³⁹. In particolare, il primo comma del paragrafo 1, come è noto, prevede che "[l]'Unione riconosce i diritti, le libertà e i principi sanciti nella Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea del 7 dicembre 2000, adattata il 12 dicembre 2007 a Strasburgo, che *ha lo stesso*

⁵³⁴ In questo capitolo, par. 1.

⁵³⁵ AMALFITANO C., *General Principles of EU Law*, cit., p. 147 ss.

⁵³⁶ AMALFITANO C., *General Principles of EU Law*, cit., p. 163 ss.

⁵³⁷ AMALFITANO C., *General Principles of EU Law*, cit., p. 180 ss.

⁵³⁸ LENAERTS K., GUTIÉRREZ-FONS J.A., *The role of general principles of EU law*, in ARNULL A., BARNARD C., DOUGAN M., SPAVENTA E. (eds), *A constitutional Order of States: Essays in EU Law in Honour of Alan Dashwood*, Hart, 2011, p. 179 e ss., spec. pp. 180 e 181, dove, richiamando Koopmans, i principi generali vengono associati a "pendolari" che viaggiano avanti ed indietro tra ordinamento dell'Unione e ordinamenti nazionali. A questo riguardo le "tradizioni costituzionali comuni agli Stati membri" risultano di primaria importanza: Pollicino utilizza l'espressione "moto ascendente" per sottolineare il loro impatto sul sistema di tutela UE dei diritti fondamentali, v. POLLICINO O., *Corte di giustizia e giudici nazionali: il moto "ascendente", ovvero la incidenza delle "tradizioni costituzionali comuni" nella tutela apprestata ai diritti dalla Corte dell'Unione*, in *Consulta online*, 2015, pp. 242-263. Sul punto v. anche ZILLER J., *I diritti fondamentali tra tradizioni costituzionali e "costituzionalizzazione" della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea*, in *Il Diritto dell'Unione Europea*, 2011, p. 539 ss.

⁵³⁹ Parere 2/13, punto 169.

valore giuridico dei trattati”⁵⁴⁰. Ponendo fine alle incertezze seguite alla sua proclamazione interistituzionale, essa acquisisce *formalmente* il rango di diritto primario⁵⁴¹ nonostante le peculiarità in sede di redazione e adozione⁵⁴², e la scelta, diversamente da quanto prospettato dal Trattato costituzionale⁵⁴³, di non includere il testo della Carta nei Trattati⁵⁴⁴, non formando quindi oggetto di ratifica da parte degli Stati membri (con la conseguente divergenza di opinioni circa i percorsi esperibili per emendarla⁵⁴⁵). Come indicato nella parte introduttiva e nella premessa

⁵⁴⁰ Corsivo aggiunto.

⁵⁴¹ Tizzano suggerisce addirittura un rango “costituzionale” superiore ai trattati, v. Tizzano A., *L'applicazione de la Charte des droits fondamentaux dans les Etats membres à la lumière de son article 51, paragraphe 1*, in *Il Diritto dell'Unione Europea*, 2014, n. 3, p. 429 e ss., p. 430; in linea con la posizione dell'A. circa l'astratta configurabilità di “principi fondamentali della Comunità” sottratti alla revisione dei trattati, v. ADAM R., TIZZANO A., *op. cit.*, 2017, pp. 134-135. Senza trarre da quello che segue alcun parallelismo, non può non tornare alla mente il punto 2.1. in diritto della sentenza n. 1146/1988 della Corte costituzionale italiana, ove è stato affermato che “[l]a Costituzione italiana contiene alcuni principi supremi che non possono essere sovvertiti o modificati nel loro contenuto essenziale neppure da leggi di revisione costituzionale o da altre leggi costituzionali. Tali sono tanto i principi che la stessa Costituzione esplicitamente prevede come limiti assoluti al potere di revisione costituzionale, quale la forma repubblicana (art. 139 Cost.), quanto i principi che, pur non essendo espressamente menzionati fra quelli non assoggettabili al procedimento di revisione costituzionale, appartengono all'essenza dei valori supremi sui quali si fonda la Costituzione italiana”.

⁵⁴² Sono note le peculiarità della procedura di predisposizione della Carta che, in sintesi, possono essere rammentate in questo modo: predizione ad opera di una Convenzione appositamente istituita dal Consiglio europeo di Colonia del 3 e 4 giugno 1999 e con una composizione *sui generis*, dalla quale è stata *adottata* per *consensus* per essere poi, prima, *approvata* dallo stesso Consiglio europeo di Biarritz (ottobre 2000) e, successivamente, *solennemente proclamata* dai presidenti del Parlamento europeo, del Consiglio e della Commissione il 7 dicembre 2000 a Nizza. V. *amplius* nel prossimo paragrafo.

⁵⁴³ Sulla base delle riflessioni avviate con l'adozione, da parte del Consiglio europeo di Laeken del 14 e 15 dicembre 2001, della “Dichiarazione sul futuro dell'Unione Europea”. Venne difatti così convocata una nuova *Convention*, ispirata all'esperienza menzionata nella nota precedente, incaricata, tra le altre cose, di dotare l'UE di una “costituzione” e di definire lo *status* giuridico della Carta (al riguardo v. la precisazione nella successiva nota n. 545).

⁵⁴⁴ V. SCHÜTZE R., *Three “Bills of Rights”*, cit., p. 144 ss., che, a questo riguardo evoca un parallelismo con la Carta dei diritti degli Stati Uniti d'America; nonché AMALFITANO C., *General Principles of EU Law*, cit., p. 8 s.

⁵⁴⁵ DANIELE L., *Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea e Trattato di Lisbona*, in *Il Diritto dell'Unione Europea*, 2008, pp. 655-664; AMALFITANO C., *General Principles of EU Law*, cit., p. 8 s. Nel senso della possibilità di apportare modifiche alla Carta per il (solo) tramite della procedura di revisione ordinaria dei Trattati *ex art. 48 TUE*, v. ROSSI L. S., “*Stesso valore giuridico*

metodologica, l'analisi giurisprudenziale alla base di questo lavoro avrà primariamente ad oggetto il periodo *post* Lisbona al fine di vagliare il valore aggiunto di questa equiparazione⁵⁴⁶.

La dottrina si è interrogata in merito alle conseguenze in termini “sostanziali” di questa parificazione formale, proponendo come punto d'osservazione privilegiato al fine di identificarne il reale “valore precettivo” quello della possibilità di applicare alle disposizioni (*rectius* a talune disposizioni) di questa i principi strutturali del primato e degli effetti diretti⁵⁴⁷. Si tratta della prospettiva di

dei Trattati”? Rango, primato ed effetti diretti della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea, in *Il Diritto dell'Unione Europea*, 2016, p. 329 e ss.

⁵⁴⁶ Questo scritto si colloca quindi nel solco degli studi dedicati alle conseguenze dell'acquisizione, da parte della Carta, dello stesso valore giuridico dei Trattati, v. ad es. PERNICE I., *The Treaty of Lisbon and Fundamental Rights*, in GRILLER S., ZILLER J. (eds), *The Lisbon Treaty: EU Constitutionalism without a Constitutional Treaty?*, Wien-New York, Springer, 2008, pp. 235-256; DANIELE L., *Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea e Trattato di Lisbona*, in *Il Diritto dell'Unione Europea*, 2008, pp. 655-664; KÜHLING J., *Fundamental Rights*, in VON BOGDANDY A., BAST J. (eds), *Principles of European Constitutional Law*, Hart, Oxford, II ed., 2010, pp. 479-514; DI FEDERICO G., *Fundamental Rights in the EU: Legal Pluralism and Multi-Level Protection After the Lisbon Treaty*, in DI FEDERICO G. (a cura di), *The EU Charter of Fundamental Rights. From Declaration to Binding Instrument*, Springer, 2011, pp. 15-54; IGLESIAS SANCHEZ S., *The Court and the Charter: the Impact of the Entry into Force of the Lisbon Treaty on the ECJ's Approach to Fundamental Rights*, in *Common Market Law Review*, 2012, pp. 1565-1612; DE VRIES S. A., BERNITZ U., WEATHERILL S. (eds), *The Protection of Fundamental Rights in the EU After Lisbon*, Oxford, Hart, 2013; DE BÚRCA G., *After the EU Charter of Fundamental Rights: the Court of Justice as a Human Rights Adjudicator?*, in *Maastricht Journal of European and Comparative Law*, 2013, p. 168 e ss.; PALMISANO G. (eds), *Making the Charter of Fundamental Rights a Living Instrument*, Leiden-Boston, Brill, 2014; LENAERTS K., GUTIÉRREZ-FONS J. A., *The Place of the Charter in the EU Constitutional Edifice*, in PEERS S., HERVEY T., KENNER J., WARD A. (eds), *The EU Charter of Fundamental Rights. A Commentary*, Oxford, 2014, pp. 1559-1593; TRIGGIANI E., *La complessa vicenda dei diritti sociali fondamentali nell'Unione europea*, cit.; DE VRIES S. A., BERNITZ U., WEATHERILL S. (eds), *The EU Charter of Fundamental Rights as a Binding Instrument-Five Years Old and Growing*, Oxford, Hart, 2015; TINIÈRE R., VIAL C. (dir.), *Les dix ans de la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne. Bilan et perspectives*, Bruylant, 2020. Non sarà quindi oggetto di approfondimento il valore della Carta a seguito della proclamazione (solenne) intercorsa a Nizza, v. per tutti su questo punto DE WITTE B., *The Legal Status of the Charter: Vital Question or Non-Issue?*, in *Maastricht Journal of European and Comparative Law*, 2001, vol. 8, n. 1, pp. 81-89; e MANZELLA A., *Dopo Nizza: La Carta dei diritti “proclamata”*, in ROSSI L. S. (a cura di), *Carta dei diritti fondamentali e Costituzione dell'Unione europea*, Giuffrè, 2002, pp. 239-247.

⁵⁴⁷ ROSSI L. S., “Stesso valore giuridico dei Trattati”? , cit., p. 330.

analisi adottata, con le seguenti precisazioni, nel prossimo capitolo in relazione ai diritti sociali fondamentali oggetto dell'indagine. Vi sono difatti ulteriori elementi di non secondaria importanza al fine di determinare il valore precettivo di tali diritti fondamentali: in primo luogo, il “peso” attribuito agli stessi in relazione alle disposizioni dei Trattati (sia in sede di bilanciamento con confliggenti esigenze dell'integrazione comunitaria, per tutte, le libertà fondamentali; sia come ausilio interpretativo di tali norme)⁵⁴⁸; in secondo luogo, la loro funzione di parametro di legittimità del legislatore UE⁵⁴⁹; in terzo luogo, la possibilità – riconosciuta sia alle norme dei Trattati sia ai principi generali del diritto dell'Unione – non solo di attribuire diritti (direttamente) agli individui ma anche di vincolarne l'autonomia privata; in quarto luogo, le determinazioni circa il “campo di applicazione” *dei diritti in discorso*, che – anche alla luce di quanto evidenziato in relazione ai diritti fondamentali quali principi generali – sottendono scelte di politica giudiziaria. Infine, il rapporto Carta-legislatore UE non si risolve nella possibilità di fungere da parametro di validità *ex post* ma involge anche una prospettiva *ex ante*⁵⁵⁰, pur non al centro di questo lavoro⁵⁵¹.

Ciò premesso, il secondo comma dell'art. 6, par. 1, TUE sottolinea, in linea con lo spirito che caratterizza altre novelle intervenute con Lisbona così come altre disposizioni della Carta, che “[l]e disposizioni della Carta non estendono in alcun modo le competenze dell'Unione definite nei trattati”. L'ultimo comma dello stesso paragrafo, infine, cristallizza l'importanza delle c.d. clausole orizzontali della stessa. Viene infatti stabilito che “[i] diritti, le libertà e i principi della Carta *sono interpretati in conformità* delle disposizioni generali del titolo VII della Carta che disciplinano la sua *interpretazione e applicazione e tenendo in debito conto le*

⁵⁴⁸ Si interroga sul punto, ad esempio, JÄÄKINEN N., *Fundamental social rights in the Charter-Are They Rights? Are They Fundamental?*, in PEERS S., HERVEY T., KENNER J., WARD A. (eds), *The EU Charter of Fundamental Rights. A Commentary*, Oxford, 2014, pp. 1703-1714, spec. pp. 1712-1714.

⁵⁴⁹ V. *ex multis* SEATZU F., *La Carta dei diritti fondamentali: un nuovo parametro di legittimità degli atti comunitari?*, in *Studi sull'integrazione europea*, 2007, p. 377 ss.

⁵⁵⁰ *Ibid.*

⁵⁵¹ Si tornerà sul punto nel primo paragrafo del prossimo capitolo e nelle conclusioni.

spiegazioni cui si fa riferimento nella Carta, che indicano le fonti di tali disposizioni”⁵⁵². Potrebbe forse porsi un problema in merito a come una siffatta disposizione (che impone due obblighi, innanzitutto, in capo alla Corte di giustizia dell’UE) si concili con l’autonomia giurisdizionale della Corte, alla quale si è già fatto riferimento⁵⁵³. In altri termini, ci si è chiesto se, nell’interpretare la Carta, la Corte goda dello “stesso potere discrezionale” che caratterizza la sua giurisprudenza in tema di principi generali del diritto⁵⁵⁴.

A ben vedere, gran parte delle caratteristiche e delle difficoltà analizzate in questa prima parte del capitolo ripercorrendo le origini del sistema di tutela dei diritti fondamentali UE, sono state “somatizzate” dal “sistema Carta”. Il momento della “codificazione”⁵⁵⁵ o “della scrittura”⁵⁵⁶ ha certamente risolto (o attenuato) il problema del *riconoscimento* (della *individuazione*) dei diritti fondamentali, per quanto ci interessa di natura sociale, che devono trovare tutela nell’ordinamento giuridico dell’Unione ma nulla precisa circa il regime giuridico proprio dei diritti sociali enunciati dalla Carta ⁵⁵⁷. Ciò sembra in parte legato al “paradosso

⁵⁵² Corsivo aggiunto. Sul valore delle Spiegazioni, già citate molte volte in questo lavoro, v. JACQUÉ J.-P., *The Explanations Relating to the Charter of Fundamental Rights of the European Union*, in PEERS S., HERVEY T., KENNER J., WARD A. (eds), *The EU Charter of Fundamental Rights. A Commentary*, Oxford, 2014, pp. 1715-1724; e SCIARABBA V., *Le spiegazioni della Carta dei diritti fondamentali dell’Unione*, in *Diritto pubblico comparato ed europeo*, 2005, p. 59 e ss.

⁵⁵³ Queste “precisazioni”, così come quelle corrispondenti inserite nelle disposizioni finali della Carta, rappresentano un portato della – seconda – proclamazione solenne della Carta, avvenuta a Strasburgo il 12 dicembre 2007. In senso critico rispetto a questi “peggioramenti” v. PACIOTTI E., *La seconda “proclamazione” della Carta dei diritti e il Trattato di riforma*, in *Europeanrights.eu*, disponibile online, che li considera, da un lato, un tentativo di imbrigliare l’interpretazione dei giudici e, dall’altro lato, una superflua rassicurazione verso il potere politico che teme il potere giudiziario.

⁵⁵⁴ ROSSIL S., “*How Fundamental are Fundamental Principles? Primacy and Fundamental Rights after Lisbon*”, in *Yearbook of European Law*, 2008, vol. 11, pp. 65-87, p. 79.

⁵⁵⁵ Cfr. MORI P., *Gli strumenti della codificazione nel diritto dell’Unione europea*, in ANNONI A., FORLATI S., SALERNO F. (a cura di), *La codificazione nell’ordinamento internazionale e dell’Unione europea*, Editoriale Scientifica, 2019, pp. 301-330; CARTABIA M., *L’ora dei diritti fondamentali nell’Unione Europea*, cit., p. 31.

⁵⁵⁶ PINELLI C., *Il momento della scrittura*, Bologna, Il Mulino, 2002.

⁵⁵⁷ ROBIN-OLIVIER S., *Les droits sociaux fondamentaux dans l’Union européenne: quelle force juridique ?*, cit., p. 78, ove l’A. si domanda se essi abbiano, in concreto, un valore precettivo

costituzionale”⁵⁵⁸ sotteso alla redazione e alla proclamazione della Carta rilevato da Maduro: essa riflette un consenso sempre più forte nell’utilizzare il linguaggio del costituzionalismo nel processo di integrazione europea senza, tuttavia, che vi fosse stato un previo momento di riflessione comune (un accordo) sul concetto di “costituzionalismo” ad esso sotteso⁵⁵⁹.

3. Lo “strumento” Carta ed i diritti sociali fondamentali

3.1. Alle origini della dimensione sociale della Carta

3.1.1. A mo’ di *prequel*: gli anni ’80 e la Carta comunitaria dei diritti sociali fondamentali dei lavoratori del 1989

Le difficoltà appena ricordare sembrano a loro volta connesse con le differenti prospettive emerse in sede di predisposizione della Carta: Goldsmith ricorda che, nonostante il mandato di Colonia fosse chiaro sul punto, durante i lavori della Convenzione⁵⁶⁰ emersero posizioni, anche sulla spinta di organizzazioni non

superiore a quello degli altri diritti sociali (non qualificati come fondamentali) dall’ordinamento UE. Cfr., in una prospettiva di diritto costituzionale nazionale, SALAZAR C., *Dal riconoscimento alla garanzia dei diritti sociali- Orientamenti e tecniche decisorie della Corte costituzionale a confronto*, Torino, 2000, spec. p. 35 e ss.

⁵⁵⁸ MADURO M. P., *The Double Constitutional Life of the Charter of Fundamental Rights of the European Union*, cit., pp. 269-299.

⁵⁵⁹ *Ibid.*, p. 269.

⁵⁶⁰ Sulla predisposizione della Carta e sui lavori della Convenzione v. DE BÚRCA G., *The Drafting of the European Charter of Fundamental Rights*, in *European Law Review*, 2001, pp. 126-138; BRAIBANT G., *La Charte des droits fondamentaux de l’Union européenne. Témoignage et commentaires*, Seuil, Paris, 2001; e da ultimo COGHLAN N., STEIERT M. (eds), *The Charter of Fundamental Rights of the European Union: the travaux préparatoires and selected documents*, 2020, dove sono riepilogate le riunioni di questa, i temi discussi, e i principali documenti utilizzati nella predisposizione della Carta. Si tornerà sulle conclusioni del Consiglio europeo di Colonia nella parte finale di questo paragrafo.

governative, che intendevano la fase di positivizzazione dei diritti fondamentali come un esercizio di “creazione” di nuovi diritti⁵⁶¹.

Senza pretese di esaustività e adottando come punto di osservazione privilegiato quello dei diritti sociali, nelle prossime pagine si darà brevemente conto di alcune pietre miliari che hanno marcato il tracciato sino alla proclamazione di Nizza del dicembre 2000. L’obiettivo primario è quello di evidenziare lo stretto nesso tra questo passaggio di positivizzazione e l’esigenza di elevare i diritti oggetto d’indagine al “livello costituzionale” di diritti sociali fondamentali. Con la conseguenza, si ritiene, di dover abbandonare ricostruzioni che intendono l’inserimento dei diritti sociali fondamentali nella Carta come un elemento di secondaria importanza: questi, come emerge dai documenti presentati tra poco, si collocano al centro dell’opera di codificazione dei diritti fondamentali culminata nella Carta di Nizza.

Negli anni ’90, dopo l’entrata in vigore del Trattato di Maastricht, anche in ragione della significativa battuta d’arresto sperimentata dal processo di adesione alla CEDU con il parere 2/94⁵⁶², tre comitati di esperti vengono incaricati di valutare la integrazione di un catalogo di diritti fondamentali nei trattati. Questi studi sfoceranno nel c.d. Rapporto Pintasilgo del 1996⁵⁶³ e nel c.d. Rapporto Simitis del 1999⁵⁶⁴, che hanno fissato alcuni principi cardine della struttura e delle finalità

⁵⁶¹ GOLDSMITH Q.C., *A Charter of Rights, Freedoms and Principles*, in *Common Market Law Review*, 2001, vol. 38, pp. 1201-1216, p. 1207.

⁵⁶² Il parere in discorso è già stato richiamato nel primo capitolo, seppur in nota, e non sarà oggetto di approfondimento nel prosieguo. V. ad esempio sul punto WAELEBROECK M., *La Cour de Justice et la Convention européenne des droits de l’homme*, in *Cahiers de droit européen*, 1996, p. 549 ss.; e MATHIEU S., *L’adhésion de la Communauté à la CEDH: un problème de compétence ou un problème de soumission?*, in *Revue du Marché commun et de l’Union européenne*, 1998, pp. 31-37.

⁵⁶³ Commissione europea, *Per un’Europa dei diritti sociali e del cittadino - Relazione del comitato di esperti presieduto da Maria de Lourdes Pintasilgo*, 1996 (c.d. Rapporto Pintasilgo).

⁵⁶⁴ Commissione europea, *Per l’affermazione dei diritti fondamentali nell’Unione europea - È tempo di agire. Relazione del gruppo di esperti in materia di diritti fondamentali*, 1999 (c.d. Rapporto Simitis).

della Carta⁵⁶⁵. Essi si collocano nell'ambito delle iniziative politiche che avevano assunto, sin dalla metà degli anni '80 su impulso della Commissione Delors, una considerevole importanza nel processo di integrazione ed erano volte ad avvicinare la costruzione europea ai cittadini "umanizzando" il mercato: si pensi al c.d. Rapporto del comitato Adonnino⁵⁶⁶ e all'adozione, da parte dei Capi di Stato e di governo degli Stati membri, della Carta comunitaria dei diritti sociali fondamentali dei lavoratori⁵⁶⁷. Pur non giuridicamente vincolante, nonostante le pressioni del Parlamento in questo senso⁵⁶⁸, come presto rilevato da Watson, questa dichiarazione avrebbe potuto essere utilizzata, da un lato, come ausilio interpretativo della legislazione sociale comunitaria (e della relativa normativa nazionale di attuazione) similmente a quanto riconosciuto dalla Corte in relazione alle disposizioni programmatiche in materia sociale contenute nei Trattati⁵⁶⁹; e, dall'altro lato, dai partner sociali come base di negoziazione⁵⁷⁰. L'art. 28 della Carta comunitaria invitava la Commissione a presentare, in uno spirito di "sussidiarietà", delle proposte di misure per dare attuazione ai diritti sociali fondamentali sanciti

⁵⁶⁵ A questi viene spesso affiancato il paper realizzato in seno all'Istituto Universitario Europeo nel 1998, v. CASSESE A., LALUMIÈRE C., LEUPRECHT P., ROBINSON M., *Leading by example: a human rights agenda for the European Union for the year 2000 - Agenda of the Comité des Sages and Final Project Report*, Firenze, European University Institute, 1998.

⁵⁶⁶ Rapporto del comitato Adonnino del 1985 ("A People's Europe: Reports from the ad hoc Committee") riflesso, per utilizzare le parole della Commissione presieduta da Jacque Delors, nel principio per cui l'Europa che esiste per i suoi cittadini e non viceversa; sviluppi descritti da BARNARD C., *EU Employment Law*, cit., p. 11.

⁵⁶⁷ Adottata a Strasburgo il 9 dicembre 1989, la Carta comunitaria, "ispirandosi" alle convenzioni OIL e alla CSE, sancendo i progressi già realizzati nel settore sociale e "affermando solennemente" che nell'attuazione dell'AUE è necessario "tenere pienamente conto della dimensione sociale della Comunità" (v. Preambolo), elenca dodici diritti sociali fondamentali dei lavoratori in larga parte ripresi dalla Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea. Per una visione d'insieme dei diritti ivi sanciti v. BERCUSSON B., *The European Community's Charter of Fundamental Social Rights of Workers*, in *Modern Law Review*, 1990, pp. 624-642.

⁵⁶⁸ V. WATSON P., *The Community Social Charter*, cit., p. 45; HEPPLER B., *The Implementation of the Community Charter of Fundamental Social Rights*, cit., p. 644; che ricordano le due risoluzioni adottate al riguardo dal Parlamento europeo il 15 marzo e il 16 maggio 1989, su quest'ultima v. infra in questo paragrafo.

⁵⁶⁹ WATSON P., *The Community Social Charter*, cit., p. 45.

⁵⁷⁰ WATSON P., *The Community Social Charter*, cit., p. 68.

dalla Carta comunitaria⁵⁷¹. Al riguardo, se Hepple si professa scettico sulla possibilità, per queste misure di implementazione, di adottare una prospettiva basata sui diritti sociali fondamentali⁵⁷², Watson, più esplicitamente, auspica l'adozione di una Costituzione comunitaria o Carta comunitaria dei diritti fondamentali in materia⁵⁷³. La Carta comunitaria, in questo modo, fornisce un *input* fondamentale all'adozione dei programmi d'azione sociale adottati negli anni immediatamente successivi dalla Commissione, così come alla pubblicazione del libro verde e del libro bianco sulla politica sociale⁵⁷⁴; è nel contesto di queste iniziative che viene predisposto il primo dei documenti sopra citati.

3.1.2. La Relazione del comitato di esperti presieduti da Maria de Lourdes Pintasilgo del 1996

Si tratta della Relazione del comitato di esperti presieduti da Maria de Lourdes Pintasilgo, intitolata “Per un’Europa dei diritti sociali e del cittadino”, pubblicata nel 1996. Sul presupposto per cui lo spazio giuridico europeo è “già portatore di una dimensione sociale”⁵⁷⁵, il comitato evidenzia la necessità di “raccolgere ciò che, nell’ambito sociale, è già codificato e, contemporaneamente, di avviare il processo di codificazione degli elementi che, in questo spazio comune, corrispondono alle aspirazioni e alle esigenze degli europei”⁵⁷⁶.

⁵⁷¹ Ai sensi dell’art. 28: “Il Consiglio europeo invita la Commissione a presentare il più rapidamente possibile le iniziative che rientrano nell’ambito delle sue competenze previste nei trattati, ai fini dell’adozione di strumenti giuridici per la graduale, effettiva applicazione, in parallelo con la realizzazione del mercato interno, di quei diritti che rientrano nella sfera di competenza comunitaria”.

⁵⁷² HEPPLE B., *The Implementation of the Community Charter of Fundamental Social Rights*, cit., p. 649. Fermi restando i profili innovativi del PEDS già menzionati nel primo capitolo, certo questi sviluppi provocano un certo senso di *déjà vu*.

⁵⁷³ WATSON P., *The Community Social Charter*, cit., p. 66.

⁵⁷⁴ Tutti questi passaggi sono già stati menzionati nel primo capitolo, v. spec. v. par. 2.3. Negli stessi anni, peraltro, il Parlamento europeo aveva sottolineato a più riprese la necessità per la Comunità di dotarsi di un proprio “*Bill of Rights*”.

⁵⁷⁵ Rapporto Pintasilgo, p. 5.

⁵⁷⁶ *Ibid.*

Tra le proposte avanzate è necessario segnalare, innanzitutto, quella di “iscrive[re] nei trattati il fondamento dei diritti civili e sociali fondamentali («Bill of Rights»), precisando quali di essi godano di una protezione giuridica immediata e quali rivestano invece un carattere più programmatico”⁵⁷⁷. In particolare, tale inserimento nei Trattati sarebbe dovuto avvenire in occasione della conferenza intergovernativa immediatamente successiva alla relazione⁵⁷⁸ e avrebbe dovuto riguardare “principalmente i diritti sociali, con l’aggiunta di alcuni diritti civili che non si possono considerare separatamente”⁵⁷⁹. Ciò in quanto, il quadro dei diritti sociali fondamentali “deve essere reso più *visibile*, più semplice, più coerente e più efficace”⁵⁸⁰.

Anche la delimitazione e la struttura di questo intervento di scrittura di un “Bill of Rights” presentano degli elementi di interesse. Da un lato, rileva il comitato, “[l]’elenco di diritti da stilare sarebbe *relativo unicamente al campo comunitario*, cioè agli atti dell’Unione e agli atti adottati dagli Stati nell’ambito del diritto comunitario”⁵⁸¹. Di più, al fine di “evitare qualsiasi fraintendimento: il riconoscimento di un diritto a livello dell’Unione non comporta nessun cambiamento del campo delle competenze rispettive dell’Unione e degli Stati, in

⁵⁷⁷ Rapporto Pintasilgo, p. 9, Proposta VII, ove si legge altresì che i diritti fondamentali dal carattere programmatico avrebbero dovuto essere approfonditi in una seconda fase, nella quale – prosegue il comitato operando un riferimento alla Proposta XII – sarebbe opportuno, “[a]nziiché aderire alla [CEDU], instaurare un ricorso speciale per la protezione dei diritti fondamentali, da attribuire ad una giurisdizione d’appello propria dell’Unione, composta di giudici non permanenti provenienti dalle corti costituzionali o dai tribunali di ultimo grado degli Stati membri” (p. 10). Questa idea relegata per anni nel dimenticatoio, è stata recentemente rivitalizzata, ancorché in termini leggermente differenti, da WEILER J.H.H., SARMIENTO D., *The EU Judiciary After Weiss - Proposing a New Mixed Chamber of the Court of Justice*, in *EU Law Live*, 1° giugno 2020, disponibile online (ove, tuttavia, non viene menzionato il rapporto in esame). Cfr. CANNIZZARO E., *Towards a Uniform Standard of Protection of Fundamental Rights in Europe?*, cit., spec. pp. 6 e 7, ove l’A., in una prospettiva di “uniformizzazione” degli standard di protezione dei diritti fondamentali nell’ordinamento UE si interroga sulla opportunità di creare una “*European Constitutional Court*”.

⁵⁷⁸ Rapporto Pintasilgo, p. 50.

⁵⁷⁹ Rapporto Pintasilgo, p. 51.

⁵⁸⁰ Rapporto Pintasilgo, p. 15 (corsivo aggiunto).

⁵⁸¹ *Ibid.* (corsivo aggiunto).

particolare per quanto riguarda i poteri legislativi, e non modifica i rapporti giuridici tra gli Stati membri e i loro cittadini”⁵⁸², dovendo altresì “essere chiaro che *non s’intende applicare all’Unione un modello uniforme*, ma semplicemente strutturare la diversità naturale dei sistemi sociali degli Stati membri secondo *principi comuni*, con l’aggiunta, *ove necessario, di determinati livelli minimi, per garantire un’unità di concezione e di ispirazione* su cui fondare l’evoluzione di un corpus complesso”⁵⁸³. La lettura di questi passaggi è illuminante per lo studio della giurisprudenza *post* Lisbona, riassumendo, in poche battute, le due *rationes* che sembrano sottese all’utilizzo dei diritti fondamentali in esame da parte della Corte di giustizia.

Quanto alla struttura, il comitato ripartisce i diritti sociali fondamentali in due categorie: i diritti “*pienamente ed immediatamente efficaci* [che] dunque possono essere applicati dalla Corte di giustizia di Lussemburgo *anche in mancanza di disposizioni legislative*”⁵⁸⁴, e i “diritti che costituiscono obiettivi da raggiungere”⁵⁸⁵. I primi, veri e propri diritti soggettivi (anche se a più riprese definiti “principi”) per i quali viene proposta la predisposizione di una disposizione volta a regolarne la eventuale compressione⁵⁸⁶, corrispondono, in sostanza, da un lato, a quelli inerenti al principio di eguaglianza ed al divieto di discriminazione sulla base di una serie di motivi (c.d. diritti umani fondamentali)⁵⁸⁷, e, dall’altro lato, a diritti volti ad agevolare l’integrazione economica e sociale nell’Unione: non soltanto libera circolazione dei cittadini, ma anche diritto di accesso ad una

⁵⁸² *Ibid.*

⁵⁸³ *Ibid.*

⁵⁸⁴ Rapporto Pintasilgo, p. 51 (corsivo aggiunto).

⁵⁸⁵ Rapporto Pintasilgo, p. 53.

⁵⁸⁶ La clausola dovrebbe vietare “le restrizioni a questi diritti e queste libertà, salvo attraverso una norma di diritto, entro i limiti ragionevoli e necessari in una società democratica, che ne rispetti, in ogni caso, il contenuto fondamentale”, così ancora Rapporto Pintasilgo, p. 51.

⁵⁸⁷ Rapporto Pintasilgo, pp. 51-52, ove è possibile scorgere l’antesignano dell’odierno art. 21, par. 1, della Carta in merito di divieto di discriminazione: le differenze, in termini di motivi di discriminazione protetti, concernono soltanto le discriminazioni basate sulle caratteristiche genetiche, sull’età e sull’orientamento sessuale; non presenti nel rapporto (entrambe le elencazioni, giova tuttavia ricordare, non sono tassative).

professione e all'istruzione in un altro Stato membro⁵⁸⁸, oltre al diritto di negoziazione e di azioni collettive⁵⁸⁹.

Tutti gli altri diritti sociali fondamentali sono relegati alla categoria degli “obiettivi e principi ispiratori”, “non [...] applicabili direttamente e [che] non ammettono ricorsi [in quanto] inattuabili in mancanza di disposizioni legislative e finanziarie”⁵⁹⁰. Questi diritti, in larga parte già affermati in strumenti di diritto internazionale, a carattere universale e regionale, sarebbero funzionali al miglioramento della coesione sociale nell'Unione⁵⁹¹. Diversi di questi diritti intersecano quelli oggi sanciti dal Titolo IV della Carta, come ad esempio il diritto a condizioni di lavoro eque ed alla protezione contro qualsiasi licenziamento arbitrario ed il diritto alla salute e alla sicurezza sul luogo di lavoro (oggi enunciati agli artt. 30 e 31), il diritto dei lavoratori all'informazione e alla consultazione, che appare più sviluppato rispetto all'attuale art. 27⁵⁹², il diritto alla protezione della famiglia (v. art. 33, par. 1, della Carta), nonché il diritto alla previdenza sociale e alla protezione sociale, compreso il diritto ad un reddito minimo, ed il diritto alla casa (in parte ricollegabili all'attuale art. 34 della Carta).

Tra gli (ulteriori) punti di attenzione del rapporto meritano di essere rammentati, oltre alla critica al contributo del Trattato di Maastricht a quella inversione tra fini (sociali) e mezzi (mercato) già segnalata nel primo capitolo⁵⁹³, il

⁵⁸⁸ Rapporto Pintasiglio, p. 52. Cfr. con le riflessioni in merito alla concezione di giustizia sociale svolte nel primo capitolo, v. spec. paragrafo 2.1.3.

⁵⁸⁹ Rapporto Pintasiglio, pp. 52-53.

⁵⁹⁰ Rapporto Pintasiglio, p. 53.

⁵⁹¹ *Ibid.*

⁵⁹² In particolare, viene sancito il “diritto dei lavoratori ad essere informati periodicamente sulla situazione economica e finanziaria dell'azienda in cui lavorano, di essere consultati sulle decisioni che possono incidere sui loro Interessi e di partecipare alle decisioni che li riguardano”, v. Rapporto Pintasiglio, p. 53.

⁵⁹³ Differentemente dall'art. 2 del TCEE (sul quale v. il par. 2.1.1. del primo capitolo), difatti, ai sensi dell'art. B del Trattato di Maastricht, “[l]’Unione europea si prefigge i seguenti obiettivi: promuovere un progresso economico e sociale equilibrato e sostenibile”. Al riguardo il comitato rileva che “[n]egli anni ‘50, il mercato comune del carbone e dell'acciaio è stato presentato come una necessità economica ma anche e soprattutto come un modo di evolvere verso la riconciliazione,

principio di indivisibilità (e addirittura di “interdipendenza”) tra diritti civili, sociali e politici⁵⁹⁴; l’avvertimento in merito alla particolare sensibilità della ripartizione delle competenze in materia sociale tra Unione e Stati membri⁵⁹⁵; e qualche “monito” di metodo: il processo di elaborazione dovrebbe essere disciplinato dai Trattati, comportare una ampia partecipazione dei cittadini europei, essere spalmato in un arco temporale sufficientemente ampio, e non limitarsi ad essere “una semplice enumerazione di diritti” dovendo involgere anche gli obblighi nei confronti degli altri che rappresentano il nucleo della cittadinanza⁵⁹⁶. Inoltre, una volta elaborata, la Carta dei diritti e dei doveri avrebbe dovuto formare oggetto di un emendamento ai trattati ed essere possibilmente sottoposta a referendum in tutta l’Unione⁵⁹⁷.

Questi principi e punti di attenzione trovano piena cittadinanza nella Carta, come si vedrà tra poco.

3.1.3. La Relazione in materia di diritti fondamentali redatta dal gruppo di esperti presieduti da Spiros Simitis del 1999

Anche la Relazione in materia di diritti fondamentali redatta dal gruppo di esperti presieduti da Spiros Simitis e pubblicata nel febbraio 1999 è diretta

la pace e l’unione politica [mentre] [o]ggi, si è prodotto un capovolgimento dei fini e dei mezzi; il modello economico, in teoria un semplice mezzo, è diventato un fine in sé e per sé, proprio nel momento in cui si è reso più difficile e in cui non tutti ne raccolgono i frutti” (p. 26; corsivo aggiunto). In questo contesto viene ritenuto “utile affermare che *il fine dell’Unione è quello di consentire a tutti i cittadini di realizzare il proprio sviluppo potenziale personale*, insieme con i loro simili e tenendo conto della necessaria solidarietà con le generazioni future; i diritti e il progresso economico e sociale devono venire in secondo piano rispetto a questo fine” (*Ibid.*; corsivo aggiunto). Cfr. ancora con le riflessioni in merito alla concezione di giustizia sociale e al principio personalista svolte nel primo capitolo, v. spec. paragrafi 2.1.4. e 2.1.5.

⁵⁹⁴ Rapporto Pintasiglio, p. 9, Proposta V e *amplius* p. 41.

⁵⁹⁵ Rapporto Pintasiglio, p. 43 ss.

⁵⁹⁶ Rapporto Pintasiglio, p. 55.

⁵⁹⁷ Rapporto Pintasiglio, p. 56.

emanazione di un programma d'azione sociale della Commissione⁵⁹⁸ e, elaborando sul precedente rapporto Pintasilgo, precisa alcuni importanti caratteri della futura Carta. Tra le dieci raccomandazioni formulate, occorre ricordare, anzitutto, i passaggi dedicati alla “visibilità” dei diritti fondamentali, che possono assolvere la loro funzione soltanto “se i cittadini sanno di disporne e sono coscienti della loro attuabilità”⁵⁹⁹, che tuttavia deve accompagnarsi alla “giustiziabilità” degli stessi⁶⁰⁰. A quest’ultimo riguardo viene precisato che, “[a]ffinché essi abbiano un qualche impatto nella realtà, coloro che cercano di farli valere nell’ambito dell’Unione europea, *devono sapere a chi di preciso tali diritti si applicano e se sia possibile farli valere per le vie legali*”⁶⁰¹ e che “[l]’efficace salvaguardia dei diritti fondamentali presuppone, di norma, la protezione giudiziaria di essi”⁶⁰². Anche in questa sede, inoltre, la categoria dei diritti sociali fondamentali è bistrattata: la giustiziabilità viene riconosciuta soltanto al principio di non discriminazione, peraltro in termini molto più limitati di quanto fatto nel rapporto Pintasilgo, mentre tutto il restante *acquis* in materia di diritti sociali è genericamente qualificato con il termine “obiettivi politici fondamentali”⁶⁰³.

Sotto la prospettiva metodologica, viene innanzitutto rinverdito il principio di indivisibilità. Il comitato ritiene che “[o]gni tentativo di riconoscere esplicitamente i diritti fondamentali deve includere sia i diritti civili che quelli sociali [dato che] [i]gnorandosene l’interdipendenza, si compromette la protezione sia degli uni che degli altri”⁶⁰⁴. Quanto invece alla individuazione dei diritti fondamentali, il rapporto Simitis propone un processo più agile e meno

⁵⁹⁸ Commissione europea, Comunicazione ‘Programma di Azione Sociale 1998-2000’, 98/C 407/30, p. 13. Il compito del comitato era quello di valutare le opportunità ed i limiti di un riconoscimento esplicito dei diritti fondamentali (che non era avvenuto nel Trattato di Amsterdam sulla base di quanto proposto dal rapporto Pintasilgo).

⁵⁹⁹ Rapporto Simitis, p. 18, Raccomandazione n. 3.

⁶⁰⁰ Rapporto Simitis, p. 18 ss., Raccomandazione n. 4.

⁶⁰¹ *Ibid.* (Corsivo aggiunto).

⁶⁰² *Ibid.*

⁶⁰³ Rapporto Simitis, p. 19.

⁶⁰⁴ Rapporto Simitis, p. 22.

“costituzionalizzante” rispetto a quello sopra descritto, che in sostanza avrebbe dovuto limitarsi a statuire in un unico testo – da inserire nei trattati⁶⁰⁵ – i numerosi diritti fondamentali “presi in prestito” dalla CEDU⁶⁰⁶, oltre a qualche – quantitativamente limitato – diritto sociale fondamentale mutuato dal sistema OIL⁶⁰⁷.

3.1.4. L’apporto del Parlamento europeo

Se finora l’attenzione è stata indirizzata verso l’impulso fornito alla Commissione, occorre ora richiamare brevemente due importanti contributi all’oggetto di indagine resi dal Parlamento europeo.

Il primo di questi è rappresentato dalla dichiarazione dei diritti e delle libertà fondamentali adottata mediante risoluzione nel 1989⁶⁰⁸ che, come e forse ancor più della Carta comunitaria dello stesso anno, anticipa gran parte delle previsioni della futura Carta di Nizza-Strasburgo. Per quanto rileva in questa sede, da un lato, i diritti fondamentali sanciti dagli artt. 13 (Condizioni di lavoro)⁶⁰⁹, 14 (Diritti sociali collettivi)⁶¹⁰ e 15 (Tutela sociale)⁶¹¹ sono direttamente connessi agli attuali articoli

⁶⁰⁵ Rapporto Simitis, p. 26.

⁶⁰⁶ Rapporto Simitis, p. 23 ss.

⁶⁰⁷ In tema di libertà di associazione, di non discriminazione sul lavoro, e, in generale, quelli richiamati nella dichiarazione del 1998, v. primo capitolo, par. 2.2.1.

⁶⁰⁸ Parlamento europeo, Risoluzione recante adozione della dichiarazione dei diritti e delle libertà fondamentali (doc. A 2-3/89), in *GUCE* del 16 maggio 1989 n. C 120, pp. 51-57.

⁶⁰⁹ Ai sensi del quale: “1. Chiunque ha diritto a condizioni di lavoro eque. 2. Saranno adottate le misure necessarie. per garantire l’igiene e la sicurezza sul luogo di lavoro nonché una retribuzione che consenta di condurre una vita dignitosa”.

⁶¹⁰ In forza del quale: “1. È garantito il diritto di negoziato fra le parti sociali. 2. Il diritto ad azioni collettive, compreso il diritto di sciopero, è garantito, *con riserva degli obblighi suscettibili di derivare dalle leggi e dai contratti collettivi vigenti*. 3. I lavoratori hanno il diritto di essere informati regolarmente in merito alla situazione economica e finanziaria della loro impresa e di essere consultati in merito alle decisioni suscettibili di incidere sui loro interessi” (corsivo aggiunto).

⁶¹¹ L’art. 15 prevede che “1. Chiunque ha il diritto di beneficiare di tutte le misure suscettibili di consentirgli di godere del migliore stato di salute possibile. 2. I lavoratori dipendenti, i lavoratori autonomi e i loro aventi diritto hanno diritto alla previdenza sociale o a un sistema equivalente. 3. Chiunque sia privo di risorse sufficienti ha diritto all’assistenza sociale e sanitaria. 4. Chiunque, per

27, 28, 31 e 34 della Carta. Dall'altro lato, l'art. 25, rubricato "Ambito di applicazione" ed enunciato in una apposita sezione intitolata "Disposizioni finali"⁶¹², disponeva in termini profetici (considerato il successivo sviluppo giurisprudenziale) che "[l]a presente dichiarazione tutela *chiunque rientri nell'ambito di applicazione del diritto comunitario*"⁶¹³. Siamo difatti nel maggio 1989, la sentenza *Wachauf* sarebbe stata resa qualche mese dopo ed il caso *ERT*, più o meno nello stesso periodo, sarebbe giunto all'attenzione della Corte di giustizia.

Dieci anni dopo, nelle more del processo di predisposizione della Carta, il Parlamento contribuisce all'elaborazione di questa, tra l'altro, mediante la realizzazione e pubblicazione di uno Studio che si caratterizza per l'approccio comparatistico, prendendo in rassegna le modalità di protezione dei diritti sociali (fondamentali) negli Stati membri (così come nei Paesi – allora – candidati all'adesione al progetto comunitario)⁶¹⁴, e per portare all'attenzione pubblica diverse problematiche cui si è già fatto riferimento⁶¹⁵: l'inesistenza di un unico modello di *Welfare State*⁶¹⁶, il venire in rilievo della delicata allocazione, orizzontale e verticale, di poteri in materia sociale⁶¹⁷, l'opportunità di istituire una Corte *ad hoc* dotata di competenze in materia di diritti fondamentali nel contesto comunitario⁶¹⁸.

ragioni indipendenti dalla propria volontà, sia incapace di trovare un alloggio adeguato, ha il diritto di essere assistito a tale riguardo dalle autorità pubbliche responsabili in materia".

⁶¹² Anche l'art. 27, rubricato "Livello di protezione", è interessante perché già prevede, tra l'altro, che l'adozione della Dichiarazione non possa determinare limitazioni della tutela offerta non solo dal diritto degli Stati membri e dal diritto internazionale, ma anche dal diritto comunitario.

⁶¹³ Art. 25, par. 1, della Dichiarazione dei diritti del 1989 (corsivo aggiunto).

⁶¹⁴ Parlamento europeo, *Working Paper 'Fundamental Social Rights in Europe'*, SOCI 104 EN, novembre 1999, v. spec. p. 15 ss.

⁶¹⁵ *Ibid.*, pp. 10-11.

⁶¹⁶ Cfr. capitolo I, par. 3.2.

⁶¹⁷ V. *supra* in questo capitolo, par. 1.

⁶¹⁸ Parlamento europeo, *Working Paper 'Fundamental Social Rights in Europe'*, cit., p. 11. Cfr. nota n. 577.

3.1.5. Il mandato di Colonia

Preso atto di questo contesto, è possibile ora presentare il “mandato” per la predisposizione della Carta conferito dal Consiglio europeo riunitosi a Colonia il 3 e 4 giugno 1999. Al riguardo, nelle Conclusioni della Presidenza viene adottata la prospettiva per cui “allo stato attuale dello sviluppo dell’Unione europea, i diritti fondamentali *vigenti a livello dell’Unione* debbano essere *raccolti* in una Carta e in tal modo *resi più manifesti*”⁶¹⁹. Questo indirizzo viene ulteriormente specificato nella decisione acclusa alle conclusioni *sub* allegato IV, mentre viene rinviato al Consiglio europeo straordinario che si svolgerà a Tampere nell’ottobre dello stesso anno la determinazione dei “presupposti di tale decisione”⁶²⁰: è in tale occasione che saranno definiti nel dettaglio la composizione e il metodo di lavoro della c.d. Convenzione, presieduta da Herzog e preposta all’elaborazione del progetto di Carta dei diritti fondamentali⁶²¹.

⁶¹⁹ Consiglio europeo, Conclusioni della Presidenza a seguito della riunione di Colonia del 3 e 4 giugno 1999, punto 44 (corsivo aggiunto).

⁶²⁰ *Ibid.*, punto 55.

⁶²¹ V. Consiglio europeo, Conclusioni della Presidenza a seguito della riunione di Colonia del 15 e 16 ottobre 1999, allegato, che non è necessario approfondire in questa sede. Alcune indicazioni di principio erano già contenute nell’allegato IV menzionato nel testo. La composizione della *Convention* decisa in questa sede può essere riassunta come segue: quindici rappresentanti dei Capi di Stato e di governo degli Stati membri, un rappresentante del Presidente della Commissione europea, sedici membri del Parlamento europeo designati da quest’ultimo, e trenta membri dei Parlamenti nazionali (due cadauno) da questi designati. Hanno partecipato ai lavori, in qualità di “osservatori”, due rappresentanti della Corte di giustizia e due rappresentanti del Consiglio d’Europa (tra cui uno della Corte EDU). Il Comitato economico e sociale, il Comitato delle Regioni, il mediatore europeo e i rappresentanti di gruppi sociali e gli esperti in materia sono stati invitati ad esprimere il loro parere. L’elaborazione del progetto di Carta ha quindi seguito un *modus operandi* senza precedenti nella storia dell’Unione europea che si discosta significativamente dal consueto metodo intergovernativo. Nonostante l’ampia componente di rappresentanza parlamentare, tuttavia, a parere di chi scrive è possibile notare come sia la composizione sia la ripartizione temporale del lavoro sembrano ricalcare maggiormente la prospettiva “meno ambiziosa” dal punto di vista costituzionale adottata nel rapporto Simitis. Ciò sembra confermato anche dal dato temporale, difficilmente conciliabile con l’articolato e lungo programma immaginato nel rapporto Pintasilgo. Ciò non significa che l’elaborazione della Carta debba essere intesa come un processo meramente “tecnico” (PACIOTTI E., *Libertà – Solidarietà*, in ROSSI L. S. (a cura di), *Carta dei diritti fondamentali e Costituzione dell’Unione europea*, Giuffrè, 2002, pp. 95-107, spec. pp. 95 e 96) o, naturalmente,

Quanto agli obiettivi dell'elaborazione della Carta, l'allegato IV precisa che il fine è da ravvisarsi nel “sancirne in modo visibile l'importanza capitale e la portata per i cittadini dell'Unione”⁶²². Sul versante contenutistico, le “anime” del lavoro di codificazione sono tre, che sono elencate invertendo quell'ordine di priorità che aveva caratterizzato i documenti sopra descritti. Viene innanzitutto sancito che “la Carta [dovrà] *contenere* i diritti di libertà e uguaglianza, nonché i diritti procedurali fondamentali garantiti dalla [CEDU] e risultanti dalle tradizioni costituzionali comuni degli Stati membri, in quanto principi generali del diritto comunitario”⁶²³. In secondo luogo, sono richiamati come parte della futura Carta “i diritti fondamentali riservati ai cittadini dell'Unione”⁶²⁴. Infine, viene statuito che i diritti economici e sociali quali sono enunciati nella CSE e nella Carta comunitaria del 1989 devono essere “*presi in considerazione*”⁶²⁵; ciò, tuttavia, soltanto “*nella misura in cui essi non sono unicamente a fondamento di obiettivi per l'azione dell'Unione*”⁶²⁶. Peraltro, giova ricordare anche qui, la Corte aveva già riconosciuto, nelle sentenze *Zaera*⁶²⁷ e *Sloman*, come “[i]l carattere programmatico delle finalità sociali enunciate all'art. 117 non implica che esse siano prive di efficacia giuridica [;] [esse al contrario] costituiscono in realtà elementi importanti, in particolare, per l'interpretazione di altre disposizioni del trattato e del diritto comunitario nel campo sociale”⁶²⁸.

nel senso che sia escluso qualsiasi valore aggiunto per lo *status* costituzionale *quo ante* dell'integrazione europea (WEILER J. H. H., *Diritti umani, costituzionalismo ed integrazione: iconografia e feticismo*, in *Quaderni costituzionali*, 2002, pp. 521-536).

⁶²² Consiglio europeo, Conclusioni di Colonia, allegato IV, par. 2 (corsivo aggiunto).

⁶²³ *Ibid.*

⁶²⁴ *Ibid.*

⁶²⁵ Consiglio europeo, Conclusioni di Colonia, allegato IV, par. 2 (corsivo aggiunto).

⁶²⁶ *Ibid.* (Corsivo aggiunto).

⁶²⁷ Sentenza della Corte (Sesta Sezione) del 29 settembre 1987, causa 126/86, *Fernando Roberto Giménez Zaera contro Instituto nacional de la seguridad social y Tesorería General de la Seguridad Social*, ECLI:EU:C:1987:395.

⁶²⁸ Sentenza *Zaera*, punto 14; nello stesso senso v. sentenza *Sloman*, punti 25-26.

3.2. I principali problemi sottesi al valore precettivo dei diritti e principi economico-sociali fondamentali previsti dal Titolo IV della Carta

3.2.1. Sulla allocazione “orizzontale” e “verticale” del potere in materia sociale: rinvio

Le difficoltà sottese alla “costituzionalizzazione” dei diritti economico-sociali in una Carta dei diritti è il *leitmotiv* dell’intero percorso in materia di diritti fondamentali nel processo di integrazione europea⁶²⁹ e, come appena visto, della “rampa” sulla quale ha transitato il processo di elaborazione della Carta⁶³⁰. Si tratta, peraltro, di fenomeni vissuti anche in seno all’ordinamento internazionale⁶³¹, oltretché ben noti agli ordinamenti degli Stati membri⁶³², come testimonia, ad esempio, l’analisi dei lavori preparatori della Costituzione italiana⁶³³.

È quindi ovvio, per quanto interessa in questa sede, che la stesura delle disposizioni del progetto della Carta in materia di diritti economico sociali abbia

⁶²⁹ Si è detto *supra* nel par. 2.1. di questo capitolo come le differenze, molto marcate, negli standard di protezione dei diritti fondamentali, con specifico riferimento ai diritti fondamentali di natura economico-sociale siano state annoverate da Weiler e Cartabia tra le possibili (*rectius* plausibili) spiegazione alla base del silenzio sul punto dei Trattati originari.

⁶³⁰ Il riferimento è al par. 3.1. che precede.

⁶³¹ V. capitolo I, par. 2.2.1.

⁶³² V. capitolo I, par. 3.2. e, per una prospettiva comparatistica, Parlamento europeo, *Working Paper ‘Fundamental Social Rights in Europe’*, cit., p. 15 ss. V. *amplius* BALDASSARRE A., *Diritti sociali (Voce)*, cit., p. 28 ss.; LUCIANI M., *Sui diritti sociali*, in AA.VV., *Studi in onore di Manlio Mazzotti di Celso*, Vol. II, Padova, CEDAM, 1995, pp. 97-134; ROMEO G., *I diritti sociali*, in MEZZETTI L. (a cura di), *Diritti e doveri*, Giappichelli, Torino, 2013, p. 505 e ss.; e BIN R., *Critica della teoria dei diritti*, cit., p. 9 ss.; nonché, in una prospettiva di teoria generale del diritto, PINO G., *Il costituzionalismo dei diritti*, Bologna, Il Mulino, 2017, p. 165 e ss.

⁶³³ Si veda, ad esempio, il livello di scontro ideologico tra Togliatti e Lucifero in merito alle disposizioni della Costituzione relative ai rapporti economico sociali: la premessa della relazione di Lucifero verte sulla perplessità di questo “sul fatto che si intendano inserire nella Costituzione molte disposizioni le quali [...] non sono di natura costituzionale ma bensì di natura legislativa”, v. LUCIFERO R., *Relazione sui Principi dei rapporti sociali (economici)*, in *Lavori preparatori della Commissione per la Costituzione – I Sottocommissione*, 1946, pp. 68-69. *Contra*, v. TOGLIATTI P., *Relazione sui Principi dei rapporti sociali (economici)*, cit., pp. 64-67, spec. p. 65, ove l’A. richiama, tra l’altro, la Dichiarazione universale dei diritti dell’uomo menzionata nel primo capitolo.

rappresentato il terreno di scontro più duro in seno alla Convenzione⁶³⁴, spesso e volentieri ideologicamente (o politicamente) orientato e formulato in termini atecnici⁶³⁵. Cozzi ricostruisce con dovizia di dettagli i passaggi che hanno portato alla formulazione dell'espressione "principi sociali"⁶³⁶, che sostituisce la dicitura "obiettivi politici" inizialmente inserita a margine di alcuni (pochi) diritti di natura sociale verosimilmente per (dimostrare di) rispettare il dettato del mandato di Colonia⁶³⁷.

Le obiezioni in merito all'inserimento, e poi al riconoscimento, del rango di veri e propri diritti fondamentali ai diritti economico-sociali sono state avanzate, in particolar modo, dalla rappresentanza del Regno Unito⁶³⁸. Esse, come ricorda Goldsmith, hanno ad oggetto, in sostanza, tre profili: l'allocazione del potere nel circuito potere giudiziario-potere legislativo (dimensione orizzontale)⁶³⁹, quella nel

⁶³⁴ V. *ex multis* in questo senso GOLDSMITH Q.C., *A Charter of Rights, Freedoms and Principles*, in *Common Market Law Review*, 2001, vol. 38, pp. 1201-1216, p. 1207 ss.; Editorial Comments, *The EU Charter of Fundamental Rights still under discussion*, in *Common Market Law Review*, 2001, pp. 1-6, spec. p. 3; JACQUÉ J.-P., *La Charte des droits fondamentaux de l'Union Européenne: présentation générale*, in ROSSI L. S. (a cura di), *Carta dei diritti fondamentali e Costituzione dell'Unione europea*, Giuffrè, 2002, pp. 55-82, p. 72 ss.; O'LEARY S., *Solidarity and Citizenship Rights in the Charter of Fundamental Rights of the European Union*, in DE BÚRCA G., *EU Law and the Welfare State: In Search of Solidarity*, Oxford, Oxford University Press, 2005, p. 50 ss.

⁶³⁵ Così Paciotti, che parla di modi "grossolani" in cui venivano poste le questioni e critiche sull'inserimento dei diritti socioeconomici nella Carta, facendo l'esempio del fatto che nessuno pose, al contrario, alcun interrogativo sulla "giustiziabilità" del diritto alla dignità umana (oggi art. 1 della Carta), v. PACIOTTI E., *Libertà – Solidarietà*, cit., p. 96.

⁶³⁶ COZZI A. O., *Diritti e principi sociali nella Carta dei diritti fondamentali dell'Unione Europea – Profili costituzionali*, cit., p. 123 ss.

⁶³⁷ COZZI A. O., *Diritti e principi sociali nella Carta dei diritti fondamentali dell'Unione Europea*, cit., p. 137; Cfr. PACIOTTI E., *Libertà – Solidarietà*, cit., p. 96-97.

⁶³⁸ V. anche SCIARABBA V., *La partecipazione inglese ai lavori della "prima" Convenzione. Il "leale boicottaggio" della Carta dei diritti dell'UE tra espedienti di metodo e profili di metodo*, in TORRE A., VOLPE L. (a cura di), *La Costituzione Britannica, Atti del Convegno internazionale di Bari del 29 e 30 maggio 2003*, Giappichelli, Torino, 2005, p. 1415 e ss.

⁶³⁹ V. GOLDSMITH Q.C., *A Charter of Rights, Freedoms and Principles*, cit., p. 1212, ove si legge che "[i]t is to be doubted that judges have any mandate or special expertise to determine how national resources should be allocated between different priorities. These are decisions to be made by governments chosen through the ballot box".

circuito Unione europea-Stati-competenze (dimensione verticale)^{640 - 641}, e la “limitata giustiziabilità” tradizionalmente associata ai diritti in discorso, che sarebbero piuttosto volti ad informare l’attività del legislatore⁶⁴².

3.2.2. Sulla “limitata giustiziabilità” tradizionalmente associata ai diritti sociali (fondamentali)

Ai (reali) problemi che pongono i primi due aspetti si è più volte fatto riferimento sinora. Appare quindi utile spendere ora qualche parola in relazione all’ultimo profilo, a mo’ di premessa alla successiva analisi giurisprudenziale.

In primo luogo, ove si adotti una prospettiva di analisi giuridica (scevra da sovrastrutture ideologiche), appare anacronistica e miope la concezione di chi ritenga valide le equazioni “diritti sociali uguale diritti programmatici” e “diritti sociali uguale diritti di prestazione”. I “bias cognitivi” alla base della tradizionale ripartizione dicotomica tra diritti sociali e diritti di libertà sono stati affrontati recentemente da un’interessante analisi di Pino⁶⁴³. Senza scendere nei dettagli, è tuttavia necessario chiarire come risulti consolidata, nella riflessione giuspubblicistica, la tesi per cui, all’interno della macrocategoria dei diritti sociali

⁶⁴⁰ *Ibid.*, dove viene sostenuto che “[the social and economic rights] are “rights” which are recognized and given effect to in different ways in the Member States whose competence this primarily is. National governments will therefore decide, in accordance with national priorities how to implement these principles and, especially, how to apply available resources to them. Moreover, at the very least to include such rights would raise expectations that the Charter was giving rights which the EU, the principal addressee, was in no position to deliver, having neither the competence nor the budget”.

⁶⁴¹ Si è già fatto riferimento a questi punti di attenzione, v. par. 1 di questo capitolo nonché il par. 2.1.3. del primo capitolo.

⁶⁴² *Ibid.* Con le parole di Goldsmith, “social and economic rights are usually not justiciable individually in the same way as other rights. Rather, they inform policy making by the legislator”.

⁶⁴³ PINO G., *Il costituzionalismo dei diritti*, cit., p. 165 e ss., spec. p. 172 ss., che, in particolare, affronta l’inconsistenza delle seguenti tradizionali bipartizioni: diritti universali e particolari; diritti positivi e libertà negative; diritti che costano e diritti che non costerebbero (cfr. BIN R., *Critica della teoria dei diritti*, cit., p. 9 ss.); diritti programmatici e diritti immediatamente esigibili; e diritti giustiziabili e diritti non giustiziabili. Cfr. LUCIANI M., *Sui diritti sociali*, p. 118 ss.; e BALDASSARRE A., *Diritti sociali (Voce)*, cit., p. 28 ss.

fondamentali, dovrebbero riconoscersi diverse sfumature di giustiziabilità. La terminologia utilizzata dalla dottrina italiana, che prende spunto da quella tedesca, richiama in modo iconico questioni inerenti alla dottrina dell'efficacia diretta nell'ordinamento UE⁶⁴⁴: Baldassarre avanza la distinzione tra diritti sociali "condizionati" e diritti sociali "non condizionati", identificando la prima categoria con quei diritti (numericamente maggioritari in Costituzione) "che attengono a rapporti giuridici che si istituiscono spontaneamente, cioè su libera iniziativa delle parti"⁶⁴⁵. Diversamente dai "diritti condizionati"⁶⁴⁶, prosegue l'A., quelli "incondizionati" "non pongono alcun problema particolare in ordine al loro godimento [dato che] si riferiscono a prestazioni determinate nel loro genere e, pertanto, possono essere fatti valere direttamente dagli aventi diritto nei confronti della controparte (privata o pubblica), in quanto, per il solo fatto del loro riconoscimento nella Costituzione, *accedono automaticamente ai rapporti giuridici cui si riferiscono*, lasciando al giudice, in caso di conflitto tra le parti, soltanto il compito di determinare il *quantum* della prestazione dovuta – *sempreché non sia già prestabilita dalla legge* – attraverso l'uso della propria discrezionalità di interpretazione (valutazione) e/o il ricorso [ad altri parametri]"⁶⁴⁷. A titolo esemplificativo Baldassarre menziona, tra l'altro, il diritto alla retribuzione "proporzionata" e "sufficiente" (*ex art. 36, primo comma, della Costituzione italiana*), il diritto al riposo e alle ferie (*art. 36, secondo e terzo comma, della*

⁶⁴⁴ In seno al quale, tuttavia, il termine "incondizionatezza" assume un autonomo significato dato che sottende non solo il margine di discrezionalità lasciato al circuito politico-rappresentativo ma in primo luogo quello lasciato agli Stati membri (allocazione verticale), v. *infra* in questo paragrafo.

⁶⁴⁵ BALDASSARRE A., *Diritti sociali (Voce)*, cit., p. 30. Questa terminologia viene utilizzata anche da Pino quando affronta la questione della presunta natura (necessariamente) programmatica dei diritti sociali, v. PINO G., *Il costituzionalismo dei diritti*, cit., p. 182 e 183.

⁶⁴⁶ Che vengono descritti come "diritti il cui godimento dipende dall'esistenza di un presupposto di fatto, vale a dire la presenza di un'organizzazione erogatrice delle prestazioni oggetto dei diritti stessi o, comunque necessaria per rendere possibili i comportamenti o le condotte formanti il contenuto di quei diritti (es. diritto all'assistenza e alla previdenza, *diritto dei lavoratori alla collaborazione nella gestione aziendale*)", v. ancora BALDASSARRE A., *Diritti sociali (Voce)*, cit., p. 30.

⁶⁴⁷ *Ibid.* (Corsivo aggiunto).

Costituzione italiana), il diritto delle donne alla parità delle condizioni di lavoro e quello dei minori alla parità delle retribuzioni (art. 37), e il diritto a non essere arbitrariamente licenziati (art. 4)⁶⁴⁸. Questa impostazione è condivisa da Mengoni che, con riferimento ai diritti sanciti dagli artt. 36 e 37 della Costituzione italiana appena richiamati, parla di “diritti soggettivi privati, *immediatamente efficaci nei confronti del datore di lavoro come norme di fonte costituzionale incorporate nella disciplina legale inderogabile del contratto di lavoro*”⁶⁴⁹.

Sono queste categorie e principi direttamente applicabili ai diritti sociali fondamentali oggi sanciti dalla Carta oggetto di questo lavoro? La risposta deve essere, a parere di chi scrive, in senso certamente negativo. Queste riflessioni, tuttavia, contribuiscono ad individuare alcuni punti fermi che rimangono validi anche nel presente lavoro. Innanzitutto, suggeriscono di adottare una prospettiva di indagine che, in luogo di vertere sulla astratta dicotomia diritti-principi ai sensi delle disposizioni orizzontali della Carta, si concentri sul profilo della “giustiziabilità” (si tornerà su questo punto tra poco). Secondo, il fatto che un diritto fondamentale sia – quindi – “giustiziabile” o “immediatamente efficace”, non esclude che, in taluni casi, tale norma debba venire in rilievo davanti ad un giudice *congiuntamente* a un plesso normativo che ne dà concreta attuazione nell’ordinamento: a parere di chi scrive, come in parte accennato, non si tratta del resto di una caratteristica propria dei diritti sociali quanto, semmai, dei diritti fondamentali. Non può non colpire, infine e fermo l’*incipit* da cui si sono prese le mosse, il parallelismo tra diritti sociali fondamentali “incondizionati” secondo la teorizzazione sopra richiamata e quelli rispetto ai quali la Corte di giustizia ha riconosciuto l’effetto diretto, anche nei rapporti c.d. orizzontali.

⁶⁴⁸ BALDASSARRE A., *Diritti sociali (Voce)*, cit., pp. 30 e 31.

⁶⁴⁹ MENGONI L., *I diritti sociali*, in *Argomenti di diritto del lavoro*, 1998, pp. 1-14, spec. p. 7.

3.2.3. Dalla distinzione tra “diritti” e “principi” ai sensi delle cc.dd. clausole orizzontali al *test* dell’effetto diretto (nell’accezione di Pescatore)

In secondo luogo, come anticipato, l’analisi giurisprudenziale condotta nel prossimo capitolo adotterà, come prospettiva d’indagine privilegiata, l’interrogativo circa la possibilità per i diritti sociali fondamentali in esame di avere effetto diretto, e, nel caso, analizzerà a quali condizioni è stato riconosciuto e quali conseguenze ha determinato. In altre parole, appare superfluo interrogarsi oltre sulla differenziazione sotto il profilo ontologico tra “diritti” e “principi” ai sensi della Carta⁶⁵⁰, potendosi semplicemente limitare a ricordare il disposto dell’art. 52, par. 5, della Carta, inserito, a seguito della Convenzione sul futuro dell’Europa, sulla scorta delle pressioni del Regno Unito e della Danimarca⁶⁵¹. Ai sensi di tale articolo⁶⁵², “[l]e disposizioni della presente Carta che contengono dei *principi possono essere attuate da atti legislativi e esecutivi* adottati da istituzioni, organi e organismi dell’Unione e da atti di Stati membri allorché essi danno attuazione al diritto dell’Unione, nell’esercizio delle loro rispettive competenze. Esse *possono essere invocate dinanzi a un giudice solo ai fini dell’interpretazione e del controllo*

⁶⁵⁰ Nella stessa prospettiva v. prospettiva HILSON C., *Rights and Principles in Eu Law: A distinction without Foundation?*, in *Maastricht Journal of European and Comparative Law*, 2008, pp. 193-215; PEERS S., PRECHAL S., *Article 52 – Scope of Guaranteed Rights*, in PEERS S., HERVEY T. K., KENNER J., WARD A. (eds), *The EU Charter of Fundamental Rights. A Commentary*, Oxford, 2014, p. 1455 e ss., spec. p. 1510 ss.; GALLO D., *L’efficacia diretta del diritto dell’Unione europea negli ordinamenti nazionali. Evoluzione di una dottrina ancora controversa*, Giuffrè, Milano, 2018, p. 185 ss., spec. pp. 194-202. Per degli interessanti approfondimenti sul punto v. ancora COZZI A. O., *Diritti e principi sociali nella Carta dei diritti fondamentali dell’Unione Europea*, cit., p. 155 ss. e 387 ss., oltre al recente lavoro di tesi di HE L., *Droits sociaux fondamentaux et Droit de l’Union européenne*. Droit. Université Panthéon- Sorbonne - Paris I, 2017, disponibile online, spec. parte I, titolo uno. Possono essere rammentati, infine, i già richiamati scritti di ALEXY R., *Teoria dei diritti fondamentali*, cit., p. 101 ss., e DWORKIN R., *I diritti presi sul serio*, cit., p. 57 ss.

⁶⁵¹ Ricordano ad es. LENAERTS K., GUTIÉRREZ-FONS J. A., *The Place of the Charter in the EU Constitutional Edifice*, in PEERS S., HERVEY T., KENNER J., WARD A. (eds), *The EU Charter of Fundamental Rights. A Commentary*, Oxford, 2014, pp. 1559-1593, p. 1576 ss.

⁶⁵² La distinzione, tuttavia, compare già nel Preambolo della Carta, dove viene sancito che “l’Unione riconosce i diritti, le libertà e i principi enunciati in appresso”, e nell’art. art. 6, par. 1, comma 3, del TUE.

di legalità di detti atti”⁶⁵³. Secondo l’art. 51, i diritti devono essere “rispettati” mentre i principi “osservati” e “promossi”⁶⁵⁴. Le Spiegazioni precisano inoltre che i “principi” “non danno tuttavia adito a pretese dirette per azioni positive da parte delle istituzioni dell’Unione o delle autorità degli Stati membri” [, ciò] in linea sia con la giurisprudenza della Corte di giustizia [...] sia con l’approccio ai «principi» negli ordinamenti costituzionali degli Stati membri, specialmente nella normativa sociale”⁶⁵⁵. Tra gli esempi di (meri) principi elencati, “a titolo illustrativo”, dalle stesse Spiegazioni, non figura alcuno dei diritti sociali fondamentali oggetto di questo lavoro di tesi; gli artt. 33 e 34 della Carta sono invece individuati quali esempi di disposizioni che “conteng[ono] elementi sia di un diritto sia di un principio”⁶⁵⁶.

Parafrasare il reale problema della giustiziabilità dei diritti sociali fondamentali in un problema di efficacia diretta non è certo originale: Pescatore, già negli anni ’80, identificava la “giustiziabilità” – da intendersi, sulla base di una definizione di O’Leary, come la possibilità per una norma giuridica di essere interpretata e applicata dal potere giudiziario⁶⁵⁷ o di essere “suscettibile di essere oggetto di una decisione giurisdizionale” secondo Pescatore⁶⁵⁸ – come il “nocciolo duro” del *test* dell’effetto diretto⁶⁵⁹. *Test* che, precisa quest’ultimo, si comporrebbe di un duplice esame in merito, da un lato, al *carattere incondizionato* della

⁶⁵³ Art. 52, par. 5, della Carta.

⁶⁵⁴ Art. 51, par. 1, della Carta.

⁶⁵⁵ V. *Spiegazioni relative alla Carta*, cit., p. 35.

⁶⁵⁶ *Ibid.* Come esempi di principi riconosciuti nella Carta sono menzionati gli artt. 25 (Diritti degli anziani), 26 (Inserimento delle persone con disabilità) e 37 (Tutela dell’ambiente).

⁶⁵⁷ O’LEARY S., *Solidarity and Citizenship Rights in the Charter of Fundamental Rights of the European Union*, cit., p. 50.

⁶⁵⁸ Nell’originale in lingua inglese: “A rule can have direct effect whenever its characteristics are such that it is capable of judicial adjudication, account being taken both of its legal characteristics and of the ascertainment of the facts on which the application of each particular rule has to rely” (PESCATORE P., *The Doctrine of “Direct Effect”: An Infant Disease of Community Law*, cit., p. 153).

⁶⁵⁹ PESCATORE P., *The Doctrine of “Direct Effect”: An Infant Disease of Community Law*, cit., p. 151.

disposizione e, dall'altro lato, al *sufficiente grado di precisione* della norma⁶⁶⁰. La centralità del requisito della "incondizionatezza" è stata recentemente segnalata da Gallo, che, sotto certi aspetti, mi pare "attualizzi" l'analisi di Pescatore⁶⁶¹. Le due posizioni presentano anche molti punti comuni, tra i quali è possibile ricordare il seguente: l'incondizionatezza di una norma UE non sarebbe esclusa qualora il potere discrezionale riservato agli Stati membri o alle istituzioni dell'Unione sia stato esercitato⁶⁶². Perché ricordare proprio questo aspetto? Perché, come vedremo, da un lato, quattro delle otto disposizioni della Carta analizzate in questo lavoro operano un espresso riferimento, seppur impiegando formulazioni tra loro differenti, al "diritto dell'Unione" e alle "legislazioni e prassi nazionali"⁶⁶³; e, dall'altro lato, alcuni di essi sono stati ricavati "per astrazione" da plessi normativi di diritto secondario dell'Unione, richiamati dalle Spiegazioni, ed implementati a livello nazionale, con la conseguenza che non parrebbe impossibile prendere posizione nel senso della loro giustiziabilità⁶⁶⁴ (senza ignorare i problemi sottesi

⁶⁶⁰ *Ibid.*

⁶⁶¹ L'esame di "incondizionatezza" non mi pare più essere quel "*relatively easy task*" cui si riferiva Pescatore nei primissimi anni '80, basato sulla individuazione di *una riserva di discrezionalità* in favore delle istituzioni comunitarie e/o degli Stati membri nella disposizione o nel sistema in cui fa parte (posto che "a discretion can only exist by virtue of some express provision in the Treaty or in the secondary legislation of the Community", così PESCATORE P., *The Doctrine of "Direct Effect": An Infant Disease of Community Law*, cit., p. 151). Cfr. GALLO D., *L'efficacia diretta del diritto dell'Unione europea negli ordinamenti nazionali. Evoluzione di una dottrina ancora controversa*, cit., p. 202 ss.

⁶⁶² Così PESCATORE P., *The Doctrine of "Direct Effect": An Infant Disease of Community Law*, cit., p. 151. Gallo, più precisamente, utilizza l'espressione, mutuata dalla giurisprudenza della Corte, di situazioni in cui "lo Stato abbia «completamente fatto uso» del potere discrezionale" (GALLO D., *L'efficacia diretta del diritto dell'Unione europea negli ordinamenti nazionali. Evoluzione di una dottrina ancora controversa*, cit., p. 204). Nello stesso senso v. anche PEERS S., PRECHAL S., *Article 52 – Scope of Guaranteed Rights*, cit., p. 1511 (nella ripartizione dei paragrafi del commento, il paragrafo è attribuito a Prechal).

⁶⁶³ Artt. 27, 28, 30, e 34 della Carta.

⁶⁶⁴ Torneremo nel proseguito sulla tipologia di rapporto che deve sussistere tra norma di diritto primario e norma di diritto derivato, ora basti ricordare già qui che, la posizione indicata nel testo corrispondeva a quella adottata, in relazione all'art. 27 della Carta, dall'Avvocato generale P. Cruz Villalón nelle proprie conclusioni presentate il 18 luglio 2013, causa C-176/12, *Association de médiation sociale contro Union locale des syndicats CGT e altri*, ECLI:EU:C:2013:844, spec. punto 43 ss.; impostazione non condivisa dalla Grande Sezione nella sentenza del 15 gennaio 2014, causa

all'utilizzo "in combinato disposto" delle due fonti normative comunitarie, soprattutto in controversie orizzontali)⁶⁶⁵. Ad ogni modo, occorre ricordare come, a seguito della proclamazione della Carta e sulla base della formulazione delle disposizioni appena ricordata, parte della dottrina era presto giunta alla conclusione che tali riferimenti implicassero la natura di "principio" (e/o la mancanza di effetto diretto) del diritto fondamentale di volta in volta in questione⁶⁶⁶.

In realtà, la giurisprudenza ha dimostrato che la formulazione della disposizione (anche della Carta) non è di per sé decisiva in relazione alla possibilità di avere effetto diretto: si pensi, in primo luogo, al già richiamato caso *Alemo-Herron*⁶⁶⁷, in cui il più alto livello di protezione dei lavoratori assicurato dal diritto nazionale è stato considerato incompatibile con l'ordinamento UE in quanto "la libertà contrattuale del suddetto cessionario [sarebbe stata in tal caso] talmente ridotta che una limitazione del genere [avrebbe potuto] pregiudicare la sostanza stessa del suo diritto alla libertà d'impresa"⁶⁶⁸. Libertà di impresa che, giova ricordare, in virtù dell'art. 16 della Carta, è "riconosciuta [...] *conformemente al*

C-176/12, *Association de médiation sociale c. Union locale des syndicats CGT e altri* (d'ora in avanti, rispettivamente, conclusioni e sentenza *AMS*). Cfr. anche le interessanti questioni poste, in tema di "concretizzazione, da BAILLEAUX, v. BAILLEUX A., *Article 52 - Portée et interprétation des droits et principes*, in PICOD F., RIZCALLAH C., VAN DROOGHENBROECK S. (sous la direction de), *Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne. Commentaire article par article*, Bruxelles, II ed., 2019, pp. 1287-1319, spec. pp. 1314-1315.

⁶⁶⁵ V. sul punto capitolo III, par. 5.

⁶⁶⁶ DE MOL M., *Küçükdeveci: Mangold Revisited – Horizontal Direct Effect of a General Principle of EU Law: Court of Justice of the European Union (Grand Chamber) Judgment of 19 January 2010, Case C-555/07, Seda Küçükdeveci v. Swedex GmbH & Co. KG*, in *European Constitutional Law Review*, 2010, pp. 293-308, p. 302. Sul punto v. anche PEERS S., PRECHAL S., *Article 52 – Scope of Guaranteed Rights*, cit., 1508. Diversamente da quanto indicato nel testo, per una prospettiva più cauta e casistica v. invece LENAERTS K., *La solidarité ou le chapitre IV de la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne*, in *Revue trimestrielle des droits de l'homme*, 2010, pp. 217 e ss., spec. pp. 225-227 (dove, comunque, la distinzione tra "diritti" e "principi" sembra essere tributaria di un'incidenza primaria).

⁶⁶⁷ V. *supra* par. 1 di questo capitolo.

⁶⁶⁸ Sentenza *Alemo-Herron*, punto 35. Per alcune notazioni critiche sulla sentenza v. *supra* nota n. 400.

diritto dell'Unione e alle legislazioni e prassi nazionali"⁶⁶⁹. Nonostante la Corte non parli espressamente di effetto diretto né proceda esplicitamente secondo gli itinerari argomentativi solitamente impiegati al riguardo⁶⁷⁰, non vi è dubbio che il parametro normativo ("*normative yardstick*"⁶⁷¹) dell'esame sulla compatibilità tra ordinamenti utilizzato dalla Corte – per introdurre un concetto che sarà esplorato nel prossimo capito – sia rappresentato dal diritto fondamentale oggi sancito dall'art. 16. Ciò emerge ancor più chiaramente dalla lettura del lucido *iter* argomentativo dall'Avvocato generale Cruz Villalón⁶⁷². Dalle conclusioni, difatti, sembra potersi dedurre che, nell'operare lo scrutinio alla luce di tale diritto fondamentale, abbia giocato un ruolo il "rango di principio generale di diritto dell'Unione" esplicitamente riconosciuto allo stesso dalla giurisprudenza della Corte⁶⁷³. A conferma di quella prospettiva di "continuità" nel sistema di protezione dei diritti fondamentali adottata in questo lavoro.

Si pensi, in secondo luogo e limitandoci al diritto primario, al diritto di soggiorno dei cittadini dell'Unione sancito all'art. 21, par. 1, del TFUE⁶⁷⁴ e, segnatamente, a quanto statuito dalla Corte di giustizia nei casi *Baumbast*⁶⁷⁵⁻⁶⁷⁶ e

⁶⁶⁹ Corsivo aggiunto.

⁶⁷⁰ L'incompatibilità viene dichiarata con riferimento alla disposizione della direttiva in materia giuslavoristica in questione (evidentemente non risolutiva sul punto) che "deve ad ogni modo conformarsi all'articolo 16 della Carta che sancisce la libertà d'impresa" (sentenza *Alemo-Herron*, punto 31; corsivo aggiunto).

⁶⁷¹ Cfr. LENAERTS K., GUTIÉRREZ-FONS J. A., *The constitutional allocation of powers and general principles of EU law*, cit., p. 1647.

⁶⁷² Conclusioni dell'avvocato generale Cruz Villalón del 19 febbraio 2013, causa C-426/11, *Mark Alemo-Herron e altri contro Parkwood Leisure Ltd*, ECLI:EU:C:2013:82, v. spec. punto 46 ss.

⁶⁷³ Conclusioni *Alemo-Herron*, punto 48.

⁶⁷⁴ Ai sensi del quale: "Ogni cittadino dell'Unione ha il diritto di circolare e di soggiornare liberamente nel territorio degli Stati membri, fatte salve le limitazioni e le condizioni previste dai trattati e dalle disposizioni adottate in applicazione degli stessi" (corsivo aggiunto).

⁶⁷⁵ Sentenza della Corte del 17 settembre 2002, causa C-413/99, *Baumbast e R contro Secretary of State for the Home Department*, ECLI:EU:C:2002:493.

⁶⁷⁶ Cfr. COZZI A. O., *Diritti e principi sociali nella Carta dei diritti fondamentali dell'Unione Europea – Profili costituzionali*, cit., p. 114-116.

*Coman*⁶⁷⁷. Nel primo caso, la posizione dei governi del Regno Unito e tedesco, secondo cui, in sostanza, il riferimento ivi contenuto a limitazioni e condizioni avrebbe dimostrato l'impossibilità di ricavare dall'art. 21, par. 1, un autonomo diritto di soggiorno avente effetto diretto⁶⁷⁸, viene rigettata nettamente dai giudici del Kirchberg. Questi ultimi rilevano, difatti, che "tale diritto è riconosciuto direttamente ad ogni cittadino dell'Unione da una disposizione *chiara e precisa* del Trattato"⁶⁷⁹ che può essere, pertanto, "legittimamente invocato"⁶⁸⁰ "[p]er effetto del solo status di cittadino di uno Stato membro, e quindi di cittadino dell'Unione"⁶⁸¹. Il ragionamento alla base del "*dribbling*" del requisito di incondizionatezza appare comprensibile grazie al rinvio al punto 7 della sentenza *Van Duyn*⁶⁸²: in breve, il riferimento operato dall'art. 21, par. 1, alle "limitazioni e alle condizioni previste [dai trattati] nonché dalle relative disposizioni di attuazione" viene assimilato alla facoltà, per gli Stati membri, di derogare dall'applicazione della libertà fondamentale di circolazione dei lavoratori ai sensi dell'odierno art. 45, par. 3, TFUE, com'è noto, per motivi di ordine pubblico, pubblica sicurezza e sanità pubblica⁶⁸³.

⁶⁷⁷ Sentenza della Corte (Grande Sezione) del 5 giugno 2018, causa C-673/16, *Relu Adrian Coman e a. contro Inspectoratul General pentru Imigrări e Ministerul Afacerilor Interne*, ECLI:EU:C:2018:385, v. ad es. punti 21-23, 38 ss., e 52-56. La sentenza, come è noto, è rilevante per altri profili che, esulando dallo scopo di indagine, per quanto importanti, non saranno illustrati.

⁶⁷⁸ Sentenza *Baumbast*, punto 78.

⁶⁷⁹ Sentenza *Baumbast*, punto 84.

⁶⁸⁰ *Ibid.*

⁶⁸¹ *Ibid.*

⁶⁸² Sentenza della Corte del 4 dicembre 1974, causa 41/74, *Yvonne van Duyn contro Home Office*, ECLI:EU:C:1974:133.

⁶⁸³ Il ragionamento della Corte è il seguente: benché tale diritto "[sia] certamente *attribuito* subordinatamente alle limitazioni e alle condizioni previste dal [TFUE] nonché dalle relative disposizioni di attuazione" (punto 85; corsivo aggiunto) la loro applicazione "è soggetta a sindacato giurisdizionale [con la conseguenza che] le eventuali limitazioni e condizioni relative a tale diritto non impediscono che le disposizioni dell'art. [21, par. 1, TFUE] attribuiscono ai singoli diritti soggettivi che essi possono far valere in giudizio e che i giudici nazionali devono tutelare" (punto 86).

La relativizzazione del problema della distinzione tra “diritti” e “principi” in favore della dimensione giustiziabilità/effetto diretto è condivisa anche da Prechal⁶⁸⁴. Il punto sembra altresì definitivamente chiarito dalla recente sentenza della Grande Sezione nella sentenza *Popławski II*⁶⁸⁵ dove è stato sancito, per quanto qui interessa⁶⁸⁶, che “[i]l giudice nazionale non è [...] tenuto, sulla sola base del diritto dell’Unione, a disapplicare una disposizione del diritto nazionale incompatibile con una disposizione della Carta dei diritti fondamentali dell’Unione europea che, come il suo articolo 27, sia priva di effetto diretto”⁶⁸⁷. In sostanza, mediante una sorta di “interpretazione autentica” del “*distinguishing*” operato ai punti da 46 a 48 della sentenza *AMS*, la formulazione “delfica” della “di per sé sufficienza per conferire ai singoli un diritto soggettivo invocabile in quanto tale” ivi elaborata in relazione all’art. 27 viene ricondotta entro i binari del *test* dell’effetto diretto.

Quanto precede non sembra porsi in contrasto con l’obbligo di interpretare le disposizioni della Carta “in conformità” con le c.d. disposizioni orizzontali e

⁶⁸⁴ PEERS S., PRECHAL S., *Article 52 – Scope of Guaranteed Rights*, cit., 1508; ma vedi già, nel rilevare la dimensione “politica” della distinzione, PRECHAL S., *Rights v. Principles, or How to Remove Fundamental Rights from the Jurisdiction of the Courts*, in DE ZWAAN J.W., JANS J.H., NELISSEN F.A. (eds), *The European Union. An Ongoing Process of Integration, Liber Amicorum A.E. Kellermann*, The Hague, 2004, pp. 177-184. V. anche nello stesso senso PALADINI E., *Fundamental rights, horizontal exclusionary effect and a stone guest (Judgment C-176/12, A.M.S.)*, in *Il Diritto dell’Unione Europea*, 2014, pp. 571-600, spec. p. 600. Cfr. DUBOUT E., *Principes, droits et devoirs dans la Charte des droits fondamentaux de l’Union Européen – À propos de l’arrêt CJUE, 14 janvier 2014, C-176/12, Association de médiation sociale*, in *Revue trimestrielle de droit européen*, 2014, pp. 409-431; FERRARO F., LAZZERINI N., *Commento all’articolo 52*, in MASTROIANNI R., POLLICINO O., ALLEGREZZA S., PAPPALARDO F. (a cura di), *Carta dei diritti fondamentali dell’Unione europea*, Giuffrè, Milano, 2017, pp. 1058-1085, spec. pp. 1076 ss.; POPRAVKA L., *L’invocabilité des droits sociaux, en principes*, in TINIÈRE R., VIAL C. (dir.), *Les dix ans de la Charte des droits fondamentaux de l’Union européenne. Bilan et perspectives*, Bruylant, 2020, pp. 305-316.

⁶⁸⁵ Sentenza della Corte (Grande Sezione) del 24 giugno 2019, causa C-573/17, *Procedimento penale a carico di Daniel Adam Popławski*, ECLI:EU:C:2019:530.

⁶⁸⁶ Nella stessa sentenza sono stati anche precisati i rapporti tra effetto diretto e primato, si ritornerà sul punto nel cap. III.

⁶⁸⁷ Sentenza *Popławski II*, punto 63 (corsivo aggiunto).

“tenendo in debito conto” le Spiegazioni (*ex art. 6, par. 1, comma 3, TUE*), dato che è pacifico che i “principi” in forza dell’art. 52, par. 5, della Carta siano qualcosa in più rispetto agli obiettivi di natura politica previsti dai trattati⁶⁸⁸ essendo dotati, come già illustrato, di un “certo grado di giustiziabilità” seppur limitata “al controllo di legalità” degli atti dell’Unione e degli atti nazionali che ad essi danno attuazione⁶⁸⁹. È sulla base di questa formulazione che De Schutter⁶⁹⁰ e poi Lenaerts⁶⁹¹ ammettevano la possibilità, anche per i diritti fondamentali (non solo ma anche di natura sociale) qualificabili alla stregua di “principi” in virtù della Carta, di esplicare effetto diretto c.d. oppositivo al fine di determinare la non applicazione di una disposizione nazionale trovata incompatibile con il diritto UE. Ci si potrebbe domandare, tuttavia, se questa – convincente – ricostruzione, adottata dall’Avvocato generale Cruz Villalón nelle conclusioni *AMS* in relazione all’art. 27 (qualificato “principio” ma idoneo a determinare detta non applicazione ove considerato congiuntamente ad “atti di concretizzazione essenziale ed immediata” dello stesso)⁶⁹² e non fatta propria dalla Corte in tale sentenza⁶⁹³, possa essere

⁶⁸⁸ Cfr. i passaggi delle sentenze *Zaera* e *Sloman* menzionati nel par. 3.1. che precede. Ciò, ritengo, non soltanto per rispettare la lettera del mandato di Colonia in quanto tale ma il significato dello stesso come espressione del percorso di “umanizzazione” del mercato avviato intorno alla metà degli anni ’80 e che, come si è cercato di illustrare nel par. 3.1. che precede, è strettamente connesso alla “costituzionalizzazione” dei diritti sociali fondamentali tramite la Carta.

⁶⁸⁹ Art. 52, par. 5, della Carta, già citato. Si tratta evidentemente, secondo le categorie della giustizia costituzionale, di un modello “kelseniano”, volto principalmente ad “espungere” atti “illegittimi” dall’ordinamento.

⁶⁹⁰ DE SCHUTTER O., *Les droits et principes sociaux dans la Charte des droits fondamentaux de l’Union européenne*, in CARLIER J. Y., DE SCHUTTER O. (eds), *La Charte des droits fondamentaux de l’Union européenne*, Bruxelles, 2002, p. 117 e ss.

⁶⁹¹ LENAERTS K., *Exploring the Limits of the EU Charter of Fundamental Rights*, in *European Constitutional Law Review*, 2012, p. 375 e ss.; V. anche LENAERTS K., GUTIÉRREZ-FONS J. A., *The Place of the Charter in the EU Constitutional Edifice*, cit., pp. 1577-1578; e, nello stesso senso, PALADINI E., *Fundamental rights, horizontal exclusionary effect and a stone guest*, cit., pp. 599-600.

⁶⁹² Conclusioni *AMS*, punti 50-80.

⁶⁹³ Sentenza *AMS*, punti 44-51.

ancora sostenuta alla luce della precisazione dei rapporti tra effetto diretto e primato operata nella sentenza *Popławski II*⁶⁹⁴.

La prospettiva “di continuità” rispetto al diritto comunitario pre-Carta (vincolante) e ai suoi “principi strutturali” sottesa a questo paragrafo ritengo debba essere adottata anche con riferimento alla seconda grande tematica-problematica che attanaglia ogni Studio che verte sui diritti fondamentali dalla stessa sanciti. Difatti, secondo la – condivisibile – prospettiva di Sarmiento sugli articoli 51 e 52 della Carta, qualora un’opera di codificazione così *sui generis* avesse avuto l’obiettivo di sorpassare a pie’ pari la precedente opera pretoria della Corte in tema di protezione dei diritti fondamentali quali principi generali questo intento avrebbe dovuto essere sancito in modo ben più esplicito⁶⁹⁵.

3.3. I limiti di applicazione della Carta

3.3.1. Alcuni punti fermi rilevati nell’analisi sin qui condotta

Nella analisi fin qui svolta è stato argomentato che:

a) le norme di diritto dell’Unione, ancorché indirizzate formalmente solo agli Stati membri, possono conferire diritti in capo agli individui (*Van Gend and Loos*; *Defrenne II*);

b) le norme dei trattati (quindi di diritto primario) che hanno effetto diretto, anche quando ricadono nell’ipotesi *sub a*), possono vincolare direttamente l’autonomia privata imponendo degli obblighi in capo agli individui (oltreché dei

⁶⁹⁴ V. sentenza *Popławski II*, punto 59 ss.

⁶⁹⁵ SARMIENTO D., *La justice sociale dans la jurisprudence de la Cour de justice*, cit., p. 53; SARMIENTO D., *Who’s afraid of the Charter? The Court of Justice, National Courts and the New Framework of Fundamental Rights Protection in Europe*, in *Common Market Law Review*, 2013, p. 1267 e ss., p. 1270. Cfr. CARTABIA M., *L’ora dei diritti fondamentali nell’Unione Europea*, cit., p. 31.

diritti), a condizione che tali norme abbiano “carattere imperativo” (o “natura imperativa”) (*Defrenne II, Angonese*, e altre sentenze in tema di libertà di circolazione dei trattati meglio esaminate nel prossimo capitolo);

c) i diritti fondamentali tutelati dall’ordinamento UE in quanto “principi generali del diritto” hanno rango di diritto primario e possono pertanto trovare applicazione nei confronti delle istituzioni dell’Unione e, *quando una situazione ricade nell’ambito di applicazione del diritto UE*, degli Stati membri e finanche dell’autonomia privata degli individui (ossia alle azioni di tutti i soggetti dell’ordinamento dell’Unione);

d) i diritti fondamentali oggi sanciti dalla Carta, ivi compresi quelli in materia sociale oggetto di questa analisi, hanno assunto, con Lisbona, il rango di diritto primario;

e) questi diritti sociali fondamentali (a prescindere dalla categorizzazione quali “principi” o “diritti”) possono essere (*rectius* dovrebbero normalmente essere) suscettibili di applicazione giurisdizionale (ossia essere “giustiziabili”).

3.3.2. Il campo di applicazione della Carta ai sensi dell’art. 51, par. 1, della stessa

(a) Sull’ambito di applicazione c.d. *ratione personae*, con specifico riferimento all’applicabilità ai soggetti privati

Il campo di applicazione della Carta è disciplinato dall’art., 51, par. 1, della stessa, il quale dispone che “[l]e disposizioni della presente Carta 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*”⁶⁹⁶. Le Spiegazioni precisano che, quest’ultimo inciso, deve essere

⁶⁹⁶ Corsivo aggiunto. In generale sull’applicazione alle istituzioni dell’Unione e agli Stati membri v. PICOD F., *Article 51 – Champ d’application*, in PICOD F., RIZCALLAH C., VAN DROOGHENBROECK S. (sous la direction de), *Charte des droits fondamentaux de l’Union européenne. Commentaire*

inteso nel senso che “l’obbligo di rispettare i diritti fondamentali definiti nell’ambito dell’Unione [ndr, lo standard UE di tutela di tali diritti] vale [...] soltanto *quando agiscono nell’ambito di applicazione del diritto dell’Unione*”⁶⁹⁷, conformemente a quanto “sanci[to] senza ambiguità”⁶⁹⁸ dalla giurisprudenza della Corte (esaminata nel par. 2.2. di questo capitolo). *Quid iuris*, dunque, per i soggetti privati? Valgono anche per i diritti sociali fondamentali oggi sanciti dalla Carta i principi elencati *sub* a), b) e c)?

Da un lato, parte della dottrina, anche in relazione ai diritti fondamentali fisiologicamente – anche se non necessariamente – orizzontali (*e.g.*, artt. 27, 28, 30, 31, 32 e 33 della Carta), escludeva fermamente la possibilità di far valere un diritto fondamentale sancito dalla Carta nei confronti di un soggetto privato (*e.g.* un datore di lavoro) in ragione del “tenore letterale univoco dell’art. 51, n. 1, prima frase, della Carta [che] stabilisce chiaramente la cerchia dei soggetti vincolati dai diritti fondamentali”⁶⁹⁹. Dall’altro lato, veniva rilevato come, soprattutto in relazione ai diritti in discorso, un’esclusione *a priori* in tal senso avrebbe potuto ledere l’effettività (soprattutto considerata l’emersione del c.d. potere privato)⁷⁰⁰, oltre a

article par article, Bruxelles, II ed., 2019, pp. 1223-1248 ; ZILLER J., *Articolo 51*, in ALLEGREZZA S., MASTROIANNI R., PAPPALARDO F., POLLICINO O., RAZZOLINI O. (a cura di), *Carta dei diritti fondamentali dell’Unione Europea*, Giuffrè, 2017, pp. 1042-1058; WARD A., *Article 51*, in PEERS S., HERVEY T., KENNER J., WARD A. (eds), *The EU Charter of Fundamental Rights. A Commentary*, Hart, 2014, pp. 1413-1454. Il tema è più dettagliatamente problematizzato, nella letteratura italiana, da LAZZERINI N., *La Carta dei diritti fondamentali dell’Unione europea-I limiti di applicazione*, FrancoAngeli, 2018, spec. p. 83 ss. (dove l’A. esamina distintamente quattro “dimensioni” di applicazione della Carta: personale, materiale, temporale e territoriale). Sul punto v. anche TIZZANO A., *L’applicazione de la Charte des droits fondamentaux dans les Etats membres à la lumière de son article 51, paragraphe 1*, in *Il Diritto dell’Unione Europea*, 2014, n. 3, p. 429 e ss.;

⁶⁹⁷ *Spiegazioni relative alla Carta*, cit., p. 32.

⁶⁹⁸ *Ibid.*

⁶⁹⁹ Conclusioni dell’Avvocato generale V. Trstenjak del 8 settembre 2011, causa C-282/10, *Maribel Dominguez c. Centre informatique du Centre Ouest Atlantique e Préfet de la région Centre*, ECLI:EU:C:2011:559, punti 82 e 83, v. anche punti 80 e 81; GOLDSMITH Q.C., *A Charter of Rights, Freedoms and Principles*, cit., pp. 1204-1205.

⁷⁰⁰ Cfr. BALBONI M., *Il contributo della Carta al rafforzamento della protezione giurisdizionale dei diritti umani in ambito comunitario*, cit., pp. 152-158; CRAIG P., *The Lisbon Treaty: Law, Politics, and Treaty Reforms*, cit., p. 207 ss., ove l’A. prospetta, tra l’altro, che “*There is nothing that*

non risultare coerente con i punti fermi menzionati *sub b)* e *c)*⁷⁰¹. Alcuni Studiosi avevano altresì valorizzato il preambolo della Carta, ove è possibile leggere che “[i]l godimento di questi diritti *fa sorgere responsabilità e doveri* nei confronti degli altri come pure della comunità umana e delle generazioni future”.

Questa diatriba teoretica, che – come già delineato nel paragrafo 1 di questo capitolo – ha in realtà un impatto pratico di primario rilievo sull’intera concezione ordinamentale⁷⁰², è stata risolta salomonicamente dalla Grande Sezione nelle recenti sentenze *Bauer* e *Max-Planck*, nell’esaminare la questione dell’ambito di applicazione *ratione personae* del diritto fondamentale alle ferie annuali retribuite enunciato dall’art. 31, par. 2, della Carta. È stato affermato⁷⁰³, in particolare, che “detto articolo 51, paragrafo 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*”⁷⁰⁴. Torneremo sull’*iter* logico-argomentativo della Corte a questo riguardo nel prossimo capitolo.

(b) L’ambito di applicazione c.d. *ratione materiae*

Ora, ciò premesso per quanto riguarda l’ambito di applicazione c.d. *ratione personae*, occorre spendere qualche parola sul campo di applicazione *ratione*

expressly limits this obligation [ndr, di rispetto da parte delle Corti del diritto dell’Unione] to cases brought against public authorities, whether at Union or national level. It might therefore be argued that this obligation is equally applicable where an individual seeks to rely on a Charter right against another private individual, provided that the subject matter falls within EU law. If this were the case then the Charter would have horizontal direct effect or something close thereto”. In una prospettiva che lega l’efficacia orizzontale dei diritti sociali fondamentali allo sbilanciamento contrattuale insito nel rapporto di subordinazione v. LECZYKIEWICZ D., *Horizontal Application of the Charter of Fundamental Rights*, in *European Law Review*, 2013, p. 494 ss.

⁷⁰¹ SARMIENTO D., *La justice sociale dans la jurisprudence de la Cour de justice*, cit., pp. 51-53.

⁷⁰² V. *supra* par. 1 in questo capitolo.

⁷⁰³ “Senza sorprese”, secondo LENAERTS K., *The Horizontal Application of the Charter*, in *Quaderni costituzionali*, 2020, pp. 633-636, p. 634.

⁷⁰⁴ Sentenza *Bauer*, punto 87; sentenza, *Max-Planck* punto 76. (Corsivo aggiunto).

materiae. Chiaramente, in linea con quanto rilevato in relazione alla giurisprudenza concernente i principi generali del diritto in materia di diritti fondamentali, i punti più problematici hanno riguardato l'applicazione dello standard di protezione UE all'azione degli Stati membri. Questo non toglie che si siano registrati importanti sviluppi anche con riferimento all'azione delle istituzioni, anche con specifico riferimento alla protezione dei diritti economico-sociali: sia sufficiente ricordare la sentenza *Ledra Advertising* dove è stato sancito il principio per cui “la Carta si applica [...] alle istituzioni dell'Unione [anche] quando queste ultime *agiscono al di fuori del quadro giuridico dell'Unione*”⁷⁰⁵, ad esempio, nel caso di specie, “nell'ambito dell'adozione”⁷⁰⁶ di un Protocollo sulle condizioni specifiche di politica economica stipulato tra la Repubblica di Cipro e il Meccanismo Europeo di Stabilità (MES)⁷⁰⁷. Il caso riguardava il diritto fondamentale di proprietà, oggi sancito dall'art. 17, par. 1, della Carta; la cui protezione in quanto principio generale del diritto comunitario, come si è evidenziato, veniva in rilievo già nelle sentenze *Nold* e *Hauer*.

Quanto all'ambito di applicazione nei confronti degli Stati membri e degli individui, similmente a quanto rilevato *supra*, la questione centrale può essere riassunta nel seguente interrogativo: quando sussiste un “*collegamento sufficientemente stretto*” tra una data “situazione” (da intendersi alla stregua di una situazione giuridica soggettiva o di un rapporto giuridico) ed il diritto dell'Unione tale da rilevare per il campo di applicazione del diritto UE?

Sono state proposte diverse sistematizzazioni al riguardo⁷⁰⁸, anche con riferimento a come i diritti fondamentali possano venire in rilievo in rapporti

⁷⁰⁵ Sentenza della Corte (Grande Sezione) del 20 settembre 2016, cause riunite da C-8/15 P a C-10/15 P, *Ledra Advertising Ltd e altri contro Commissione europea e Banca centrale europea*, ECLI:EU:C:2016:701, punto 67.

⁷⁰⁶ *Ibid.*

⁷⁰⁷ *Ibid.*

⁷⁰⁸ Citando soltanto i contributi più rilevanti, oltre quelli già menzionati: BESSELINK L. F. M., *The Member States, The National Constitutions and the Scope of the Charter*, in *Maastricht Journal of European and Comparative Law*, 2001, pp. 68-80; LENAERTS K., DE SMIJTER E., *A Bill of Rights*

giuridici orizzontali⁷⁰⁹. Ora, sulla base dell'impostazione seguita sinora e per quanto qui interessa⁷¹⁰, si condivide – con le precisazioni di seguito riportate – la tesi di Lenaerts e Gutiérrez-Fons per i quali il campo di applicazione materiale della

for the European Union, in *Common Market Law Review*, 2001, vol. 38, pp. 273-300; CURTIN D., VAN OOIK R., *The Sting is Always in the Tail. The Personal Scope of Application of the EU Charter of Fundamental Rights*, in *Maastricht Journal of European and Comparative Law*, 2001, pp. 102-111; VRANES E., *The final clauses of the Charter of fundamental Rights. Stumbling blocks for the first and second Convention*, in *European online integration Papers*, 2003; VON DANWITZ T., PARASCHAS K., *A fresh start for the Charter: fundamental questions on the application of the European Charter of fundamental rights*, in *Fordham International Law Journal*, 2011-2012, p. 1396 e ss.; SAFJAN M., *Areas of application of the Charter of Fundamental Rights of the European Union: Fields of conflict?*, in *EUI Working Paper Law*, 2012 ; SARMIENTO D., *Who's afraid of the Charter? The Court of Justice, National Courts and the New Framework of Fundamental Rights Protection in Europe*, in *Common Market Law Review*, 2013, p. 1267 e ss.; PLATON S., *La Charte des droits fondamentaux et la "mise en oeuvre" nationale du droit de l'Union: précisions de la Cour de justice sur le champ d'application de la Charte*, in *Revue des droits et des libertés fondamentaux*, 2013, p. 8 e ss.; TRIDIMAS T., *Fundamental Rights, General Principles of EU Law, and the Charter*, in *Cambridge Yearbook of European Legal Studies*, 2013, vol. 16, pp. 361-392; DOUGAN M., *Judicial Review of Member States Action under the General Principles and the Charter: Defining the "Scope of Union Law"*, in *Common Market Law Review*, 2015, p. 1201 ss.; MENGOZZI P., *La rilevanza giuridica e l'ambito di applicazione della Carta alla luce della giurisprudenza della Corte di giustizia*, in *Studi sull'integrazione europea*, 2015, p. 23 e ss.; SPAVENTA E., *The interpretation of Article 51 of the EU Charter of Fundamental Rights: the dilemma of stricter or broader application of the Charter to national measures*, in *Study for the Petition Committee*, Luxembourg, 2016; FONTANELLI F., *The Implementation of European Union Law by Member States under Article 51(1) of the Charter of Fundamental Rights*, in *Columbia Journal of European Law*, 2014, pp. 193-248; FONTANELLI F., *National Measures and the Application of the EU Charter of Fundamental Rights - Does Curia.eu Know Iura.eu*, in *Human Rights Law Review*, 2014, pp. 231-266; e FONTANELLI F., *Hic Sunt Nationes: The Elusive Limits of the EU Charter and the German Constitutional Watchdog Court of Justice of the European Union-Judgment of 26 February 2013, Case C-617/10, Åklagaren v. Hans Åkerberg Fransson*, in *European Constitutional Law Review*, 2013, pp. 315-334. Cfr., con riferimento allo scopo di applicazione dei principi generali del diritto dell'Unione, Editorial comments, *The scope of application of the general principles of Union Law: An ever expanding Union?*, in *Common Market Law Review*, 2010, vol. 47, pp. 1589-1596; DOUGAN M., *In defence of Mangold*, in ARNULL A., BARNARD C., DOUGAN M., SPAVENTA E. (eds), *A constitutional Order of States: Essays in EU Law in Honour of Alan Dashwood*, Hart, 2011, pp. 219-244.

⁷⁰⁹ ROSAS A., ARMATIL., *EU Constitutional law*, cit., pp. 174-176.

⁷¹⁰ Essendo l'obiettivo primario di questo capitolo quello di introdurre la successiva analisi giurisprudenziale e le sottese criticità.

Carta si sovrappone a quello dei principi generali del diritto dell'Unione⁷¹¹: la Carta, in altre parole, può essere intesa come “l'ombra del diritto dell'UE”⁷¹².

Venendo alle precisazioni. Innanzitutto, il *test* sull'esistenza di un sufficiente collegamento tra situazione nazionale e diritto dell'Unione è operato secondo pesi e misure diverse, anche qualora gli Stati membri godano di un ampio margine di discrezionalità assimilabile in ragione del diritto fondamentale che viene in questione. Da un lato, si riscontra un campo di applicazione molto ampio, in cui è sufficiente che la norma in questione innanzi al giudice nazionale sia “in parte collegat[a]” a un (altro e diverso) settore disciplinato dal diritto UE: questo è quanto sancito in relazione al principio del *ne bis in idem*, oggi garantito dall'art. 50 della Carta, nella nota sentenza *Åkerberg Fransson*⁷¹³. Un secondo esempio può essere tratto dal caso *Cresco Investigation*, menzionato sinora soltanto in nota⁷¹⁴, con riguardo al principio generale del diritto dell'Unione consistente nel divieto di discriminazione sulla base della religione, oggi enunciato all'art. 21, par. 1, della Carta. In tal caso, nonostante *non* venisse in rilievo la normativa di attuazione della direttiva 2000/78 ma una disposizione della legge austriaca in materia di periodi di

⁷¹¹ LENAERTS K., GUTIÉRREZ-FONS J. A., *The Place of the Charter in the EU Constitutional Edifice*, cit., p. 1569.

⁷¹² LENAERTS K., GUTIÉRREZ-FONS J. A., *The Place of the Charter in the EU Constitutional Edifice*, cit., p. 1568, nell'originale in lingua inglese “the ‘shadow’ of EU law”.

⁷¹³ Sentenza della Corte di giustizia (Grande Sezione) del 26 febbraio 2013, causa C-617/10, *Åklagaren contro Hans Åkerberg Fransson*, ECLI:EU:C:2013:105, il virgolettato è estratto dal punto 24 della sentenza. In merito alla quale, *ex multis*, v. LAZZERINI N., *Il contributo della sentenza Åkerberg Fransson alla determinazione dell'ambito di applicazione e degli effetti della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea*, in *Rivista di diritto internazionale*, 2013, p. 883 e ss.; SKOURIS V., *Développements récents de la protection des droits fondamentaux dans l'Union européenne: les arrêts “Melloni” et “Åkerberg Fransson”*, in *Il Diritto dell'Unione Europea*, 2013, p. 229 e ss.; DI STASI A., *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*, in *Studi sull'integrazione europea*, 2014, p. 445 ss.; CONTI R., *Dalla Fransson alla Siragusa. Prove tecniche di definizione dei “confini” fra diritto UE e diritti nazionali dopo Corte giust. 6 marzo, causa C-206/13, Cruciano Siragusa*, in *Giuricost.com*, disponibile online; HANCOX E., *The Meaning of “Implementing” EU Law Under Article 51(1) of the Charter: Åkerberg Fransson*, in *Common Market Law Review*, 2013, pp. 1411-1431.

⁷¹⁴ V. *supra* nota n. **Error! Bookmark not defined.**

riposo, l'applicabilità del diritto secondario⁷¹⁵, prima, e della Carta, poi, è, in fin dei conti, “presunta”⁷¹⁶; anzi, le predette disposizioni nazionali sono considerate ricomprese nel “campo di applicazione del diritto dell’Unione” a condizione che non ricadano nella eccezione di cui all’art. 17, par. 1, del TFUE⁷¹⁷.

Queste sentenze, in altre parole, sviluppano quel *modus operandi* espansivo (rispetto all’impostazione delle origini adottata nei casi *Wachauf* ed *ERT*) già segnalato *supra* nel par. 2.2., con riferimento alla “tutela pretoria”, in relazione ai casi *Grogan* (pur in potenza) e *Familiapress*.

Diversamente, in altre situazioni, lo scrutinio è particolarmente severo e viene operato rinviando al caso *Annibaldi*, anch’esso citato nel par. 2.2.

Oltre ai noti casi *Hernández*⁷¹⁸ e *Siragusa*⁷¹⁹, si pensi alla recente pronuncia nel caso *TSN*⁷²⁰, in cui, richiamando gli insegnamenti della prima sentenza⁷²¹ e valorizzando la natura concorrente della competenza UE in materia di politica

⁷¹⁵ *Contra*, in relazione al campo di applicazione della medesima direttiva, v. ad es. sentenza della Corte (grande sezione) del 23 settembre 2008, causa C-427/06, *Birgit Bartsch contro Bosch und Siemens Hausgeräte (BSH) Altersfürsorge GmbH*, ECLI:EU:C:2008:517, punti 15-18, e sentenza *Küçükdeveci*, punti 23-26.

⁷¹⁶ Sia consentito il rinvio a CECCHETTI L., *Gli strumenti del giudizio di eguaglianza della Corte di giustizia alla prova del divieto di discriminazione sulla base della religione: il caso Cresco Investigation*, cit., p. 327.

⁷¹⁷ V. sentenza *Cresco Investigation*, punti 29-34. Ai sensi della disposizione citata nel testo, “[l]’Unione rispetta e non pregiudica lo status di cui le chiese e le associazioni o comunità religiose godono negli Stati membri in virtù del diritto nazionale”.

⁷¹⁸ Sentenza della Corte (Quinta Sezione) del 10 luglio 2014, causa C 198/13, *Víctor Manuel Julian Hernández e a. contro Reino de España (Subdelegación del Gobierno de España en Alicante) e a.*, ECLI:EU:C:2014:2055.

⁷¹⁹ Sentenza della Corte (Decima Sezione) del 6 marzo 2014, causa C-206/13, *Cruciano Siragusa contro Regione Sicilia – Soprintendenza Beni Culturali e Ambientali di Palermo*, ECLI:EU:C:2014:126.

⁷²⁰ Sentenza della Corte (Grande Sezione) del 19 novembre 2019, cause riunite C-609/17 e C-610/17, *Terveys- ja sosiaalialan neuvottelujärjestö (TSN) ry contro Hyvinvointialan liitto ry e Auto- ja Kuljetusalan Työntekijäliitto AKT ry contro Satamaoperaattorit ry*, ECLI:EU:C:2019:981 (d’ora in avanti *TSN*).

⁷²¹ Sentenza *TSN*, punto 46, con rinvio al punto 36 della sentenza *Hernández*.

sociale⁷²², viene esclusa l'applicabilità (dell'art. 31, par. 2) della Carta. L'elemento più interessante è che il *test Annibaldi-Hernández* viene riproposto soltanto in parte. Non viene infatti richiamato il punto 37 della seconda sentenza (ma solo la “premessa” al *test* contenuta al punto precedente della sentenza), ove si legge che “per stabilire se una misura nazionale rientri nell'attuazione del diritto dell'Unione ai sensi dell'articolo 51, paragrafo 1, della Carta occorre verificare, inter alia, se la normativa nazionale in questione *abbia lo scopo di attuare* una disposizione del diritto dell'Unione, *quale sia il suo carattere e se essa persegua obiettivi diversi da quelli contemplati dal diritto dell'Unione*, anche se è in grado di incidere indirettamente su quest'ultimo, nonché *se esista una normativa di diritto dell'Unione che disciplini specificamente la materia o che possa incidere sulla stessa*”⁷²³.

Certo, nel complesso, queste ultime pronunce possono essere forse spiegate (ancorché in parte, cioè, con riferimento al diverso esito in punto di ambito di applicazione) avendo a mente la diversa base giuridica degli strumenti legislativi in discorso; resta comunque il problema del – completamente – diverso metodo impiegato dalla Corte di giustizia nello scrutinio circa il nesso (il “criterio di collegamento”) tra situazione giuridica e diritto UE, scrutinio che cambia a seconda del diritto fondamentale in questione. L'Avvocato generale Bot, nelle conclusioni presentate nel caso *TSN*, parla addirittura di “due tesi contrapposte”; due tesi che esamina per concludere – sulla base dei principi affermati in *Alemo-Herron* – in senso difforme da quanto poi statuito dalla Grande Sezione (ossia nel senso della applicabilità della Carta)⁷²⁴.

⁷²² Sentenza *TSN*, punto 47.

⁷²³ Sentenza *Hernández*, punto 37 (corsivo aggiunto).

⁷²⁴ Conclusioni dell'avvocato generale Y. Bot presentate il 4 giugno 2019, cause riunite C-609/17 e C-610/17, *Terveys- ja sosiaalialan neuvottelujärjestö (TSN) ry contro Hyvinvointialan liitto ry (C-609/17)*, e *Auto- ja Kuljetusalan Työntekijäliitto AKT ry contro Satamaoperaattorit ry (C-610/17)*, ECLI:EU:C:2019:459, v. spec. punto 74 ss.

Alla luce di questo “secondo orientamento” e dei criteri ivi stabiliti, nel caso in cui una legge di uno Stato membro che implementa un *memorandum* di intesa come quello alla base della pronuncia in *Florescu*⁷²⁵ (lasciando da parte il versante processuale, ammesso che, come in quel caso, esso rappresenti un atto UE) comprima uno dei diritti sociali fondamentali oggi sanciti dall’art. 31, par. 2, della Carta, troverebbero questi diritti fondamentali applicazione? Se, nel caso del diritto di proprietà, diritto fondamentale tutelato in quanto “principio generale del diritto dell’Unione”, proprio la sentenza *Florescu* ha confermato questa possibilità, la risposta non sembra di facile soluzione in relazione a quei diritti fondamentali di natura sociale rispetto ai quali sono ancora in uso, nella giurisprudenza della Corte, appellativi diversi dalla formulazione “principio generale del diritto dell’Unione”. Ciò, specialmente dopo la recente sentenza *TSN*.

Sviluppando la metafora dei predetti Autori⁷²⁶, pertanto, per quanto riguarda l’applicabilità agli Stati membri (e privati), l’ambito di applicazione dei diritti fondamentali sanciti dalla Carta non sembra statico: mentre per alcuni diritti fondamentali “l’ombra del diritto UE” sembra coincidere con quella di mezzogiorno (cioè entro i binari ristretti delle competenze attribuite all’Unione), per altri, assomiglia maggiormente all’ombra delle cinque di pomeriggio.

Si è già fatto riferimento, continuando con le precisazioni sulla predetta “sovrapposizione”, al fatto che i principi generali del diritto dell’Unione possono ancora avere un ruolo autonomo⁷²⁷.

(c) L’ambito di applicazione territoriale ed il Protocollo n. 30

⁷²⁵ Sentenze della Grande Sezione del 13 giugno 2017, causa C-258/14, *Eugenia Florescu e a. contro Casa Județeană de Pensii Sibiu e a.*, ECLI:EU:C:2017:448, v. spec. punto 43 e ss.

⁷²⁶ LENAERTS K., GUTIÉRREZ-FONS J. A., *The Place of the Charter in the EU Constitutional Edifice*, cit., p. 1568, nell’originale in lingua inglese “the ‘shadow’ of EU law”.

⁷²⁷ V. *supra* par. 2.3. e *amplius* AMALFITANO C., *General Principles of EU Law*, cit., p. 143 ss.

Oltre alla questione del campo di applicazione *ratione temporis* della Carta⁷²⁸, con specifico riferimento ai diritti economico-sociali enunciati nel Titolo IV, vengono in rilievo le discussioni in merito all'applicabilità della Carta, sotto un profilo "territoriale", al Regno Unito⁷²⁹ e alla Polonia alla luce di quanto disposto dal Protocollo n. 30 allegato ai Trattati. Veniva in rilievo, più nel dettaglio, l'art. 1. Quest'ultimo, al primo paragrafo, affermava che "[l]a Carta *non estende la competenza* della Corte di giustizia dell'Unione europea o di qualunque altro organo giurisdizionale della Polonia o del Regno Unito *a ritenere che le leggi, i regolamenti o le disposizioni, le pratiche o l'azione amministrativa* della Polonia o del Regno Unito *non siano conformi ai diritti, alle libertà e ai principi fondamentali* che essa riafferma"⁷³⁰. Inoltre, ai sensi del secondo paragrafo dello stesso articolo, veniva precisato che, "[i]n particolare e *per evitare dubbi, nulla nel titolo IV della Carta crea diritti azionabili dinanzi a un organo giurisdizionale* applicabili alla Polonia o al Regno Unito, *salvo* nella misura in cui la Polonia o il Regno Unito abbiano *previsto tali diritti nel rispettivo diritto interno*"⁷³¹. Pur semplificando un poco, si può dire che le altre disposizioni del protocollo si limitavano a confermare il disposto di cui all'art. 6, par. 1, TUE, l'importanza del principio di attribuzione

⁷²⁸ Si veda, al riguardo, la sentenza della Corte (Grande Sezione) dell'11 settembre 2018, causa C-68/17, *IR c. JQ*, ECLI:EU:C:2018:696, che conferma l'impostazione secondo cui, non è tanto la normativa nazionale ad essere rilevante per verificare il collegamento con il diritto UE, ma la posizione giuridica soggettiva o il rapporto giuridico in questione: nel caso, dato che il licenziamento del lavoratore era intervenuto qualche mese prima dell'entrata in vigore del Trattato di Lisbona, la Corte di giustizia ha considerato che la Carta (in particolare l'art. 21, par. 1) non fosse applicabile *ratione temporis* ma che il principio generale del diritto che vieta ogni discriminazione sulla base della religione fosse comunque applicabile in quanto desumibile dalle tradizioni costituzionali comuni agli Stati membri, v. punto 69 della sentenza, ove si legge che "prima dell'entrata in vigore del Trattato di Lisbona, che ha conferito alla Carta lo stesso valore giuridico dei trattati, tale principio derivava dalle tradizioni costituzionali comuni agli Stati membri".

⁷²⁹ Ad oggi, il Regno Unito non è più uno Stato membro dell'Unione europea. La questione si è comunque posta nei mesi antecedenti al recesso. A ciò si aggiunga che, nel 2009, la Repubblica ceca chiese ed ottenne l'estensione dell'applicazione del protocollo n. 30 anche in suo favore concordando che questo fosse emendato alla successiva revisione dei trattati; nelle more di una revisione dei trattati, nel 2014 tale richiesta di deroga è stata ufficialmente ritirata.

⁷³⁰ Corsivo aggiunto.

⁷³¹ Corsivo aggiunto.

e il rispetto, da parte della Carta, del sistema di riparto delle competenze fissato dai Trattati.

Nel discorso politico (di fronte all'elettorato nazionale) il Protocollo era stato sbandierato come un vero e proprio *opt-out* dall'applicazione della Carta⁷³² senonché, dopo poco più di due anni dalla sua entrata in vigore, la Corte di giustizia ha precisato che “il Protocollo (n. 30) non rimette in questione l'applicabilità della Carta al Regno Unito o alla Polonia [come] conferma il suo stesso preambolo. Infatti, ai sensi del terzo «considerando» del Protocollo (n. 30), l'art. 6 TUE dispone che la Carta deve essere applicata e interpretata dagli organi giurisdizionali della Polonia e del Regno Unito rigorosamente in conformità con le spiegazioni di cui a detto articolo [, e,] secondo il sesto «considerando» del medesimo Protocollo, *la Carta ribadisce i diritti, le libertà e i principi riconosciuti nell'Unione e li rende più visibili, ma non crea nuovi diritti o principi*”⁷³³. Ciò considerato, prosegue la Grande Sezione, “l'art. 1, n. 1, del Protocollo (n. 30) *esplicita* l'art. 51 della Carta, re relativo all'ambito di applicazione di quest'ultima, e *non ha per oggetto di esonerare* la Repubblica di Polonia e il Regno Unito dall'obbligo di rispettare le disposizioni della Carta, né di impedire ad un giudice di uno di questi Stati membri di vigilare sull'osservanza di tali disposizioni”⁷³⁴.

⁷³² BARNARD C., *The 'Opt-Out' for the UK and Poland from the Charter of Fundamental Rights: Triumph of Rhetoric over Reality?*, in GRILLER S. – ZILLER J. (eds), *The Lisbon Treaty*, 2008. Per un inquadramento generale sul Protocollo n. 30 si veda AMEDEO S., “*Il Protocollo n. 30 sull'applicazione della Carta a Polonia e Regno Unito e la tutela “asimmetrica” dei diritti fondamentali: molti problemi, qualche soluzione*”, in *Il Diritto Unione Europea*, 2009, p. 692-714, e il più recente commento di ARNULL A., *On the Application of the Charter of Fundamental Rights of the European Union to Poland and to the United Kingdom*, in PEERS S., HERVEY T., KENNER J., WARD A. (eds), *The EU Charter of Fundamental Rights. A Commentary*, Hart, 2014, pp. 1595-1612.

⁷³³ Sentenza della Corte (Grande Sezione) del 21 dicembre 2011, cause riunite C-411/10 e C-493/10, *N.S.*, ECLI:EU:C:2011:865, punto 119.

⁷³⁴ Sentenza *N.S.*, punto 120.

La pronuncia *N.S.* verte esclusivamente sull'interpretazione del primo paragrafo dell'art. 1, come è esplicitamente riconosciuto dalla Corte⁷³⁵. A parere di chi scrive, tuttavia, gli argomenti che fanno leva sui considerando del Protocollo sembrano applicabili anche al Titolo IV, anche in ragione del collegamento funzionale che lo stesso protocollo traccia tra il primo e il secondo paragrafo dell'art. 1 (confermato dall'*incipit* "in particolare e per evitare dubbi").

4. Osservazioni conclusive

La predisposizione della Carta e, ancor più, l'attribuzione, a questo strumento, dello "stesso valore giuridico dei trattati" in forza dell'art. 6, par. 1, co. 1, TUE, ha senza dubbio determinato un cambio di paradigma nel rapporto tra il processo di integrazione europea ed i diritti fondamentali: si pensi, a titolo esemplificativo, alla istituzione della Agenzia europea per i diritti umani (2007), alla "Strategia per un'attuazione effettiva della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea" adottata dalla Commissione nel 2010⁷³⁶, recentemente "rinnovata"⁷³⁷, e, in generale, a quella che sembra potersi descrivere non più o soltanto come una implementazione della Carta *ex ante* nel procedimento legislativo ma, per così dire, una sua integrazione "ancora più a monte" come stimolo dell'attività legislativa⁷³⁸.

Sotto il profilo della tutela giurisdizionale, se, da un lato, da un punto di vista quantitativo, i procedimenti innanzi alla Corte che chiamano in questione i diritti

⁷³⁵ Sentenza *N.S.*, punto 121, ove si legge che "[p]oiché i diritti in discussione nei procedimenti principali non fanno parte del Titolo IV della Carta, non vi è motivo di pronunciarsi sull'interpretazione dell'art. 1, n. 2, del Protocollo".

⁷³⁶ Commissione europea, Comunicazione 'Strategia per un'attuazione effettiva della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea', COM(2010) 573 definitivo.

⁷³⁷ Commissione europea, Comunicazione 'Strategia per un'attuazione effettiva della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea', COM(2020) 711 final.

⁷³⁸ V. anche la Risoluzione del Parlamento europeo del 12 febbraio 2019 sull'attuazione della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea nel quadro istituzionale dell'UE (2017/2089(INI)).

fondamentali sanciti dalla Carta sono cresciuti esponenzialmente; dall'altro lato, i predetti passaggi e la maggiore visibilità di tali diritti non hanno elimitato una serie di punti di attenzione (ambito di applicazione; effetti diretti; effetti diretti orizzontali) inerenti al sistema dell'Unione di protezione dei diritti fondamentali. Si è cercato di delineare la delicatezza di questi profili sin dal primo paragrafo di questo capitolo, per poi sviscerarne meglio i contenuti con particolare riferimento ai diritti sociali fondamentali oggetto dell'analisi.

Ed è rispetto a quest'ultimi che sembra necessaria una seconda osservazione: anche da questa introduzione sommaria ai principali problemi sottesi al Titolo IV della Carta – nonostante la centralità di questi diritti nel processo di codificazione e gli sviluppi in materia descritti (a seconda dei casi, nel primo e/o nel secondo capitolo, e senza ignorare i limiti ivi menzionati) – appare necessario evidenziare già *in limine* come appaia difficile per questi diritti “scrollarsi di dosso” quell'etichetta di “figli di un Dio minore”. Etichetta che Pino qualifica come “un grande equivoco”⁷³⁹ ed i cui risvolti sul piano della tutela giurisdizionale sono stati ben segnalati recentemente da Robin-Olivier⁷⁴⁰.

Prima di analizzare la più recente giurisprudenza della Corte di giustizia per approfondire questi aspetti, è possibile concludere l'analisi sullo “strumento Carta” con una immagine; un'immagine che, in qualche modo, “rima” con le osservazioni conclusive del primo capitolo, dove si è sostenuto che, con tutte le precisazioni svolte in tale sede, il “nocciolo duro” della dimensione sociale dell'integrazione europea, pur ampliato, è ancora molto rilevante per spiegare alcuni recenti sviluppi (anche) giurisprudenziali.

La Carta, si potrebbe dire, è un cavaliere che monta in corsa su di un destriero, il sistema di tutela dei diritti fondamentali comunitario sviluppato in via pretoria,

⁷³⁹ PINO G., *Il costituzionalismo dei diritti*, Il Mulino, 2017, p. 166 ss.

⁷⁴⁰ ROBIN-OLIVIER S., *Les droits sociaux fondamentaux dans l'Union européenne: quelle force juridique ?*, cit., p. 78 ss., v. anche le conclusioni a p. 90.

già al trotto (se non al galoppo); lo strumento Carta può quindi certamente contribuire a condurlo ma non riuscirà a modificarne la natura (il cavallo non diverrà un'autovettura) né la sua innata indole (portandolo al passo). Fuor di metafora: la tutela dei diritti fondamentali nell'ordinamento dell'Unione, oggi (Parere 2/13) come nel 1970 (*Internationale*), “va garantita entro l'ambito della struttura e delle finalità della Comunità”⁷⁴¹, che, ancorché significativamente ampliate e sviluppate nel corso dei decenni (come già descritto), appaiono *sui generis* e teleologicamente orientate⁷⁴².

⁷⁴¹ Sentenza *Internationale Handelsgesellschaft*, punto 4; Parere 2/13, punto 170. In quest'ultimo viene altresì precisato che, “[p]er quanto riguarda la struttura dell'Unione, è importante sottolineare che il rispetto della Carta si impone non soltanto alle istituzioni, agli organi e agli organismi dell'Unione, ma anche agli Stati membri allorché attuano il diritto di quest'ultima” (punto 171), mentre, “[q]uanto al perseguimento degli obiettivi dell'Unione, quali ricordati all'articolo 3 TUE, esso è affidato a una serie di disposizioni fondamentali, come quelle che prevedono la libertà di circolazione delle merci, dei servizi, dei capitali e delle persone, la cittadinanza dell'Unione, lo spazio di libertà, di sicurezza e di giustizia, nonché la politica della concorrenza. Tali disposizioni, che *si inseriscono nel quadro del sistema peculiare dell'Unione, sono strutturate in modo da contribuire, ciascuna nel proprio settore specifico e con le proprie caratteristiche particolari, alla realizzazione del processo di integrazione che costituisce la ragion d'essere dell'Unione stessa*” (punto 172; corsivo aggiunto).

⁷⁴² V. nota precedente.

CAPITOLO III

IL VALORE AGGIUNTO DEL TITOLO IV NELLA PROTEZIONE DEI DIRITTI SOCIALI SECONDO LA GIURISPRUDENZA DELLA CORTE DI GIUSTIZIA POST LISBONA

1. Premessa metodologica sull'analisi giurisprudenziale. – 2. La giurisprudenza concernente i diritti sociali fondamentali relativi al rapporto di impiego. – 2.1. *Profili introduttivi: il dato quantitativo e la struttura dell'analisi.* – 2.2. *Il diritto fondamentale dei lavoratori all'informazione e alla consultazione nell'ambito dell'impresa.* – 2.3. *Il diritto di negoziazione e di azioni collettive.* – 2.4. *Il diritto alla tutela contro ogni licenziamento ingiustificato.* – 2.5. *Il diritto di ogni lavoratore a condizioni di lavoro giuste ed eque ed i suoi corollari.* – **3. Segue: e per quanto riguarda il diritto fondamentale all'assistenza e alla protezione sociale.** – 3.1. *Brevi note sull'art. 34 della Carta.* – 3.2. *L'utilizzo dell'art. 34 come ausilio interpretativo nel caso Kamberaj.* – 3.3. *Sulla "di per sé sufficienza", in controversie verticali, del principio di parità di trattamento come sancito negli atti di diritto secondario adottati per attuare la libera circolazione delle persone.* – 3.4. *L'ordinanza n. 182 del 2020 della Corte costituzionale italiana: cenni.* – **4. Qualche riflessione sull'ambito di applicazione delle disposizioni del Titolo IV.** – 4.1. *Considerazioni introduttive.* – 4.2. *(Ancora) Sulla "persistenza della memoria", in relazione, questa volta, al campo di applicazione della Carta vis-à-vis l'autonomia normativa degli Stati membri e degli individui.* – 4.3. *Il problema dell'ambito di applicazione della Carta come problema di duplice interazione tra norme giuridiche.* – 4.4. *L'interazione tra norma primaria/secondaria "di collegamento" e normativa/situazione giuridica nazionale nella recente giurisprudenza relativa al diritto fondamentale alle ferie annuali retribuite sancito dall'art. 31, par. 2.* – **5. Qualche riflessione in relazione agli effetti giuridici riconosciuti ai diritti sociali fondamentali in esame.** – 5.1. *Considerazioni*

introduttive. – 5.2. *Sul modus operandi della Corte di giustizia in relazione a diritti sociali fondamentali sanciti dalla Carta e “concretizzati” da disposizioni di diritto secondario in controversie orizzontali: un’analisi delle sentenze Bauer e Max-Planck e della loro progenie.* – 5.3. *Sugli effetti giuridici ricollegati al diritto fondamentale alle ferie annuali retribuite.* – 5.4. *Sulle conseguenze dell’orizzontalità per i datori di lavoro privati.* – **6. Considerazioni conclusive.**

1. Premessa metodologica sull’analisi giurisprudenziale

Il presente capitolo esamina l’utilizzo, da parte della Corte di giustizia, dei diritti fondamentali oggi protetti dagli articoli da 27 a 34 e ricompresi nel Titolo IV della Carta, rubricato “Solidarietà”. L’obiettivo è quello di rispondere alla domanda di ricerca sottesa all’intero lavoro: qual è il valore precettivo – sotto il profilo della giustiziabilità – riconosciuto, a seguito dell’entrata in vigore del Trattato di Lisbona, ai diritti e ai principi fondamentali di natura economico-sociale ivi sanciti e (ri-)affermati a livello di diritto primario?

Il substrato teorico di questa analisi giurisprudenziale è rappresentato dagli approfondimenti condotti nel secondo capitolo in ordine al ruolo dello strumento-Carta nel contesto del sistema UE di protezione dei diritti fondamentali, e ai principali punti di attenzione connessi alle c.d. disposizioni orizzontali della Carta. L’oggetto dell’indagine, pur calato in questa più ampia arena di problematiche, è rappresentato – in altre parole – dall’utilizzo fatto delle norme in esame, recentemente equiparate ai Trattati quanto al loro “valore giuridico”, nella giurisprudenza della Corte di giustizia *post* Lisbona. L’esame non si concentrerà quindi sulla ricostruzione storico-comparata di ciascuno dei diritti sociali sanciti da tali disposizioni (secondo uno stile e una struttura maggiormente appropriati per un commentario alla Carta). In questa analisi, peraltro, il percorso di emersione dei diritti sociali descritto, insieme ai suoi limiti, nel primo capitolo potrà aiutare a

comprendere le (o quantomeno a riflettere in ordine alle) *rationes* sottese alle pronunce che si prenderanno in esame.

In considerazione della prospettiva metodologica adottata in questo lavoro, l'indagine sulla giustiziabilità dei diritti fondamentali in discorso *post* Lisbona, due sono i principali assi di sviluppo della ricerca. Più in particolare, nel prendere in rassegna le pronunce della Corte e nella successiva analisi si cercherà di mettere in rilievo *come* – ossia tramite quale “elemento di collegamento” – il diritto sociale fondamentale è *venuto in rilievo* nella pronuncia (ciò contribuirà alla riflessione circa il loro ambito di applicazione) e *quali effetti giuridici* ha dispiegato nella pronuncia (effetto diretto, verticale od orizzontale; interpretazione conforme; ausilio interpretativo; o termine di bilanciamento con confliggenti diritti o libertà fondamentali). Questi aspetti saranno ulteriormente approfonditi nei paragrafi 4 e 5 cercando di individuare, nei casi più rilevanti, le fondamenta teorico-ricostruttive del ragionamento della Corte (spesso, si può anticipare sin da ora, basato su precedenti pronunce relative al principio di non discriminazione e/o alle libertà di circolazione, a volte richiamate “per analogia”) e le conseguenze di tale ragionamento.

Qualche parola in merito ai “criteri di rilevanza” utilizzati nella selezione dei casi illustrati nei paragrafi 2 e 3 e ai limiti di questi criteri.

Le decisioni sono state considerate rilevanti a condizione che il diritto fondamentale oggi tutelato da una delle disposizioni del Titolo IV della Carta in esame sia stato *utilizzato*, dalla Corte di giustizia dell'Unione europea, nell'*iter* logico-argomentativo della pronuncia. Il sistema UE di tutela giurisdizionale dei diritti è stato considerato nel suo complesso, avendo riguardo all'operato tanto della Corte di giustizia, reso, per quanto interessa, principalmente ma non esclusivamente in sede di rinvio pregiudiziale, quanto del Tribunale. Di regola, quindi, esulano dallo scopo del presente esame le sentenze degli organi giurisdizionali nazionali, ancorché “di vertice”.

I principali limiti di questa scelta metodologica sembrano connessi al focalizzarsi sull'utilizzo giurisprudenziale *ex professo* dei diritti sociali fondamentali in esame⁷⁴³.

Ora, in primo luogo, è stato sottolineato sin dal primo capitolo come diversi di questi diritti, oggi espressamente qualificati “fondamentali”, – nel rispetto del sistema di riparto delle competenze e fermi i valori e gli obiettivi delineati nel primo capitolo – trovino cittadinanza da tempo nell'ordinamento dell'Unione (pur in diverso modo) oppure vincolino già l'azione degli Stati membri e degli individui nello spazio giuridico europeo (in quanto cristallizzati in obblighi, a volte inderogabili, sanciti dal diritto internazionale, oltreché dal diritto nazionale)⁷⁴⁴.

Ne consegue, da un lato (primo scenario), che il mancato utilizzo di un diritto fondamentale enunciato dalla Carta in ipotesi in cui preesista un plesso normativo di diritto UE che ne dà “concreta attuazione” non significa che tale diritto fondamentale non abbia trovato protezione (e quindi non abbia carattere precettivo

⁷⁴³ In aggiunta a quanto precisato nel testo, l'analisi potrebbe essere ampliata, come in parte anticipato, pur *en passant*, in altre parti del lavoro: a) per relativizzare queste pronunce con riguardo ai – concorrenti – sistemi di tutela dei medesimi diritti sociali fondamentali (*i.e.*, oltre all'ambito nazionale, nel sistema CEDU e nel sistema CEDS); e b) con valutazioni più generali in ordine alla funzione di “corte costituzionale” della Corte di giustizia dell'UE, *e.g.* composizione, strumenti processuali di accesso, metodologia interpretativa e giudiziaria, oltreché equilibrio istituzionale (dimensione orizzontale), equilibrio costituzionale tra UE e Stati membri (dimensione verticale). Se questa funzione è, invero, svolta sin dalle origini in ragione del principio personalista evidenziato nel capitolo I e, in generale, della struttura stessa dell'ordinamento comunitario (v. già esplicitamente l'utilizzo di queste categorie da parte di PESCATORE P., *La Cour en tant que jurisdiction fédérale et constitutionnelle*, in *Dix ans de jurisprudence de la Cour de justice des Communautés européennes: Congrès européen Cologne, du 24 au 26 avril 1963*, Heymanns Verlag, Köln, 1963, pp. 520-553), l'ampliamento del progetto di integrazione europea e l'emergere del “linguaggio dei diritti fondamentali” in tale ordinamento sembra imporre una più approfondita riflessione sui predetti aspetti. A prescindere dalla recente proposta di Weiler e Sarmiento (richiamata, ancora, nel secondo capitolo) questa necessità emergeva difatti già dal Rapporto Pintasilgo (spec. Proposta XII, cit.). Su una delle dimensioni sopra citate v. recentemente CARIAT N., *La Charte des droits fondamentaux et l'équilibre constitutionnel entre l'Union européenne et les États membres*, Bruxelles, Bruylant, 2016.

⁷⁴⁴ In linea, del resto, con quanto rilevato in relazione al sistema di tutela UE dei diritti fondamentali e ai dichiarati obiettivi del mandato di Colonia del 1999 e al processo di predisposizione della Carta nel secondo capitolo.

nell'ordinamento UE), ma soltanto che la protezione si è realizzata attraverso uno strumento mediato. Non si tratta di un fenomeno nuovo: nella riflessione giuspubblicistica è nota la formula di Werner secondo cui “il diritto amministrativo non è altro che il diritto costituzionale reso concreto”⁷⁴⁵. Con tutti i distinguo del caso, e a prescindere dalla distinzione tra “diritti” e “principi” ai sensi delle disposizioni finali della Carta⁷⁴⁶, il principale punto problematico nella riflessione sui diritti sociali fondamentali in esame mi pare proprio essere la questione che penso possa essere definita, in termini generali e sintetici, della “interazione” con altre norme dell'ordinamento UE⁷⁴⁷.

L'interazione, in relazione a (diversi di) questi diritti fondamentali, non riguarda esclusivamente la determinazione del contenuto precettivo del diritto fondamentale-norma ma, in ragione delle peculiarità evidenziate nel secondo capitolo quanto al rapporto tra questi diritti e i principi generali del diritto dell'Unione e al campo di applicazione di questi rispetto a soggetti diversi dalle istituzioni, ancor prima involge la possibilità per gli stessi di trovare applicazione. Basti ricordare al riguardo le riflessioni dell'Avvocato generale Bot nelle conclusioni *TSN* (in relazione all'art. 31)⁷⁴⁸. In aggiunta alle conseguenze ordinamentali “di carattere costituzionale” segnalate nel secondo capitolo (in termini di vincolatività dei diritti fondamentali dei rapporti *inter privatos*), questa interazione, da un punto di vista prettamente di diritto UE, sembra idonea ad

⁷⁴⁵ WERNER F., *Verwaltungsrecht als konkretisiertes Verfassungsrecht*, 1959.

⁷⁴⁶ Bailleux, nel commentare l'art. 52 della Carta e riflettere sul rapporto tra “principi” e loro concretizzazione, problematizza questa categoria alla luce della teoria strutturante del diritto di Müller (MÜLLER F., *Discours de la méthode juridique*, Paris, PUF, V ed., 1996 [traduzione a cura di Jouanjan O.]), v. BAILLEUX A., *Article 52 - Portée et interprétation des droits et principes*, in PICOD F., RIZCALLAH C., VAN DROOGHENBROECK S. (sous la direction de), *Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne. Commentaire article par article*, Bruxelles, II ed., 2019, pp. 1287-1319, spec. p. 1314 ss.

⁷⁴⁷ Ho già utilizzato questa espressione, seppur in un ambito di indagine molto limitato, nell'analizzare la sentenza *IR*; sia consentito rinviare a CECCHETTI L., *Il principio di non discriminazione sulla base della religione o delle convinzioni personali in controversie orizzontali: il caso IR*, in *Studi sull'integrazione europea*, 2020, pp. 473-494.

⁷⁴⁸ Conclusioni *TSN*, punto 74 ss.

attenuare significativamente la distinzione tra atti giuridici dell'Unione (e, in particolare, quella tra regolamenti e direttive) e a pregiudicare il principio di certezza del diritto e la ripartizione di competenze tra Stati membri e Unione, come è stato da tempo rilevato⁷⁴⁹.

Stiamo quindi, per altra via, ammettendo implicitamente che i diritti sociali fondamentali in esame sono “strutturalmente”, ontologicamente, differenti dagli altri diritti fondamentali tutelati dall'ordinamento UE? Assolutamente no. Da un lato, il fenomeno della interazione tra norma di diritto primario e diritto derivato, e specialmente direttive – per evidenti motivi –, è da tempo studiato dalla dottrina. Lo studio più completo, al riguardo, mi pare ancora essere quello svolto da Capelli che, nella sua opera di sistematizzazione sulla base di un criterio teleologico delle direttive, affronta in pagine ancora molto attuali il rapporto (*rectius* le sfumature del rapporto) tra questi atti di diritto secondario, i trattati e gli obiettivi dell'integrazione europea⁷⁵⁰. Dall'altro lato, anche per quanto riguarda lo specifico tema della interazione tra diritti fondamentali e “disposizioni di attuazione”, comunitarie e nazionali, il problema si è posto lungamente (e direi originariamente) con riguardo a diritti fondamentali, garantiti dalla CEDU e risultanti dalle tradizioni

⁷⁴⁹ V. conclusioni dell'avvocato generale Mazák del 15 febbraio 2007, causa C-411/05, *Félix Palacios de la Villa contro Cortefiel Servicios SA*, ECLI:EU:C:2007:106, punti 137-138; conclusioni dell'Avvocato generale Trstenjak del 8 settembre 2011, causa C-282/10, *Maribel Dominguez c. Centre informatique du Centre Ouest Atlantique e Préfet de la région Centre*, ECLI:EU:C:2011:559, punti 155-160 e 165-168; conclusioni dell'Avvocato generale Ruiz-Jarabo Colomer del 24 gennaio 2008, cause riunite C-55/07 e C-56/07, *Othmar Michaeler (C-55/07 e C-56/07), Subito GmbH (C-55/07 e C-56/07) e Ruth Volgger (C-56/07) c. Amt für sozialen Arbeitsschutz e Autonome Provinz Bozen*, ECLI:EU:C:2008:42, punti 14-25. V., in dottrina, *ex multis* PRECHAL S., *Competence Creep and General Principles of Law*, cit., e DE MOL M., *Küçükdeveci: Mangold Revisited – Horizontal Direct Effect of a General Principle of EU Law: Court of Justice of the European Union (Grand Chamber) Judgment of 19 January 2010, Case C-555/07, Seda Küçükdeveci v. Swedex GmbH & Co. KG*, in *European Constitutional Law Review*, 2010, 6 (2), pp. 293-308.

⁷⁵⁰ CAPELLI F., *Le direttive comunitarie*, Giuffrè Editore, Milano, 1983, p. 70 ss. (per l'analisi dei casi di impiego delle direttive e la loro sistematizzazione), p. 97 ss. (in relazione alla funzione delle direttive, che non si esaurisce in aspetti tecnico pratici), p. 145 ss. (in merito al “grado di obbligatorietà” delle direttive nei confronti degli Stati membri) e p. 261 ss. (con riguardo al problema della efficacia – non necessariamente “diretta” – delle direttive nei confronti dei singoli).

costituzionali comuni agli Stati membri, tutelati (esplicitamente) come “principi generali del diritto dell’Unione”⁷⁵¹, oltreché con riferimento a norme del Trattato (in aggiunta alle analisi di Capelli appena citate, si ricordi quanto menzionato nel secondo capitolo in relazione all’art. 21, par. 1, TFUE).

Una seconda conseguenza della perimetrazione dell’analisi alla “trattazione giurisprudenziale *ex professo*”, dall’altro lato, potrà apparire quasi “orwelliana” (secondo scenario): la non applicazione de (il livello di tutela di un diritto sociale fondamentale oggi sancito da) la Carta non significa non protezione di un dato diritto sociale fondamentale. In “neolingua”: “la non applicazione è [*rectius* può essere] protezione”. Per la comprensione di questo secondo profilo risultano utili le considerazioni svolte a livello di teoria generale sin dal primo capitolo e sviluppate, in termini più squisitamente di diritto europeo e con riferimento alle disposizioni della Carta, nel secondo capitolo. Mi riferisco, in particolare, a quanto rilevato in relazione all’art. 53 della Carta, alla natura normalmente confliggente dei diritti fondamentali, nonché in merito all’origine del “linguaggio dei diritti fondamentali” nella giurisprudenza della Corte.

Terza considerazione di metodo: la Carta (e pertanto anche i diritti fondamentali oggi sanciti nel Titolo IV), ma il discorso può essere generalizzato, rappresenta un sistema di norme e di diritti che interagiscono l’uno con gli altri, ancora una volta, nell’“ambito della struttura e delle finalità dell’Unione”. In altre parole, numerosi diritti ricollegabili alle previsioni del Titolo IV della Carta in esame, sono (spesso efficacemente) tutelati da altre norme di diritto dell’Unione, senza che vengano esplicitamente in rilievo i diritti sociali fondamentali in esame. Mi spiego meglio con due esempi: in linea con quanto rilevato nel primo capitolo, da un lato, il diritto di parità alla parità di trattamento per quanto riguarda l’assistenza sociale sarà normalmente garantito in forza dell’art. 7, par. 2, del reg.

⁷⁵¹ Si pensi – per quanto riguarda l’interazione con il diritto nazionale e il problema del campo di applicazione – ai già menzionati casi *Annibaldi*, *Bartsch*, e *Küçükdeveci*, e – in punto di effetti giuridici – alla c.d. dottrina *Mangold*.

492/2011 oppure (delle disposizioni nazionali di attuazione) dell'art. 24 della direttiva 2004/38. Dall'altro lato, tornando alla Carta, per fare un esempio concreto⁷⁵², si ricordi come buona parte – non tutta, come vedremo – della normativa UE in tema di diritto fondamentale alla tutela contro il licenziamento ingiustificato (art. 30) è “concretizzata” dalla disciplina antidiscriminazione (sono stati già operati alcuni riferimenti alle direttive che stabiliscono “un quadro generale per la parità di trattamento in materia di occupazione e di condizioni di lavoro”). La diretta conseguenza è che questo diritto fondamentale verrà spesso in rilievo davanti alla Corte in combinato disposto con il diritto di uguaglianza davanti alla legge *ex art. 20* della Carta e/o con i divieti di discriminazione oggi sanciti dall'art. 21, par. 1, della stessa. Si consideri la sentenza *Milkova*⁷⁵³, in cui, senza (dover) menzionare espressamente l'art. 30 della Carta, la Grande Sezione ha sancito che l'art. 7, par. 2, della direttiva 2000/78 “letto alla luce della convenzione delle Nazioni Unite relativa ai diritti delle persone con disabilità, approvata a nome della Comunità europea con la decisione 2010/48/CE del Consiglio, del 26 novembre 2009, e *in combinato disposto con il principio generale di parità di trattamento, sancito agli articoli 20 e 21 della* [Carta], deve essere interpretato nel senso che esso *consente* una normativa di uno Stato membro, quale quella di cui al procedimento principale, che conferisce ai lavoratori subordinati con determinate disabilità *una tutela speciale preventiva in caso di licenziamento*, senza tuttavia conferire tale tutela ai pubblici impiegati con le stesse disabilità”⁷⁵⁴⁻⁷⁵⁵; rimettendo

⁷⁵² Altri esempi potrebbero essere ricavati dalla recente enfasi, nella giurisprudenza della Corte, registratasi in merito alla tutela del diritto fondamentale oggi sancito dall'art. 47 della Carta.

⁷⁵³ Sentenza della Corte (Seconda Sezione) del 9 marzo 2017, causa C-406/15, *Petya Milkova contro Izpalnitelen direktor na Agentsiata za privatizatsia i sledprivatizatsionen kontrol*, ECLI:EU:C:2017:198.

⁷⁵⁴ Sentenza *Milkova*, punto 78 (v. anche punti 55, 64, 69). Cfr. Conclusioni *Cresco Investigation*, punti 76-79, 97 s. e 110; e AMADEO S., *Le azioni positive di genere alla prova del principio di eguaglianza. Un solo principio dalle multiformi applicazioni nel diritto dell'Unione o più principi?*, in SPITALERI F. (a cura di), *L'eguaglianza alla prova delle azioni positive*, Torino, 2013, p. 111 ss.

⁷⁵⁵ Lasciamo da parte l'utilizzo del verbo “consentire”, anche se non si tratta di una differenza nella traduzione (che è difatti conforme alla versione francese: “*qu'il autorise*”).

tuttavia al giudice nazionale una delicata valutazione in punto di giudizio di eguaglianza “di secondo grado”⁷⁵⁶.

Infine, sotto il profilo temporale, l’analisi si concentra, come anticipato, sulla giurisprudenza *post* Lisbona: sono stati considerati rilevanti, tuttavia, soltanto i casi nei quali la Carta risultava applicabile *ratione temporis* (ai fatti alla base del rinvio pregiudiziale o alla controversia in sede di ricorso di annullamento). Ciò in quanto, nonostante i numerosi punti di contatto con l’originario sistema pretorio di protezione dei diritti fondamentali (che ci ha fatto adottare, nel secondo capitolo, una “prospettiva di continuità” in relazione a diverse tematiche-problematiche), il presente lavoro è precisamente volto ad individuare il valore aggiunto in termini di giustiziabilità comportato dall’elevazione al rango di diritto primario di diritti sociali fondamentali (oggi enunciati nel Titolo IV ma), in diverso modo, già protetti come “semplici diritti” (sociali) nell’ordinamento comunitario e/o mediante strumenti di protezione di diritto internazionale, a carattere universale o regionale. Se, quindi, non vi è una data unica che segna il punto di inizio dell’analisi giurisprudenziale (l’applicabilità *ratione temporis* è una questione casistica, per ovvi motivi, tuttavia, non potranno rilevare direttamente le pronunce rese prima del 1° dicembre 2009⁷⁵⁷), essa si arresta, per il momento, al mese di settembre 2020.

2. La giurisprudenza concernente i diritti sociali fondamentali relativi al rapporto di impiego

⁷⁵⁶ Difatti, prosegue la Corte, il giudice del rinvio deve verificare che tale plesso normativo non violi il principio di parità di trattamento, precisando che “il raffronto tra le situazioni deve essere fondato su un’analisi incentrata sull’insieme delle norme di diritto nazionale pertinenti che disciplinano le posizioni dei lavoratori subordinati con una determinata disabilità, da un lato, e le posizioni dei pubblici impiegati con la medesima disabilità, dall’altro lato, tenuto conto in particolare dell’oggetto della tutela contro il licenziamento di cui al procedimento principale” (punto 78).

⁷⁵⁷ Ciò non significa che non si possa tenere in considerazione la precedente giurisprudenza a mo’ di termine di raffronto o di “cartina al tornasole”.

2.1. Profili introduttivi: il dato quantitativo e la struttura dell'analisi

Nel periodo considerato, la giurisprudenza della Corte di giustizia dell'UE ha operato un riferimento (da intendersi come un "riferimento rilevante" secondo i predetti criteri) ai diritti sociali fondamentali tutelati dal Titolo IV e direttamente concernenti il rapporto di impiego in più di una cinquantina di casi. I principali sviluppi a questo riguardo, molti dei quali già menzionati nelle precedenti parti del lavoro, saranno illustrati nell'analisi giurisprudenziale condotta in questo paragrafo. Si anticipa, tuttavia, che i punti di attenzione di maggiore importanza si sono registrati in relazione ai diritti fondamentali alle ferie annuali retribuite e a periodi di riposo giornalieri e settimanali (oggi enunciati, entrambi, all'art. 31, par. 2, della Carta), mentre non risultano pronunce "rilevanti" – secondo i predetti criteri – in relazione ai diritti sociali fondamentali garantiti dagli artt. 29 (Diritto di accesso ai servizi di collocamento)⁷⁵⁸ e 32 (Divieto del lavoro minorile e protezione dei giovani sul luogo di lavoro)⁷⁵⁹. In linea con le osservazioni già svolte, non ritengo che ciò consenta di concludere nel senso della loro minore importanza⁷⁶⁰. Nel prossimo paragrafo sarà invece descritto l'utilizzo dei diritti sociali fondamentali sanciti dall'art. 34 della Carta. Complessivamente, e così anche in questo primo paragrafo, sarà, di norma, seguito l'ordine dei diritti sociali fondamentali seguito dal Titolo IV.

⁷⁵⁸ Ai sensi dell'art. 29 della Carta: "Ogni persona ha il *diritto* di accedere a un servizio di collocamento gratuito" (corsivo aggiunto).

⁷⁵⁹ Ai sensi dell'art. 32 della Carta: "Il lavoro minorile è vietato. L'età minima per l'ammissione al lavoro non può essere inferiore all'età in cui termina la scuola dell'obbligo, fatte salve le norme più favorevoli ai giovani ed eccettuate deroghe limitate".

I giovani ammessi al lavoro devono beneficiare di condizioni di lavoro appropriate alla loro età ed essere protetti contro lo sfruttamento economico o contro ogni lavoro che possa minarne la sicurezza, la salute, lo sviluppo fisico, psichico, morale o sociale o che possa mettere a rischio la loro istruzione".

⁷⁶⁰ Si considerino, rispettivamente, da un lato, le note sentenze della Corte del 23 aprile 1991, causa C-41/90, *Klaus Höfner e Fritz Elser contro Macrotron GmbH*, ECLI:EU:C:1991:161, e dell'11 dicembre 1997, causa C-55/96, *Job Centre coop. arl.*, ECLI:EU:C:1997:603, e, dall'altro lato, la sentenza *Mangold* e la sua progenie in tema di principio generale del diritto dell'Unione consistente nel divieto di discriminazione sulla base dell'età.

2.2. Il diritto fondamentale dei lavoratori all'informazione e alla consultazione nell'ambito dell'impresa

2.2.1. Brevi considerazioni preliminari sull'art. 27

Per quanto concerne, in primo luogo, il “diritto fondamentale dei lavoratori all'informazione e alla consultazione nell'ambito dell'impresa” (questa la rubrica dell'articolo), esso è oggi sancito dall'art. 27 della Carta. Quest'ultimo, più in particolare, recita che “[a]i 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*”⁷⁶¹. Nonostante la centralità degli istituti partecipativi nell'inveramento di una politica sociale comunitaria (si pensi all'importanza del “dialogo sociale segnalata nel primo capitolo) e nella costruzione di un diritto sociale dell'impresa, la scelta redazione riguardo a questo articolo risulta prudente e non priva di ambiguità⁷⁶². In aggiunta al rinvio alle misure di concretizzazione di questo diritto da parte del legislatore UE o dell'ordinamento nazionale, è possibile sottolineare brevemente l'utilizzo delle espressioni “in tempo utile” e “ai livelli appropriati”, nonché l'impiego della congiunzione disgiuntiva “o” nella individuazione dei

⁷⁶¹ Corsivo aggiunto.

⁷⁶² CORAZZA L., COMANDÈ D., GIUBBONI S., *Articolo 27*, in ALLEGREZZA S., MASTROIANNI R., PAPPALARDO F., POLLICINO O., RAZZOLINI O. (a cura di), *Carta dei diritti fondamentali dell'Unione Europea*, Giuffrè, 2017, pp. 511- 524, spec. p. 517 ss. V. nello stesso senso *ex multis* TEYSSIÉ B., *Article 27 – Droit à l'information et à la consultation des travailleurs au sein de l'entreprise*, in PICOD F., RIZCALLAH C., VAN DROOGHENBROECK S. (sous la direction de), *Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne. Commentaire article par article*, Bruxelles, II ed., 2019, pp. 717-726. Sull'articolo in discorso v. anche DORSSEMONT F., *Article 27 - Workers' right to information and consultation within the undertaking*, in PEERS S., HERVEY T., KENNER J., WARD A. (eds), *The EU Charter of Fundamental Rights. A Commentary*, Hart, 2014, pp. 749-771 ; e VENEZIANI B., *Article 27 – Worker's Right to Information and Consultation within the Undertaking*, in DORSSEMONT F., LÖRCHER K., CLAUWAERT S., SCHMITT M. (eds), *The Charter of Fundamental Rights of the European Union and the Employment Relation*, 2019, pp. 429-463.

soggetti a cui è attribuito il diritto fondamentale: “[i] lavoratori o [i] loro rappresentanti”.

2.2.2. L’inidoneità ad avere “effetti diretti” in controversie orizzontali nel caso *AMS*

L’unica pronuncia che tratta *ex professo* gli effetti dell’art. 27 della Carta è stata resa dalla Corte nel già citato caso *AMS*⁷⁶³. Si trattava, come è noto, di un rinvio pregiudiziale interpretativo mediante il quale il *Tribunale d’instance* di Marsiglia domandava alla Corte di giustizia, in una controversia tra soggetti privati, da un lato, “[s]e [tale] diritto fondamentale [...], come precisato dalle disposizioni della direttiva [2002/14], po[tesse] essere invocato in una controversia tra singoli al fine di verificare la conformità di una misura nazionale di trasposizione [di detta] direttiva”⁷⁶⁴; e, dall’altro lato, se, “[i]n caso di risposta affermativa, [...] queste medesime disposizioni debbano essere interpretate nel senso che ostano a una disposizione legislativa nazionale che esclude dal computo degli effettivi dell’impresa, segnatamente per stabilire le soglie legali per la creazione degli organismi di rappresentanza del personale, i lavoratori titolari [di] contratti [agevolati]”⁷⁶⁵. Si noti che, nel caso in esame, l’incompatibilità con il diritto dell’UE, e segnatamente con la direttiva direttiva 2002/14 ⁷⁶⁶ (richiamata espressamente dalle Spiegazioni relative all’art. 27⁷⁶⁷), del diritto nazionale non era in dubbio: l’incompatibilità, difatti, era già stata sancita nella precedente sentenza

⁷⁶³ In generale sulla sentenza *AMS*, v. PALADINI E., *Fundamental rights, horizontal exclusionary effect and a stone guest (Judgment C-176/12, A.M.S.)*, cit.; MURPHY C. C., *Using the EU Charter of Fundamental Rights Against Private Parties after Association De Médiation Sociale*, cit.; LAZZERINI N., *(Some of) the fundamental rights granted by the Charter may be a source of obligations for private parties: AMS*, cit.

⁷⁶⁴ Sentenza *AMS*, punto 22 (corsivo aggiunto).

⁷⁶⁵ Sentenza *AMS*, punto 22 (corsivo aggiunto).

⁷⁶⁶ 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.

⁷⁶⁷ V. *Spiegazioni relative alla Carta*, cit., p. 26, dove sono menzionate anche la CSE e la Carta comunitaria del 1989.

Confédération générale du travail e a.⁷⁶⁸. Più in particolare, l'incompatibilità riguardava, da un lato, l'art. 3, par. 1, della direttiva 2002/14, e, dall'altro lato, l'art. L. 1111-3 del *code du travail* francese (ritenuto conforme alla costituzione francese da parte del *Conseil constitutionnel*), ai sensi del quale gli apprendisti, i lavoratori titolari di un contratto di inserimento professionale o di un contratto di accompagnamento al lavoro, nonché i lavoratori titolari di contratti di qualificazione professionale non erano computati nel calcolo dei lavoratori effettivi dell'impresa; ciò con la conseguenza di sottrarre taluni datori di lavoro agli obblighi previsti dalla direttiva 2002/14 e di privare i loro dipendenti dei diritti riconosciuti da quest'ultima.

La Corte si pronuncia in maniera difforme rispetto alla conclusione raggiunta dall'Avvocato generale, che pur qualificando l'art. 27 come "principio" lo considerava idoneo, in combinato disposto con "l'atto di concretizzazione essenziale ed immediata" dello stesso, a determinare la disapplicazione della norma nazionale contrastante⁷⁶⁹. Diversamente, nonostante la capacità dell'art. 3, par. 1, della direttiva 2002/14 di avere "efficacia diretta"⁷⁷⁰, la Corte nega tale possibilità: il diritto fondamentale in discorso, – da solo o in combinato disposto con le norme della direttiva 2002/14 – non è idoneo, in una controversia tra privati, a determinare la disapplicazione di una disposizione nazionale incompatibile con il diritto

⁷⁶⁸ Sentenza della Corte (Seconda Sezione) del 18 gennaio 2007, causa C-385/05, *Confédération générale du travail (CGT) e altri contro Premier ministre e Ministre de l'Emploi, de la Cohésion sociale et du Logement*, ECLI:EU:C:2007:37, punti 30-41.

⁷⁶⁹ Conclusioni AMS, punto 60 ss. e spec. punto 73 ss.

⁷⁷⁰ Statuizione che si basa sull'assunto per cui il "margine di discrezionalità nell'adozione dei provvedimenti necessari per attuare detta direttiva [lasciato agli Stati membri] [...] non pregiudica il carattere preciso e incondizionato dell'obbligo di prendere in considerazione tutti i lavoratori, stabilito dall'articolo suddetto" (sentenza AMS, punti 30-35 e spec. punto 33). L'effetto diretto di questa norma, tuttavia, secondo la consolidata giurisprudenza della Corte, non può venire in rilievo in una "controversia intercorrente esclusivamete tra privati": viene difatti sancito che, nell'ambito di una siffatta controversia, "una disposizione chiara, precisa ed incondizionata di una direttiva volta a conferire diritti o a imporre obblighi ai singoli non può essere applicata in quanto tale" (*ibid.*, punto 36).

dell'Unione⁷⁷¹. Come anticipato, difatti, al punto 47 della sentenza *AMS* viene coniata quella perifrasi “delfica” volta a distinguere il caso dalla di poco precedente sentenza *Küçükdeveci* (i.e. la “di per sé sufficien[za] per conferire ai singoli un diritto soggettivo invocabile in quanto tale”). Perifrasi poi citata acriticamente per circa un lustro senza specificazione alcuna, il cui significato è stato recentemente chiarito dalla sentenza *Popławski II*. Si tratterebbe, in sostanza, di un sinonimo della possibilità di riconoscere a una norma di diritto dell'Unione effetto diretto⁷⁷².

Deve tuttavia rilevarsi come la mancanza di effetto diretto orizzontale dell'art. 27 non determini la completa irrilevanza della “costituzionalizzazione”, della elevazione al rango di diritto primario, del diritto sociale fondamentale in discorso: in quanto norme aventi rango primario, queste norme possono pur sempre fungere quale parametro di validità degli atti dell'Unione, oltreché, naturalmente, da strumento ermeneutico degli stessi per i giudici dell'UE e per i giudici nazionali. A ciò si aggiunga l'obbligo di interpretazione conforme del diritto nazionale al diritto dell'Unione in capo a quest'ultimi, che può determinare effetti giuridici significativi; come vedremo nell'analizzare il caso *CCOO*, questi effetti sembrano a volte difficilmente distinguibili dalla vera e propria “disapplicazione” della norma nazionale incompatibile con il diritto UE.

2.2.3. La precettività nei confronti delle istituzioni dell'Unione: l'annullamento di un atto UE per violazione dell'art. 27 “come precisato dalla direttiva 2002/14” nel caso *IPSO c. BCE*

La concretizzazione del diritto fondamentale tutelato oggi dall'art. 27 della Carta mediante le disposizioni della direttiva 2002/14, esclusa dalla Corte in un rapporto c.d. orizzontale, è stata invece recentemente ritenuta possibile dal Tribunale in sede di annullamento di una decisione adottata dal comitato esecutivo

⁷⁷¹ Sentenza *AMS*, punti 45-49.

⁷⁷² Sentenza *Popławski II*, punto 63.

della Banca Centrale Europea (BCE). Si tratta della sentenza *IPSO c. BCE*⁷⁷³, concernente la decisione del 20 maggio 2014 relativa al limite di due anni del periodo massimo per il quale detta istituzione potrà avvalersi delle prestazioni di un medesimo lavoratore interinale per compiti di natura amministrativa e segretariale. In particolare, la decisione era stata adottata, dalla BCE, senza avere preliminarmente coinvolto la ricorrente (l'Organizzazione dei dipendenti delle istituzioni europee ed internazionali nella Repubblica federale di Germania - IPSO) e senza attendere la relazione del preposto gruppo di lavoro, non rispettando in questo modo i diritti della ricorrente a essere informata e consultata, in quanto organizzazione sindacale che rappresentava le persone interessate.

Quanto al sindacato, il Tribunale prima richiama la sentenza *AMS*, statuendo che “l'articolo 27 della Carta dei diritti fondamentali, il quale *non prevede alcuna norma direttamente applicabile*, non è di per sé sufficiente per conferire ai singoli un diritto soggettivo alla consultazione e all'informazione invocabile in quanto tale”⁷⁷⁴, e che, di conseguenza, occorre “verificare se la ricorrente possa, nel caso di specie, far valere i diritti da essa invocati sulla base dell'articolo 27 della Carta dei diritti fondamentali, come indicato dalle disposizioni della direttiva 2002/14”⁷⁷⁵. Successivamente, tuttavia, dopo aver compiuto questo scrutinio sulla base della direttiva, in combinato disposto con l'art. 27⁷⁷⁶ e “come res[a] operativ[a] dall'accordo quadro e dalle discussioni all'interno del gruppo di lavoro, che [la ricorrente] qualifica come «accordo ad hoc»”⁷⁷⁷, viene concluso nel senso che “la

⁷⁷³ Sentenza del Tribunale (Prima Sezione) del 13 dicembre 2016, causa T-713/14, *Organizzazione dei lavoratori a contratto presso le istituzioni europee e internazionali nella Repubblica federale di Germania (IPSO) contro Banca centrale europea*, ECLI:EU:T:2016:727.

⁷⁷⁴ Sentenza *IPSO c. BCE*, punto 86.

⁷⁷⁵ Sentenza *IPSO c. BCE*, punto 89.

⁷⁷⁶ Dopo aver peraltro ricordato che “secondo una giurisprudenza costante, dal momento che le direttive sono indirizzate agli Stati membri e non alle istituzioni o agli organi dell'Unione, [e che quindi] le disposizioni della direttiva 2002/14 non possono essere considerate nel senso che esse impongono in quanto tali obblighi alle istituzioni nei loro rapporti con il loro personale” (sentenza *IPSO c. BCE*, punto 104).

⁷⁷⁷ Sentenza *IPSO c. BCE*, punti 112 -113 e ss.

BCE, adottando l'atto impugnato senza avere preliminarmente coinvolto la ricorrente, quando l'oggetto di tale atto rientrava nella materia oggetto di discussione in seno al gruppo di lavoro, e senza attendere la relazione di tale gruppo di lavoro, non ha rispettato i diritti della ricorrente a essere informata e consultata, che rientravano tra le sue prerogative in quanto organizzazione sindacale rappresentante delle persone interessate, *in violazione dell'articolo 27 della Carta dei diritti fondamentali, come precisato dalla direttiva 2002/14, resa operativa dall'accordo quadro, esteso ai lavoratori interinali attraverso la creazione del gruppo di lavoro*⁷⁷⁸. Viene così accolto il primo motivo di ricorso ed annullato l'atto impugnato, restando assorbito il secondo motivo⁷⁷⁹.

In altre parole, la “concretizzazione” o “ibridazione” tra norma primaria e norma secondaria, esclusa nella sentenza *AMS* per superare il divieto di effetti diretti orizzontali delle direttive, è invece ritenuta ammissibile nel contenzioso concernente il controllo sulla legalità degli atti adottati dalle istituzioni dell'Unione.

2.3. Il diritto di negoziazione e di azioni collettive

2.3.1. Brevi considerazioni introduttive sull'art. 28

Il diritto di negoziazione e di azioni collettive è oggi sancito dall'art. 28 della Carta, ai sensi del quale “[i] lavoratori e i datori di lavoro, o le rispettive organizzazioni, hanno, *conformemente* al diritto dell'Unione e alle legislazioni e prassi nazionali, il diritto di negoziare e di *concludere contratti collettivi, ai livelli appropriati*, e di ricorrere, in caso di conflitti di interessi, ad azioni collettive per la difesa dei loro interessi, compreso lo sciopero”⁷⁸⁰. Strettamente connesso al diritto fondamentale riconosciuto dall'articolo della Carta immediatamente precedente

⁷⁷⁸ Sentenza *IPSO c. BCE*, punto 148.

⁷⁷⁹ Sentenza *IPSO c. BCE*, punto 151.

⁷⁸⁰ Corsivo aggiunto.

(oltreché all'art. 12 della stessa e al corrispondente art. 11 della CEDU), ne condivide la centralità nell'inveramento del c.d. modello sociale europeo, essendo alla base del dialogo sociale⁷⁸¹.

Poco prima dell'entrata in vigore del Trattato di Lisbona, la Corte di giustizia aveva avuto l'occasione di affermare che “[i]l diritto di intraprendere un'azione collettiva, ivi compreso il diritto di sciopero, deve essere riconosciuto *quale diritto fondamentale facente parte integrante dei principi generali del diritto comunitario di cui la Corte garantisce il rispetto*”⁷⁸². Ciò, sulla base di una serie di disposizioni di diritto internazionale e della stessa Carta⁷⁸³, e fermo il quadro di (in)competenze normative attribuite all'Unione in materia⁷⁸⁴. A fianco di tale riconoscimento, viene precisato, in breve, che “il suo esercizio può essere sottoposto a talune restrizioni

⁷⁸¹ Sull'articolo in discorso v. *ex multis* BALLESTRERO M. V., LO FARO A., RAZZOLINI O., *Articolo 28*, in ALLEGREZZA S., MASTROIANNI R., PAPPALARDO F., POLLICINO O., RAZZOLINI O. (a cura di), *Carta dei diritti fondamentali dell'Unione Europea*, Giuffrè, 2017, pp. 524-559; DORSSEMONT F., ROCCA M., *Article 28 – Right of Collective Bargain and Action*, in DORSSEMONT F., LÖRCHER K., CLAUWAERT S., SCHMITT M. (eds), *The Charter of Fundamental Rights of the European Union and the Employment Relation*, 2019, pp. 465-504; BARNARD C., *Article 28 – Right of Collective Bargain and Action*, in PEERS S., HERVEY T., KENNER J., WARD A. (eds), *The EU Charter of Fundamental Rights. A Commentary*, Hart, 2014, p. 793 ss.; RODIÈRE P., *Article 28 – Droit de négociation et d'actions collectives*, in PICOD F., RIZCALLAH C., VAN DROOGHENBROECK S. (sous la direction de), *Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne. Commentaire article par article*, Bruxelles, II ed., 2019, pp. 727-753.

⁷⁸² Sentenza *Viking*, già citata, punto 44; sentenza della Corte di giustizia (Grande Sezione) del 18 dicembre 2007, causa C-341/05, *Laval un Partneri Ltd contro Svenska Byggnadsarbetareförbundet, Svenska Byggnadsarbetareförbundets avdelning 1, Byggettan e Svenska Elektrikerförbundet*, ECLI:EU:C:2007:809, punto 91. La letteratura che ha analizzato queste sentenze è sconfinata, oltre ai contributi citati infra, v. *ex multis* DAVIES A.C.L., *One step forward, two step back? The Viking and Laval Cases in the ECJ*, in *Industrial Law Journal*, 2008, vol. 37, p. 1139 e ss.; BARNARD C., *Viking and Laval: An Introduction*, in BARNARD C. (eds), *The Cambridge Yearbook of European Legal Studies, Vol. 10 (2007-2008)*, 2008, Hart, Oxford and Portland, pp. 463-492; SCIARRA S., *Viking and Laval: Collective Labour Rights and Market Freedoms in the Enlarged EU*, in BARNARD C. (eds), *The Cambridge Yearbook of European Legal Studies, Vol. 10 (2007-2008)*, 2008, Hart, Oxford and Portland, pp. 559-580; DEAKIN S., *The Lisbon Treaty, the Viking and Laval Judgments and the Financial Crisis : In Search of New Foundations for Europe's 'Social Market Economy'*, in BRUUN N., LÖRCHER K., SCHÖMANN I. (eds), *The Lisbon Treaty and Social Europe*, Oxford, Hart, 2012.

⁷⁸³ Sentenza *Viking*, punto 43; sentenza *Laval*, punto 90.

⁷⁸⁴ V. capitolo I, par. 3.1.

[...] come *riaffermato* dall'art. 28 della [Carta, ai sensi del quale] tali diritti sono tutelati conformemente al diritto comunitario e alle legislazioni e prassi nazionali”⁷⁸⁵. Ciò evidentemente ricorda il *modus operandi* descritto nel par. 2 del secondo capitolo, riscontrabile nelle prime pronunce della Corte in materia di “diritti fondamentali”.

Le sentenze in materia di diritto di sciopero cui si è fatto brevemente riferimento sono arcinote: esse, rese nel dicembre 2007, hanno sancito, in sostanza, che tale diritto fondamentale è “*encadré*”⁷⁸⁶ – e deve quindi rispettare – il diritto dell’Unione. Non conviene indugiare oltre su di esse in questa sede, in ragione di quanto rilevato nel paragrafo introduttivo.

2.3.2. “La persistenza della memoria”: un diritto fondamentale riconosciuto dall’UE ma il cui esercizio è sottoposto ad uno stringente controllo circa il rispetto delle norme dei Trattati...

L’entrata in vigore della Carta come strumento vincolante di diritto primario ha modificato l’applicazione del diritto fondamentale in discorso da parte della Corte di giustizia? La risposta mi pare dover essere in senso negativo: pur riconoscendo la sua natura di “diritto fondamentale”, la giurisprudenza mi pare abbia sempre valorizzato, piuttosto, il predetto inquadramento nonché, di sovente, la natura “condizionata” della disposizione in esame (e, più in particolare, il riferimento al rispetto del diritto dell’Unione).

In particolare, nella recente sentenza *Allianz Vorsorgekasse*⁷⁸⁷, la Corte ha affermato che “la natura di diritto fondamentale del diritto di negoziazione collettiva, come sancito dall’articolo 28 della Carta dei diritti fondamentali dell’Unione europea, non può, di per sé, comportare l’automatico esonero di un

⁷⁸⁵ Sentenza *Viking*, punto 44; sentenza *Laval*, punto 91.

⁷⁸⁶ C.d. principio di inquadramento, v. capitolo II, par. 1.

⁷⁸⁷ Sentenza della Corte (Nona Sezione) del 4 aprile 2019, causa C-699/17, *Causa promossa da Allianz Vorsorgekasse AG*, ECLI:EU:C:2019:290.

datore di lavoro dal rispetto delle regole in materia di appalti pubblici derivanti dal trattato”⁷⁸⁸. Ne consegue che, “gli articoli 49 e 56 TFUE, i principi di parità di trattamento e di non discriminazione e l’obbligo di trasparenza, devono essere interpretati nel senso che essi *sono applicabili alla stipulazione di una convenzione di adesione tra un datore di lavoro, ente di diritto pubblico, e una cassa previdenziale professionale*, per la gestione e l’investimento di contributi per il finanziamento dei trattamenti di fine rapporto versati ai dipendenti di detto datore di lavoro, *anche se la stipulazione di una siffatta convenzione non deriva solo dalla volontà di detto datore di lavoro, ma richiede l’approvazione vuoi del personale, vuoi del comitato aziendale*”⁷⁸⁹. Qualcuno direbbe che non vi è niente di nuovo sotto il sole: lo stesso principio era già stato affermato nella sentenza della Grande Sezione nella sentenza *Commissione contro Germania*⁷⁹⁰, nella quale la Carta non era applicabile *ratione temporis* e che si collocava, a sua volta, in quel filone giurisprudenziale che origina, per quanto qui interessa, nelle sentenze *Viking* e *Laval*.

2.3.3. *Segue*: ... e di altri diritti fondamentali “di Serie A”

Sempre in materia di art. 28, occorre menzionare un secondo filone giurisprudenziale che, pur strettamente connesso con quello che precede, se ne differenzia per un elemento importante (e interessante): la compressione del diritto sociale fondamentale in discorso per “conformarsi” al – e rispettare il – diritto UE non avviene con riferimento alle norme in tema di libera circolazione o affini ma, all’opposto, per rispettare il principio generale del diritto comunitario di non discriminazione in base all’età come concretizzato dalla direttiva 2000/78 in

⁷⁸⁸ Sentenza *Allianz Vorsorgekasse*, punti 54-60, spec. 56.

⁷⁸⁹ Sentenza *Allianz Vorsorgekasse*, punto 63.

⁷⁹⁰ Sentenza della Corte (Grande Sezione) del 15 luglio 2010, causa C-271/08, *Commissione europea contro Repubblica federale di Germania*, ECLI:EU:C:2010:426, punti 37, 38-44, e 50.

materia di occupazione e condizioni di lavoro (sancito, come detto, dalla sentenza *Mangold*).

In particolare, nella sentenza *Hennings e Mai*⁷⁹¹, la Corte chiarisce che, quando adottano misure rientranti nell'ambito di applicazione della direttiva 2000/78 – che concretizza, in materia di occupazione e condizioni di lavoro, il principio di non discriminazione in base all'età – le parti sociali a livello nazionale devono agire nel rispetto della direttiva⁷⁹². Le controversie, riunite innanzi alla Corte, riguardavano la determinazione dell'importo delle retribuzioni di due agenti contrattuali del settore pubblico tedesco che, sulla base del contratto collettivo rispettivamente applicabile, veniva operata – in relazione a ciascun grado – in funzione dell'età anagrafica al momento della assunzione. In particolare, per i lavoratori che, al momento dell'assunzione, avevano più di 31 anni, gli anni eccedenti rispetto a questa età erano considerati soltanto per metà (venivano matematicamente divisi per 2 e sommati al numero 31) al fine dell'individuazione dello scaglione retributivo. Al riguardo, viene affermato che “il principio di non discriminazione in base all'età sancito all'art. 21 della Carta e concretizzato dalla direttiva 2000/78 nonché, più in particolare, gli artt. 2 e 6, n. 1, di quest'ultima devono essere interpretati nel senso che *ostano a una misura prevista da un contratto collettivo*, come quella oggetto delle cause principali, a termini della quale, nell'ambito di ciascun grado, il livello di retribuzione di base di un agente contrattuale del settore pubblico è determinato, al momento dell'assunzione di tale agente, in funzione della sua età. *Al riguardo, il fatto che il diritto dell'Unione osti a tale misura e che quest'ultima sia compresa in un contratto collettivo non pregiudica il diritto di negoziare e di concludere contratti collettivi riconosciuto all'art. 28 della Carta*”⁷⁹³. Ma vi è di più: riformulando e considerando

⁷⁹¹ Sentenza della Corte (Seconda Sezione) dell'8 settembre 2011, cause riunite C-297/10 e C-298/10, *Sabine Hennigs (C-297/10) contro Eisenbahn-Bundesamt e Land Berlin (C-298/10) contro Alexander Mai*, ECLI:EU:C:2011:560.

⁷⁹² Sentenza *Hennings e May*, punto 68, v. in generale punti 64-69 e 79-99.

⁷⁹³ Sentenza *Hennings e May*, punto 78.

congiuntamente la seconda e la terza domanda pregiudiziale, concernenti, in sostanza, la compatibilità del regime provvisorio volto ad eliminare la predetta discriminazione sulla base dell'età con il diritto dell'Unione (adottato anch'esso tramite contrattazione collettiva), la Corte interpreta l'art. 28 in combinato disposto con le disposizioni in materia di non discriminazione nel senso che *non* osta a detto contratto collettivo⁷⁹⁴. A dire il vero, non pare che tale diritto fondamentale abbia avuto un'incidenza in questa valutazione⁷⁹⁵.

Gli stessi principi sopra descritti sono stati riaffermati dalla Corte di giustizia in due successive pronunce, la sentenza *Prigge*⁷⁹⁶ e la più recente sentenza *Bedi*⁷⁹⁷. Entrambe concernono la compatibilità di norme adottate in sede di contrattazione collettiva tedesca (come del resto il caso *Hennings e Mai*) con il diritto UE. Questa linea giurisprudenziale mette bene in evidenza, da un lato, quella natura “confliggente” dei diritti fondamentali e, per quanto rileva dei diritti fondamentali economico-sociali garantiti ai prestatori di lavoro, la cui tutela ispirata al principio di effettività non è scevra di conseguenze; e, dall'altro lato, l'importanza, mi pare, dell'assenza di competenza normativa in materia che ha determinato l'ingresso di questi interessi nelle maglie del diritto UE in chiave di “deroghe”. Questo “*imprinting*”, che caratterizza i diritti in discorso, non appare in procinto di mutare, nonostante la loro natura fondamentale e il nuovo rango assunto dalla Carta. Non

⁷⁹⁴ Sentenza *Hennings e May*, punto 99, dove si legge che “gli artt. 2 e 6, n. 1, della direttiva 2000/78 nonché l'art. 28 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea devono essere interpretati nel senso che non ostano ad una misura prevista da un contratto collettivo, come quella oggetto della causa principale C-297/10, che sostituisce un regime di retribuzione che comporta una discriminazione in base all'età con un regime di retribuzione fondato su criteri oggettivi, mantenendo al contempo, per un periodo transitorio e limitato nel tempo, taluni effetti discriminatori del primo dei due regimi allo scopo di garantire agli agenti in servizio il passaggio a quello nuovo senza che debbano subire una riduzione del reddito”.

⁷⁹⁵ V. sentenza *Hennings e May*, punto 80.

⁷⁹⁶ Sentenza della Corte (grande sezione) del 13 settembre 2011, causa C-447/09, *Reinhard Prigge e altri contro Deutsche Lufthansa AG*, ECLI:EU:C:2011:573, v. spec. punto 47.

⁷⁹⁷ Sentenza della Corte (Terza Sezione) del 19 settembre 2018, Causa C-312/17, *Surjit Singh Bedi contro Bundesrepublik Deutschland e Bundesrepublik Deutschland in Prozessstandschaft für das Vereinigte Königreich von Großbritannien und Nordirland*, ECLI:EU:C:2018:734, v. spec. punti 66-71.

si esclude tuttavia che, in futuro, i diritti fondamentali di cui all'art. 28 possano venire in rilievo come parametro di validità degli atti dell'Unione, stante la natura di "principio generale" e il suo significato (anche sotto una prospettiva storica) negli strumenti di diritto internazionale ricordati già in *Viking* e *Laval*, in sede di rinvio pregiudiziale o di ricorso di annullamento, e assumere particolare rilievo nel contenzioso giuslavoristico delle istituzioni, degli organi e degli organismi dell'Unione, similmente a quanto rilevato in relazione all'art. 27. Del resto, non si dimentichi che questi soggetti rappresentano i "destinatari fisiologici" del sistema di protezione dei diritti fondamentali UE, come oggi consacrato dall'art. 51, par. 1, della Carta⁷⁹⁸.

2.4. Il diritto alla tutela contro ogni licenziamento ingiustificato

2.4.1. Considerazioni introduttive

Anche per quanto riguarda, in terzo luogo, il diritto alla tutela contro ogni licenziamento ingiustificato riconosciuto, dall'art. 30 della Carta, a "ogni lavoratore [...] *conformemente* al diritto dell'Unione e alle legislazioni e prassi nazionali"⁷⁹⁹, vengono in rilievo alcune delle considerazioni già svolte.

Da un lato, come accennato *supra* in relazione alla *cross-fertilization* tra diritti fondamentali previsti dalla Carta⁸⁰⁰, il diritto fondamentale in discorso appare strettamente connesso ai divieti di ogni forma di discriminazione oggi sanciti all'art. 21 della Carta, oltreché ai diritti fondamentali sanciti all'art. 33 e all'art. 15 della stessa⁸⁰¹.

⁷⁹⁸ V. *supra* i paragrafi 2.1. e 3.3. del secondo capitolo.

⁷⁹⁹ Corsivo aggiunto.

⁸⁰⁰ Cfr. sentenza *Milkova*, *supra* in questo paragrafo.

⁸⁰¹ Cfr. SCHMITT M., *Article 30 – Protection in the Event of Unjustified Dismissal*, in DORSSEMONT F., LÖRCHER K., CLAUWAERT S., SCHMITT M. (eds), *The Charter of Fundamental Rights of the European Union and the Employment Relation*, 2019, pp. 505-534. In generale sull'art. 30 v.

Dall'altro lato, la “giurisprudenza rilevante” qui sotto presentata sembra confermare l'importanza di quello che è stato definito l'“elemento di collegamento” tra una data situazione giuridica o rapporto giuridico e l'ambito di applicazione del diritto UE.

2.4.2. (Ancora) Sulla “persistenza della memoria”: i diritti sociali fondamentali come “scudo” e la libertà di impresa come “spada” nel caso *AGET Iraklis*

Nel caso *AGET Iraklis*⁸⁰², in particolare, la causa innanzi alla Corte di giustizia origina da un rinvio pregiudiziale sollevato dal Consiglio di Stato greco. È innanzi a questo organo giurisdizionale, in una controversia verticale, che, in breve, la predetta società, costituita in Grecia ma avente come principale azionista il gruppo multinazionale francese *Lafarge*, ricorre per vedere dichiarare l'annullamento della decisione del Ministero del Lavoro ellenico che non aveva approvato il piano di licenziamento collettivo presentato, negli anni successivi alla crisi economico-finanziaria, dall'impresa. Come è noto, l'Unione europea ha disciplinato la materia dei licenziamenti collettivi con la direttiva 98/59, funzionale,

KENNER J., *Article 30 – Protection in the Event of Unjustified Dismissal*, in PEERS S., HERVEY T., KENNER J., WARD A. (eds), *The EU Charter of Fundamental Rights. A Commentary*, Hart, 2014, pp. 806-832; MARTINON A., *Article 30 – Protection en cas de licenciement injustifié*, in PICOD F., RIZCALLAH C., VAN DROOGHENBROECK S. (sous la direction de), *Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne. Commentaire article par article*, Bruxelles, II ed., 2019, pp. 773-787 ; e PEDRAZZOLI M., *Articolo 30*, in ALLEGREZZA S., MASTROIANNI R., PAPPALARDO F., POLLICINO O., RAZZOLINI O. (a cura di), *Carta dei diritti fondamentali dell'Unione Europea*, Giuffrè, 2017, p. 570 ss.

⁸⁰² Sentenza della Corte (Grande Sezione) del 21 dicembre 2016, causa C-201/15, *Anonymi Geniki Etairia Tsimenton Iraklis (AGET Iraklis) contro Ypourgos Ergasias, Koinonikis Asfalisis kai Koinonikis Allilengyis*, ECLI:EU:C:2016:972, punto 89. Per una dettagliata illustrazione dei fatti e delle questioni sottese alla pronuncia v. POLOMARKAKIS K. A., *A tale of two approaches to Social Europe: The CJEU and the Advocate General drifting apart in Case C-201/15 AGET Iraklis*: Case C-201/15 *AGET Iraklis*, EU:C:2016:972, in *Maastricht Journal of European and Comparative Law*, 2017, p. 424 e ss. V. anche MARKAKIS M., *Can Governments Control Mass Layoffs by Employers? Economic Freedoms vs Labour Rights in Case C-201/15 AGET Iraklis*, in *European Constitutional Law Review*, 2017, pp. 724-743; e ANTONAKI I., *Collective redundancies in Greece: AGET Iraklis*, in *Common Market Law Review*, 2017, pp. 1513-1354.

come dimostra la base giuridica adottata, al buon funzionamento del mercato interno⁸⁰³. Nel caso in esame, la normativa nazionale viene considerata non in contrasto, “in linea di principio”, con le disposizioni di tale direttiva⁸⁰⁴. La parte più rilevante della sentenza è rappresentata, tuttavia, dall’analisi della compatibilità tra l’ordinamento nazionale e la libertà di stabilimento. In questa verifica, difatti, oltre a vagliarne la compatibilità alla luce del disposto dell’art. 49 TFUE, viene imposto un secondo *test* che la normativa nazionale deve rispettare: l’art. 16 della Carta.

Più in particolare, le due norme sono considerate, in sostanza, “in combinato disposto” tra loro. Possono essere segnalati una serie di profili. Primo, questa pronuncia sembra essere la diretta conseguenza dell’ipertrofia della libertà di impresa come “diritto fondamentale” rilevata in relazione alla sentenza *Alemo-Herron*, che la Grande Sezione richiama ricordando il principio per cui “l’articolo 16 della Carta *implica, in particolare, che un’impresa deve avere la possibilità di far valere efficacemente i propri interessi in un iter contrattuale al quale partecipa e di negoziare gli elementi che determinano l’evoluzione delle condizioni di lavoro dei suoi dipendenti* in vista della sua futura attività economica”⁸⁰⁵. Secondo, questo precetto, secondo la Corte, dovrebbe essere desumibile dalla formulazione dell’art. 16, secondo cui “[è] *riconosciuta* la libertà d’impresa, *conformemente al diritto dell’Unione e alle legislazioni e prassi nazionali*”⁸⁰⁶; disposizione che, peraltro, non viene riprodotta nel testo della sentenza, neppure nella descrizione del contesto normativo rilevante (similmente, del resto, a quanto fatto dall’Avvocato generale). Certamente la (precedente) qualificazione di tale diritto fondamentale in termini di “principio generale del diritto dell’Unione” – peraltro mai utilizzata né nella sentenza né alle conclusioni – può avere influito sull’approccio adottato dalla Corte

⁸⁰³ Direttiva 98/59/CE del Consiglio del 20 luglio 1998 concernente il ravvicinamento delle legislazioni degli Stati membri in materia di licenziamenti collettivi, in *GUCE* L 225 del 12 agosto 1998, pp. 16-21.

⁸⁰⁴ Sentenza *AGET Iraklis*, punto 44.

⁸⁰⁵ Sentenza *AGET Iraklis*, punto 68 (corsivo aggiunto).

⁸⁰⁶ Corsivo aggiunto.

che ricostruisce il contenuto precettivo della norma in discorso sulla base della sua precedente giurisprudenza⁸⁰⁷. Ciò non toglie che vagliare l'ordinamento di uno Stato membro alla luce di un parametro (l'art. 16 per l'appunto) mai richiamato nella sentenza non pare poter essere esente da critiche. Ciò, a maggior ragione, alla luce di una statuizione della Grande Sezione che, a conoscenza di chi scrive, appare essere ancor oggi un *unicum* nell'intero panorama giurisprudenziale *post* Lisbona relativo alla Carta. Al punto 86 della pronuncia viene sancito che il “*tenore dell'art. 16* [ndr si ripete: non riprodotto nel testo] *si distingue* da quello relativo alle altre libertà fondamentali sancite nel titolo II della stessa, *essendo nel contempo simile a quello di talune disposizioni del successivo titolo IV*”. Il carattere paradossale di questo passaggio può essere riassunto come segue: nel momento in cui alla libertà di impresa viene *de facto* riconosciuta la capacità di avere effetto diretto (ove venga in rilievo in connessione con l'art. 49 TFUE) negli ordinamenti nazionali, la relativa disposizione della Carta viene considerata assimilabile alle disposizioni in tema di diritti economico-sociali fondamentali di cui al Titolo IV nella misura in cui una buona parte di queste operano dei riferimenti (pur variegati nelle formule utilizzate) al diritto dell'Unione e alle legislazioni e prassi nazionali. Elemento, quest'ultimo, associato, nell'analisi di Pescatore già richiamata, all'incapacità di una disposizione di esplicitare effetti diretti⁸⁰⁸. Prospettiva che, con specifico riferimento alle disposizioni in materia sociale oggi ricomprese nel Titolo IV, sembrava essere stata fatta propria nella sentenza *AMS* già citata, al punto 45 della quale era stato rilevato come “[r]isulta[ss]e [...] chiaramente dal tenore letterale dell'articolo 27 della Carta che tale articolo, per produrre pienamente i suoi effetti, deve essere precisato mediante disposizioni del diritto dell'Unione o del diritto nazionale”.

Quale ruolo per il diritto sociale fondamentale in discorso? La Corte considera “gli interessi collegati alla protezione dei lavoratori e dell'occupazione, in particolare contro licenziamenti ingiustificati e contro le conseguenze dei

⁸⁰⁷ Sentenza *AGET Iraklis*, punti 83-89.

⁸⁰⁸ V. *supra* secondo capitolo, par. 3.2.3.

licenziamenti collettivi per i lavoratori [alla stregua di una] finalità di interesse generale riconosciut[a] dall'Unione”⁸⁰⁹ in principio idonea a giustificare una limitazione della libertà di impresa – a sua volta tutelata dall'art. 16 della Carta – ai sensi dell'art. 52, par. 1, della stessa⁸¹⁰.

In questo contesto, la Corte ha statuito che la normativa greca che conferiva ad un'autorità amministrativa il potere di opporsi a licenziamenti collettivi in esito ad una valutazione delle condizioni del mercato del lavoro, della situazione dell'impresa e dell'interesse dell'economia nazionale rappresentava una restrizione alla libertà di stabilimento (sancita all'art. 49 del TFUE, della quale la libertà di impresa *ex art.* 16 della Carta è quindi considerata essere una componente intrinseca). Questa restrizione, seppur giustificata da ragioni di interesse generale quali la protezione dei lavoratori e dell'occupazione⁸¹¹, risultava inidonea a soddisfare quanto richiesto dal principio di proporzionalità, a causa del carattere generico dei criteri menzionati, che non riposavano su condizioni oggettive e controllabili⁸¹².

Qualche, ulteriore, considerazione. La sentenza, per una serie di motivi, richiama alla mente, tra l'altro, la pronuncia della Corte nel caso *Laval*, anch'esso in tema di libertà di stabilimento. Vi è tuttavia una differenza tra le due sentenze: mentre la prima riguardava l'*accesso* a un mercato (tra l'altro da parte di relativamente “nuovi” Stati membri, come sottolineato da Leczykiewicz⁸¹³), nel caso *AGET Iraklis* la compressione della libertà di stabilimento ad opera della “misura restrittiva” era posta “in uscita” dal mercato. Senza negare le difficoltà che (anche) il mondo imprenditoriale ha subito in conseguenza della crisi economico-

⁸⁰⁹ Sentenza *AGET Iraklis*, punti 89-90.

⁸¹⁰ Sentenza *AGET Iraklis*, punti 89-90.

⁸¹¹ Sentenza *AGET Iraklis*, punti 73-75.

⁸¹² Sentenza *AGET Iraklis*, punto 100 e ss.

⁸¹³ LECZYKIEWICZ D., *Conceptualising Conflict between the Economic and the Social in EU Law after Viking and Laval*, in FREEDLAND M., PRASSL J. (eds), *EU Law in the Member States: Viking, Laval and beyond*, Hart, Oxford, 2016.

finanziaria del 2008, si trattava, tra l'altro, di una misura adottata da uno Stato membro con un grave (e ben conosciuto) problema di occupazione. Sono stati altresì sottolineati, da un lato, il riferimento alle finalità di cui all'art. 3, par. 3, TUE, e, dall'altro lato, la “mitezza” nell'applicazione del test di proporzionalità rispetto a precedenti pronunce in tema di restrizioni a libertà fondamentali, in quanto (primariamente) basato sull'art. 52, par. 1, della Carta.

Ci si potrebbe inoltre interrogare sul rilievo avuto, nell'approccio adottato dalla Corte, dalla mancata inclusione della direttiva 98/59 tra le “fonti di ispirazione” dell'art. 30 indicate nelle Spiegazioni alla Carta⁸¹⁴ - silenzio pienamente comprensibile rammentando la base giuridica utilizzata per l'adozione della direttiva -. Se detta inclusione avrebbe forse permesso di considerare il diritto secondario come “concretizzazione” del diritto fondamentale in discorso (con la conseguenza che la protezione di questo sarebbe apparsa funzionale a garantire l'efficacia - *rectius* la massimizzazione dell'efficacia - delle disposizioni di diritto secondario in questione), il *punctum dolens* della sentenza sembra risiedere a monte. Come anticipato la Corte considera “gli interessi collegati alla protezione dei lavoratori e dell'occupazione, in particolare contro licenziamenti ingiustificati e contro le conseguenze dei licenziamenti collettivi per i lavoratori [alla stregua di una] finalità di interesse generale riconosciut[a] dall'Unione”⁸¹⁵ in principio idonea a giustificare una limitazione della libertà di impresa – a sua volta tutelata dall'art. 16 della Carta – ai sensi dell'art. 52, par. 1, della stessa⁸¹⁶.

⁸¹⁴ V. *Spiegazioni relative alla Carta*, cit., p. 26, ove si legge che “Questo articolo si ispira all'articolo 24 della Carta sociale riveduta. Cfr. anche la direttiva 2001/23/CE sul mantenimento dei diritti dei lavoratori in caso di trasferimenti di imprese e la direttiva 80/987/CEE sulla tutela dei lavoratori subordinati in caso di insolvenza del datore di lavoro, modificata dalla direttiva 2002/74/CE, in *GUCE* L 82 del 22 marzo 2001, pp. 16-20.

⁸¹⁵ Sentenza *AGET Iraklis*, punti 89-90.

⁸¹⁶ Sentenza *AGET Iraklis*, punti 89-90.

Questa impostazione sembra essere stata influenzata dal punto 59 delle conclusioni dell'Avvocato generale Wahl⁸¹⁷, in cui il portato precettivo dell'art. 30 della Carta viene molto ridimensionato. Ciò avviene, in breve, sulla scorta, da un lato, di alcune sentenze del Tribunale⁸¹⁸, e, dall'altro, di quanto statuito dalla Corte nella sentenza *AMS*, in relazione all'art. 27, con la perifrasi della “di per sé (in)sufficienza”. Nel momento in cui l'AG rende le sue conclusioni, non era difatti chiaro che questa formulazione dovesse intendersi come semplice impossibilità di avere effetti *diretti*, essendo il chiarimento al riguardo intervenuto soltanto nel giugno 2019.

⁸¹⁷ Conclusioni dell'avvocato generale N. Wahl presentate il 9 giugno 2016, causa C-201/15, *Anonymi Geniki Etairia Tsimenton Iraklis (AGET Iraklis) contro Ypourgos Ergasias, Koinonikis Asfalis kai Koinonikis Allilengyis*, ECLI:EU:C:2016:429.

⁸¹⁸ Pur non esaminandole nello specifico può essere interessante richiamare il profilo principale, v. sentenza del Tribunale (Sezione delle impugnazioni) del 4 dicembre 2013, causa T-107/11 P, *Fondazione europea per la formazione professionale (ETF) contro Gisela Schuerings*, ECLI:EU:T:2013:624, punto 100, ove si legge che “[e]n effet, il y a lieu de relever que l'article 30 de la charte des droits fondamentaux ne définit pas d'obligations précises. Il ne saurait en être déduit qu'il existe nécessairement pour l'ETF, dans un cas comme celui de l'espèce, une obligation préalable d'examiner la possibilité de réaffectation de l'agent telle que celle définie par le Tribunal de la fonction publique. Cette disposition n'implique pas non plus que, compte tenu de toutes les circonstances factuelles de l'espèce, la décision de résiliation ne puisse pas être considérée comme étant justifiée. À cet égard, les contraintes opérationnelles particulières caractérisant les agences, l'existence de mesures d'accompagnement en faveur de l'agent menacé de licenciement ou l'examen des possibilités de son transfert au sein d'une autre agence ou institution peuvent, notamment, être considérés comme étant des circonstances pertinentes” (corsivo aggiunto; sentenza non disponibile in lingua italiana), e, sentenza del Tribunale (Sezione delle impugnazioni) del 4 dicembre 2013, Causa T-108/11 P, *Fondazione europea per la formazione professionale (ETF) contro Gustave Michel*, ECLI:EU:T:2013:625, punto 101: “[e]n effet, il y a lieu de relever que l'article 30 de la charte des droits fondamentaux ne définit pas d'obligations précises. Il ne saurait en être déduit qu'il existe nécessairement pour l'ETF, dans un cas comme celui de l'espèce, une obligation préalable d'examiner la possibilité de réaffectation de l'agent telle que celle définie par le Tribunal de la fonction publique. Cette disposition n'implique pas non plus que, compte tenu de toutes les circonstances factuelles de l'espèce, la décision de résiliation ne puisse pas être considérée comme étant justifiée. À cet égard, les contraintes opérationnelles particulières caractérisant les agences, l'existence de mesures d'accompagnement en faveur de l'agent menacé de licenciement ou l'examen des possibilités de son transfert au sein d'une autre agence ou institution peuvent, notamment, être considérés comme étant des circonstances pertinentes” (sentenza non disponibile in lingua italiana).

Ritengo che l'impossibilità per una disposizione di esplicitare effetti diretti differisca dal relegare una disposizione alla categoria delle “*finalità* di interesse generale *riconosciut[e]* dall'Unione” o delle “giustificazioni accettabili” a certe condizioni⁸¹⁹. La lettura fatta propria dall'Avvocato generale sembra idonea a pregiudicare il percorso di costituzionalizzazione dei diritti sociali in discorso descritto nel secondo capitolo.

2.4.3. La concretizzazione *in potenza* dell'art. 30 per il tramite della direttiva 1999/70: spunti di riflessione dal caso *Poclava*

Vi è una seconda pronuncia della Corte di giustizia che può essere considerata rilevante per l'indagine, anche se soltanto “*in potenza*”: si tratta della sentenza *Poclava*⁸²⁰, in cui, nonostante venga concluso nel senso della incompetenza della Corte a rispondere alle questioni pregiudiziali sollevate, si possono scorgere due profili di rilievo. Questi consistono, da un lato, nel richiamare il filone giurisprudenziale *Åkerberg Fransson* in relazione all'art. 30 della Carta⁸²¹ e, dall'altro lato, nel lasciare intravedere un'applicazione (come parametro normativo del diritto nazionale) del diritto fondamentale in discorso “in interazione”, quantomeno sotto il profilo del campo di applicazione⁸²², con la direttiva

⁸¹⁹ Sentenza *AGET Iraklis*, punti 75 e 76, ove, citando una sentenza pre-Carta la Corte ribadisce che è “già [stato] ammesso che le considerazioni attinenti al mantenimento dell'occupazione possono costituire, in determinate circostanze e a certe condizioni, giustificazioni accettabili per una normativa nazionale avente l'effetto di ostacolare la libertà di stabilimento (v., in tal senso, sentenza del 25 ottobre 2007, *Geurts e Vogten*, C-464/05, EU:C:2007:631, punto 26) [...] Occorre[ndo] [tuttavia?] aggiungere, per quanto riguarda le ragioni imperative di interesse generale ricordate ai punti da 73 a 75 della presente sentenza, che, come risulta dall'articolo 3, paragrafo 3, TUE, l'Unione non soltanto instaura un mercato interno, ma si adopera per lo sviluppo sostenibile dell'Europa, il quale è basato segnatamente su un'economia sociale di mercato fortemente competitiva, che mira alla piena occupazione e al progresso sociale, ed essa promuove, in particolare, la protezione sociale (v., riguardo al Trattato CE, sentenza *Viking*, punto 78)”.

⁸²⁰ Sentenza della Corte (Decima Sezione) del 5 febbraio 2015, causa C-117/14, *Grima Janet Nisttahuz Poclava contro Jose María Ariza Toledano (Taberna del Marqués)*, ECLI:EU:C:2015:60.

⁸²¹ Sentenza *Poclava*, punti 28-30 e ss.

⁸²² Sentenza *Poclava*, punto 27 ss.

1999/70⁸²³. Dato che, tuttavia, la situazione nazionale non era sussumibile nel campo di applicazione di quest'ultima, la Corte prosegue la ricerca di un "sufficiente elemento di collegamento" con il diritto comunitario. Collegamento che esclude avendo riguardo tanto all'"articolo 151 TFUE, che espone gli obiettivi dell'Unione e degli Stati membri in materia di politica sociale, [dato che] non impone alcun obbligo particolare riguardo ai periodi di prova nei contratti di lavoro"⁸²⁴, quanto "[a]gli orientamenti e [al]le raccomandazioni in materia di politica dell'occupazione adottati dal Consiglio in forza dell'articolo 148 TFUE"⁸²⁵.

2.5. Il diritto di ogni lavoratore a condizioni di lavoro giuste ed eque ed i suoi corollari

2.5.1. Considerazioni introduttive

L'art. 31 della Carta, rubricato "Condizioni di lavoro eque e dignitose", può essere visto come la pietra angolare dei diritti sociali fondamentali in ragione dell'esplicito richiamo e collegamento con il rispetto della dignità umana⁸²⁶ –

⁸²³ Direttiva 1999/70/CE del Consiglio del 28 giugno 1999 relativa all'accordo quadro CES, UNICE e CEEP sul lavoro a tempo determinato, in *GUCE* L 175 del 10 luglio 1999, pp. 43-48.

⁸²⁴ Sentenza *Poclava*, punto 40.

⁸²⁵ *Ibid.*

⁸²⁶ Editorial Comments, *The EU Charter of Fundamental Rights still under discussion*, in *Common Market Law Review*, 2001, pp. 1-6, spec. p. 3, ove si legge che "[t]hrough difficult and lengthy debates, on which representatives of the "civil society" such as the European Trade Union Confederation exerted a significant influence, the various parties in the Convention managed to narrow the gap to the extent that a common denominator appeared for the inclusion of a series of fundamental social rights under the concept of "solidarity". The consensus within the Convention went in the direction of considering fundamental social rights as an aspect of human dignity emphasized in Article 1 of the Charter". V. anche in questo senso BOGG A., *Article 31*, in PEERS S., HERVEY T., KENNER J., WARD A. (eds), *The EU Charter of Fundamental Rights. A Commentary*, Hart, 2014, pp. 833-868, e LÖRCHER K., *Article 31 – Fair and Just Working Conditions*, in DORSSEMONT F., LÖRCHER K., CLAUWAERT S., SCHMITT M. (eds), *The Charter of Fundamental Rights of the European Union and the Employment Relation*, 2019, pp. 535-546. In generale sull'articolo v. anche NOVELLA M., FERRANTE V., *Articolo 31*, in ALLEGREZZA S., MASTROIANNI R., PAPPALARDO F., POLLICINO O., RAZZOLINI O. (a cura di), *Carta dei diritti*

inviolabile ai sensi dell'art. 1 della Carta – del lavoratore (par. 1) e della connessione con altri diritti sociali ora previsti dalla Carta. Tra questi, il diritto a poter conciliare la vita familiare e professionale (art. 33, v. infra) oltreché al divieto del lavoro minorile e la protezione dei giovani sul luogo di lavoro (art. 32). L'articolo si compone di due paragrafi. Il primo sancisce che “[o]gni lavoratore ha diritto a condizioni di lavoro sane, sicure e dignitose”. Il secondo prescrive, invece, che “[o]gni lavoratore ha diritto a una limitazione della durata massima del lavoro, a periodi di riposo giornalieri e settimanali e a ferie annuali retribuite”.

2.5.2. Il diritto a condizioni di lavoro sane, sicure e dignitose nel contenzioso relativo alla funzione pubblica dell'UE: l'utilizzo dell'art. 31, par. 1, della Carta nel caso *SQ c. BEI*

Alla luce di quanto precede, è possibile iniziare questa parte dell'analisi con una recente pronuncia del Tribunale: la sentenza *SQ c. BEI*⁸²⁷, dato che viene espressamente in rilievo, nei limiti di seguito precisati, il diritto a *condizioni di lavoro sane* e sicure e *al rispetto della dignità della persona* del lavoratore sancito dall'art. 31, par. 1, della Carta⁸²⁸. In sintesi, la controversia, tra SQ (un membro del personale della Banca Europea per gli Investimenti – BEI – vittima di molestie psicologiche), e la BEI, aveva ad oggetto la domanda di annullamento parziale di una decisione di chiusura di un procedimento di inchiesta, a seguito dell'apposizione – ad essa e alla lettera di scuse del nuovo direttore – da parte del presidente della BEI della dicitura «Strettamente riservato». In conformità al regolamento interno tale dicitura vietava alla vittima di molestie di rivelare a terzi l'esistenza di tali documenti nonché il loro contenuto impedendole, in questo modo,

fondamentali dell'Unione Europea, Giuffrè, 2017, p. 598 ss.; e ROBIN-OLIVIER S., *Article 31 – Conditions de travail justes et équitables*, in PICOD F., RIZCALLAH C., VAN DROOGHENBROECK S. (sous la direction de), *Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne. Commentaire article par article*, Bruxelles, II ed., 2019, pp. 789-805.

⁸²⁷ Sentenza del Tribunale (Prima Sezione) del 13 luglio 2018, causa T-377/17, *SQ contro Banca europea per gli investimenti*, ECLI:EU:T:2018:478, v. spec. punti 148-159.

⁸²⁸ Sentenza *SQ c. BEI*, punto 158.

di avvalersi degli accertamenti operati dal comitato d'inchiesta e dal presidente della BEI, ad esempio, nell'ambito di un'eventuale azione intentata dinanzi ad un giudice nazionale contro il responsabile delle molestie. Il Tribunale ha affermato che quanto precede si pone in conflitto con l'obiettivo, sotteso al codice di condotta e alla politica di dignità sul luogo di lavoro, di prevenire e di sanzionare qualsiasi molestia psicologica all'interno delle istituzioni e degli organi dell'Unione. Molestie che – prosegue il Tribunale – pregiudicando la salute e la dignità della persona che ne è vittima, costituiscono una violazione dei diritti del lavoratore ai sensi dell'art. 31 della Carta⁸²⁹. Alla luce *anche* di questo rilievo la predetta decisione viene parzialmente annullata. Si noti che i diritti dei lavoratori sanciti all'art. 31, par. 1, *non* fungono, in questo caso, da vero e proprio “parametro di legittimità” dell'atto adottato dal presidente della BEI, ma vengono richiamati per confermare una data interpretazione della normativa applicabile (che conduce il Tribunale di concludere nel senso della illegittimità dell'atto).

2.5.3. Il tempo di lavoro: un esempio di interconnessione tra diritti sociali fondamentali previsti dalla Carta nella giurisprudenza relativa al diritto al congedo parentale

Merita particolare attenzione l'evoluzione della giurisprudenza della Corte in relazione alla gestione del tempo di lavoro e, più in particolare, al diritto fondamentale a periodi di riposo giornalieri e settimanali (art. 31, par. 2) e a quello alla vita privata e familiare (art. 33, par. 2). In particolare, quest'ultima disposizione sancisce che “[a]l fine di poter conciliare vita familiare e vita professionale, *ogni persona ha il diritto* di essere tutelata contro il licenziamento per un motivo legato alla maternità e il diritto a un congedo di maternità retribuito e a un congedo parentale dopo la nascita o l'adozione di un figlio”⁸³⁰. Più generale risulta invece la

⁸²⁹ Sentenza *SQ c. BEI*, punto 158.

⁸³⁰ Corsivo aggiunto. Iliopoulou-Penot rileva come questa disposizione contenga dei veri e propri “diritti soggettivi”, v. ILIOPOULOU-PENOT A., *Article 33 – Vie familiale et vie professionnelle*, in PICOD F., RIZCALLAH C., VAN DROOGHENBROECK S. (sous la direction de), *Charte des droits*

formulazione del primo paragrafo, che dispone quanto segue: “[è] garantita la protezione della famiglia sul piano giuridico, economico e sociale”. Si ricordi, al riguardo, che la Spiegazione all’art. 52, par. 5, della Carta individua nell’art. 33 un articolo che “cont[iene] elementi sia di un diritto sia di un principio”⁸³¹.

Le tre pronunce che seguono, relative all’art. 33, par. 2, della Carta, da un lato, dimostrano l’interconnessione tra diritti sociali fondamentali previsti dalla Carta (anche e soprattutto con i diritti fondamentali a periodi di riposo giornalieri e settimanali e a ferie annuali retribuite oggi sanciti, entrambi, dall’art. 31 par. 2); dall’altro lato, esse sono esemplificative della funzione di ausilio interpretativo svolta, in generale, dalle norme di diritto primario (e, pertanto, anche dai diritti sociali fondamentali in esame). Questa funzione, a dire la verità, dispiega anche qui un’incidenza variabile. A variare meno, invece, risulta essere l’elemento di collegamento con il campo di applicazione del diritto UE: tutte le pronunce, difatti, riguardano disposizioni dell’accordo quadro sul congedo parentale.

(a) Armonizzazione minima, principio di parità di trattamento e diritto fondamentale al congedo parentale: il caso *Chatzi*

Per quanto riguarda il congedo parentale, viene in primo luogo in rilievo la sentenza della Corte nella causa *Chatzi*⁸³², vertente sull’interpretazione della clausola 2.1 dell’accordo quadro sul congedo parentale (concluso il 14 dicembre 1995 contenuto nell’allegato della direttiva 96/34/CE) e relativa ad una controversia

fondamentaux de l’Union européenne. Commentaire article par article, Bruxelles, II ed., 2019, pp. 825-844, spec. p. 825 e p. 829 ss. per una disamina degli stessi. In generale su questo articolo v. KOLLONAY-LEHOCZKY C., KRESAL B., *Article 33 – Family and Professional Life*, in DORSSEMONT F., LÖRCHER K., CLAUWAERT S., SCHMITT M. (eds), *The Charter of Fundamental Rights of the European Union and the Employment Relation*, 2019, pp. 583-605; FENOGLIO A., *Articolo 33*, in ALLEGREZZA S., MASTROIANNI R., PAPPALARDO F., POLLICINO O., RAZZOLINI O. (a cura di), *Carta dei diritti fondamentali dell’Unione Europea*, Giuffrè, 2017, p. 631 ss. ; e COSTELLO C., *Article 33 – Family and Professional Life*, in PEERS S., HERVEY T., KENNER J., WARD A. (eds), *The EU Charter of Fundamental Rights. A Commentary*, Hart, 2014, p. 891-925.

⁸³¹ V. *Spiegazioni relative alla Carta*, cit., p. 35.

⁸³² Sentenza della Corte (Prima Sezione) del 16 settembre 2010, causa C-149/10, *Zoi Chatzi contro Ypourgos Oikonomikon*, ECLI:EU:C:2010:534.

tra la sig.ra Chatzi e il suo datore di lavoro, il Ministero delle Finanze ellenico. La controversia era sorta in merito ad una decisione del direttore dell'Ufficio delle Entrate di Salonicco con la quale le era stata negata la concessione di un congedo parentale supplementare per la nascita di gemelli.

La Corte, innanzitutto, riconosce che una risposta univoca non poteva essere desunta dalla clausola dell'accordo quadro, ciò, in virtù della tipologia stessa di strumento, volto a fissare soltanto alcune prescrizioni minime al riguardo. Su questi presupposti, viene affermato che, nell'attuazione del diritto al congedo parentale, anche in considerazione del carattere fondamentale ora riconosciuto anche a questo diritto sociale dall'art. 33, par. 2⁸³³, della Carta, è necessario rispettare il principio della parità di trattamento, facente parte dei principi generali del diritto dell'Unione e ora sancito dall'art. 20 della Carta. Ne consegue che, nonostante il margine di manovra ad esso attribuito, il legislatore nazionale è tenuto ad istituire un regime di congedo parentale che, in funzione della situazione esistente nello Stato membro interessato, garantisca ai genitori di gemelli un trattamento che tenga debitamente conto delle loro particolari esigenze⁸³⁴.

Questo caso è particolare nella misura in cui la Corte riconosce che la lettura della direttiva 96/34/CE alla luce dei diritti fondamentali – *i.e.*, del principio di parità di trattamento considerato e del diritto fondamentale al congedo parentale – è idonea a vincolare lo Stato membro, pur riconoscendogli un ampio margine discrezionale al riguardo, al di là delle misure necessarie ad implementare la predetta direttiva di armonizzazione minima. È tuttavia necessario rilevare come sia il primo diritto fondamentale a svolgere l'incidenza più profonda nella motivazione della sentenza.

(b) L'art. 33, par. 2, della Carta quale ausilio interpretativo nelle sentenze *Maïstrellis* e *H. c. Land Berlin*

⁸³³ Sentenza *Chatzi*, punto 63, v. anche punti 37 e 45-50.

⁸³⁴ Sentenza *Chatzi*, punto 75.

Similmente, nella successiva sentenza *Maïstrellis*⁸³⁵, la Corte richiama il diritto sociale al congedo parentale sancito dall'art. 33, par. 2, della Carta al fine di "suffragare" un'interpretazione della clausola 2 dell'accordo quadro sul congedo parentale capace di conciliare vita familiare e professionale⁸³⁶. Il caso riguardava il rifiuto da parte del Ministro ellenico della Giustizia, della Trasparenza e dei Diritti dell'Uomo di concedere al sig. Maïstrellis un congedo parentale retribuito di nove mesi per prendersi cura di suo figlio; rifiuto motivato sulla base di una norma del Codice del Pubblico impiego ai sensi della quale un siffatto congedo non sarebbe spettato al dipendente pubblico la cui moglie non lavori o non eserciti alcuna professione, a meno che la stessa, a causa di grave malattia o disabilità, venga considerata non in grado di provvedere all'educazione di un bambino.

La normativa nazionale è stata considerata in contrasto con le disposizioni delle direttive 96/34/CE del Consiglio, del 3 giugno 1996, concernente l'accordo quadro sul congedo parentale concluso dall'UNICE, dal CEEP e dalla e 2006/54/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 5 luglio 2006, riguardante l'attuazione del principio delle pari opportunità e della parità di trattamento fra uomini e donne in materia di occupazione e impiego.

In una più recente pronuncia, nella sentenza *H. c. Land Berlin*⁸³⁷, la Corte ha riconosciuto effetti diretti – in una controversia avente natura verticale – alla clausola 5, paragrafi 1 e 2, dell'accordo quadro sul congedo parentale⁸³⁸, nella

⁸³⁵ Sentenza della Corte (Quarta Sezione) del 16 luglio 2015, causa C-222/14, *Konstantinos Maïstrellis contro Ypourgos Dikaiosynis, Diafaneias kai Anthropon Dikaiomaton*, ECLI:EU:C:2015:473.

⁸³⁶ Sentenza *Maïstrellis*, punti 37-39.

⁸³⁷ Sentenza della Corte (Seconda Sezione) del 7 settembre 2017, causa C-174/16, *H. contro Land Berlin*, ECLI:EU:C:2017:637.

⁸³⁸ Ai sensi della quale: "1. Al termine del congedo parentale, il lavoratore ha diritto di ritornare allo stesso posto di lavoro o, qualora ciò non sia possibile, ad un lavoro equivalente o analogo che corrisponde al suo contratto o al suo rapporto di lavoro. 2. I diritti acquisiti o in via di acquisizione alla data di inizio del congedo parentale restano immutati fino alla fine del congedo parentale. Al termine del congedo parentale tali diritti si applicano con le eventuali modifiche derivanti dalle leggi, dai contratti collettivi e/o dalle prassi nazionali".

versione riveduta e allegata alla direttiva 2010/18/UE⁸³⁹. Secondo la Corte, la norma citata osta ad una normativa nazionale, come quella oggetto del procedimento principale, che subordini la promozione definitiva ad un posto di direzione nell'ambito di un rapporto di pubblico impiego alla condizione che il candidato selezionato effettui con successo un periodo di prova preliminare di due anni che non possono essere interrotti da un congedo di maternità pena la perdita della posizione. Su queste basi, spetta al giudice nazionale assicurare il rispetto della clausola, eventualmente disapplicando la normativa nazionale e comunque garantendo che l'interessata possa proseguire, per lo stesso posto nel quale sia ritornata o che le sia stato assegnato *ex novo*, un periodo di prova a condizioni conformi ai requisiti dettati dalla clausola 5, punto 2, dell'accordo quadro riveduto. Anche in questa pronuncia la Corte utilizza il diritto fondamentale al congedo parentale previsto dall'articolo 33, par. 2, della Carta in sede di interpretazione della clausola 5 in discorso e, più in particolare, per affermare che tale clausola "non può essere interpretata in modo restrittivo"⁸⁴⁰.

2.5.4. Il diritto sociale fondamentale a periodi di riposo giornalieri e settimanali

(a) Il diniego di valore aggiunto all'art. 31, par. 2, della Carta in sede di interpretazione di una normativa UE che ne dà concreta attuazione nel caso *da Rosa*

Tornando all'art. 31, par. 2, della Carta, e, più precisamente, al diritto sociale fondamentale a periodi di riposo giornalieri e settimanali, viene innanzitutto in rilievo la sentenza *da Rosa*⁸⁴¹. Il rinvio pregiudiziale, sollevato dalla Corte

⁸³⁹ Direttiva 2010/18/UE del Consiglio dell'8 marzo 2010 che attua l'accordo quadro riveduto in materia di congedo parentale concluso da BUSINESSSEUROPE, UEAPME, CEEP e CES e abroga la direttiva 96/34/CE.

⁸⁴⁰ Sentenza *H*, punti 31-32 e 44.

⁸⁴¹ Sentenza della Corte (Seconda Sezione) del 9 novembre 2017, causa C-306/16, *António Fernando Maio Marques da Rosa contro Varzim Sol – Turismo, Jogo e Animação, SA.*, ECLI:EU:C:2017:844.

d'appello di Porto, aveva ad oggetto, in sintesi, l'interpretazione dell'art. 5 della direttiva 93/104, del – corrispondente – art. 5 della direttiva 2003/88, e dell'art. 31, par. 2, della Carta e, segnatamente, dell'espressione “per ogni periodo di 7 giorni” utilizzata nelle prime disposizioni richiamate. Più in particolare, veniva domandato alla Corte se il diritto UE imponesse che il periodo minimo di riposo ininterrotto di ventiquattro ore cui un lavoratore ha diritto sia concesso al più tardi il giorno successivo a un periodo di sei giorni di lavoro consecutivi, oppure se gli Stati membri godessero di un certo margine di discrezionalità nel fissare il momento in cui tale periodo minimo debba essere concesso.

Al riguardo, la Corte conduce una disamina dell'art. 5 sulla base di tre criteri ermeneutici (interpretazione letterale, sistematica e teleologica), e, per quanto qui interessa, rileva come l'art. 31, par. 2, della Carta norma non presenti alcun valore aggiunto (“non può fornire nuovi elementi”, nelle parole della Corte) - rispetto alla direttiva 93/104, all'articolo 2 della Carta sociale europea (riveduta) del 1996, e al punto 8 della Carta comunitaria dei diritti sociali fondamentali dei lavoratori del 1989 – ai fini della interpretazione dell'art. 5 della direttiva 2003/88⁸⁴². Questa affermazione risulta conforme a quanto rilevato, al riguardo, dall'Avvocato generale Saugmandsgaard Øe nelle proprie conclusioni⁸⁴³. Appare interessante notare come la Corte abbia sottolineato che, in ragione delle diversità riscontrabili nell'organizzazione dell'impresa rilevate dal giudice nazionale, un'interpretazione più “rigida” della disposizione di diritto derivato non equivale necessariamente ad assicurare un livello migliore di protezione dei diritti dei lavoratori⁸⁴⁴.

⁸⁴² Sentenza *da Rosa*, punto 50.

⁸⁴³ Conclusioni presentate dell'Avvocato generale H. Saugmandsgaard Øe il 9 novembre 2017, causa C-306/16, *António Fernando Maio Marques da Rosa contro Varzim Sol – Turismo, Jogo e Animação, SA.*, ECLI:EU:C:2017:850, punto 44.

⁸⁴⁴ Sentenza *da Rosa*, punto 47.

(b) Il diritto fondamentale a periodi di riposo giornalieri e settimanali quale norma precettiva soggetta a limitazioni sulla base dell'art. 52, par. 1, della Carta: il caso *Sindicatul Familia*

Viene in rilievo, in secondo luogo, la sentenza *Sindicatul Familia*⁸⁴⁵, in cui la Grande Sezione della Corte, mi pare anche sull'onda delle di poco precedenti sentenze *Bauer* e *Max-Planck* che hanno sdoganato la precettività dell'art. 31 della Carta (e verosimilmente di altri diritti sociali fondamentali previsti dalla stessa), affronta – per la prima volta compiutamente – la questione della limitazione del diritto fondamentale in discorso, da operarsi alla stregua di quanto disposto all'art. 52, par. 1, della Carta. Norma che non è stata analizzata approfonditamente nel capitolo precedente nell'ambito delle principali problematiche sottese al sistema Carta essendo basata, come ivi anticipato, quanto ai suoi elementi fondamentali, su di una risalente giurisprudenza della Corte⁸⁴⁶. Ai sensi di tale disposizione, “[e]ventuali limitazioni all'esercizio dei *diritti* e delle libertà riconosciuti dalla presente Carta *devono essere previste dalla legge e rispettare il contenuto essenziale di detti diritti e libertà*. Nel rispetto del principio di proporzionalità, possono essere apportate limitazioni solo laddove siano necessarie e rispondano effettivamente a finalità di interesse generale riconosciute dall'Unione o all'esigenza di proteggere i diritti e le libertà altrui”⁸⁴⁷.

Ora, nel caso *Sindicatul Familia*, la domanda pregiudiziale sollevata dalla Corte d'Appello di Costanza (Romania) concerneva l'interpretazione di alcune

⁸⁴⁵ Sentenza della Corte (Grande Sezione) del 20 novembre 2018, causa C-147/17, *Sindicatul Familia Constanța e a. contro Direcția Generală de Asistență Socială și Protecția Copilului Constanța*, ECLI:EU:C:2018:926.

⁸⁴⁶ Ciò non toglie che possano riscontrarsi degli sviluppi a questo riguardo, a questo riguardo v. per tutti CISOTTA R., *Brevi note sulla giurisprudenza sull'art. 52, par. 1 della Carta dei diritti fondamentali dell'UE in materia di limitazioni ai diritti fondamentali ...con uno sguardo in avanti*, cit., p. 75 ss.

⁸⁴⁷ Corsivo aggiunto.

disposizioni della direttiva 89/391/CEE⁸⁴⁸ e della direttiva 2003/88/CE⁸⁴⁹ nell'ambito di una controversia tra, da un lato, un sindacato professionale (sindacato «Famiglia») e taluni assistenti genitoriali e, dall'altro lato, la Direzione generale di assistenza sociale e di tutela dell'infanzia di Costanza.

Il caso è peculiare. La Corte, interpretando la seconda direttiva in combinato disposto con alcune disposizioni della prima, conclude nel senso che l'attività di assistente genitoriale, consistente, nell'ambito di un rapporto di lavoro con un'autorità pubblica, nell'accogliere e integrare un minore nel proprio nucleo familiare e nel provvedere, continuativamente, allo sviluppo armonioso e all'educazione di tale minore, non rientra nell'ambito di applicazione della direttiva 2003/88⁸⁵⁰ (come, invece, sostenuto dai ricorrenti in relazione all'attività di affidamento di ogni minore nella loro custodia). Quello che maggiormente rileva in questa sede, tuttavia, è che la conclusione raggiunta dalla Corte è basata sull'assunto per cui tale interpretazione, che implica una limitazione del diritto fondamentale in discorso di detti assistenti genitoriali realizzata dalla normativa nazionale in questione (*i.e.* la legge n. 272/2004 sulla tutela e la promozione dei diritti del minore⁸⁵¹) “rispett[a] il contenuto essenziale di tale diritto”⁸⁵². Appare interessante anche l'argomentazione svolta in relazione alla “giustificazione”: queste limitazioni, prosegue la Grande Sezione, “si rivelano necessarie alla realizzazione dell'obiettivo d'interesse generale riconosciuto dall'Unione costituito dalla tutela dell'interesse superiore del minore sancito dall'articolo 24 della Carta, come concepito dalla normativa rumena, e al quale risponde l'obbligo, per l'assistente genitoriale, di

⁸⁴⁸ Direttiva 89/391/CEE del Consiglio, del 12 giugno 1989, concernente l'attuazione di misure volte a promuovere il miglioramento della sicurezza e della salute dei lavoratori durante il lavoro.

⁸⁴⁹ Direttiva 2003/88/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 4 novembre 2003, concernente taluni aspetti dell'organizzazione dell'orario di lavoro.

⁸⁵⁰ Sentenza *Sindicatul Familia*, punto 88.

⁸⁵¹ Secondo la quale, in sostanza, il contratto stipulato tra l'assistente genitoriale e il suo datore di lavoro può includere elementi relativi alla pianificazione del tempo libero dell'assistente genitoriale.

⁸⁵² Sentenza *Sindicatul Familia*, punto 86, v. anche punto 85 e 87.

provvedere continuativamente all'integrazione del minore in affido nel suo nucleo familiare nonché allo sviluppo armonioso e alla cura di tale minore"⁸⁵³.

In aggiunta alle questioni inerenti allo scopo di applicazione, vedremo nel prosieguo che l'ombra proiettata dalla direttiva 2003/88 sull'ordinamento nazionale è generalmente molto lunga⁸⁵⁴. La particolarità di questa pronuncia consiste nell'utilizzare il diritto primario, da un lato, per perimetrare gli effetti del diritto secondario che ne dà attuazione (rispetto a quanto non necessario per garantirne l'effetto utile), e, dall'altro lato, per operare una sorta di bilanciamento tra interessi confliggenti – nel caso diritti fondamentali – che sarebbe stato difficile realizzare, nel caso di specie, sulla base del solo diritto secondario (la direttiva 2003/88). Si badi che, in questo caso, quindi, l'utilizzo dell'art. 31 determina la possibilità di considerare una normativa nazionale, che ricade in un settore in cui gli Stati membri godono di un ampio margine di discrezionalità, non in contrasto con il diritto dell'Unione. Il livello di tutela di entrambi i diritti fondamentali richiamati dalla Grande Sezione non è modificato ma cristallizzato: in qualche modo, viene semplicemente confermata la correttezza dell'azione normativa dello Stato membro.

(c) L'utilizzo congiunto dell'art. 31, par. 2, della Carta e del diritto secondario per elevare il livello di tutela rispetto allo standard nazionale, anche in controversie orizzontali: la sentenza *CCOO*

Molto diversa è, invece, l'incidenza sul livello di tutela del diritto fondamentale a periodi di riposo giornalieri e settimanali della sentenza *Federación*

⁸⁵³ Sentenza *Sindicatul Familia*, punto 86.

⁸⁵⁴ Si pensi, ad esempio, alle note difficoltà, in termini di organizzazione dei servizi resi da VV.FF. in Belgio, conseguenti alla sentenza della Corte (Quinta Sezione) del 21 febbraio 2018, causa C-518/15, *Ville de Nivelles contro Rudy Matzak*, ECLI:EU:C:2018:82; che non rileva tuttavia per questa indagine, non venendo – direttamente – in rilievo la Carta.

*de Servicios de Comisiones Obreras (CCOO)*⁸⁵⁵. Anch'essa resa in Grande Sezione, qualche mese più tardi, e relativa, a differenza di tutti i precedenti casi menzionati, a una controversia c.d. orizzontale che vedeva opposti, da un lato, alcuni lavoratori del settore bancario, coadiuvati da *CCOO* (un sindacato facente parte di un'organizzazione sindacale a livello statale) e, dall'altro lato, Deutsche Bank, in qualità di datore di lavoro. La causa aveva ad oggetto la possibilità, per l'art. 31, par. 2, della Carta, in combinato disposto con una serie di disposizioni della direttiva 2003/88 e della direttiva 89/391, di avere effetti diretti orizzontali. Più nel dettaglio, veniva domandato se le predette disposizioni “[dovessero] interpretarsi nel senso che ostano ad una normativa nazionale interna, quali gli articoli 34 e 35 dello Statuto dei lavoratori, da cui, come posto in rilievo da giurisprudenza [spagnola] consolidata, *non si può dedurre l'obbligo* per le imprese di instaurare un sistema di registrazione dell'orario giornaliero di lavoro effettivo per i lavoratori a tempo pieno che non si siano impegnati in forma espressa, individualmente o collettivamente, a effettuare ore di lavoro straordinario e che non presentino la qualifica di lavoratori mobili, della marina mercantile o ferroviari”⁸⁵⁶.

Premesso l'ampio margine discrezionale goduto dagli Stati membri nell'attuazione della direttiva 2003/88, la Corte dichiara che tali modalità di attuazione non devono essere tali da svuotare di contenuto i diritti sanciti all'art. 31, par. 2, della Carta e agli articoli 3 e 5 e 6, lettera b), della predetta direttiva⁸⁵⁷. Conseguentemente, questi ultimi articoli, letti alla luce dell'art. 31, par. 2, della Carta e degli artt. 4, par. 1, 11, par. 3, e 16, par. 3, della direttiva 89/391⁸⁵⁸ “devono essere interpretati nel senso che *ostano ad una normativa* di uno Stato membro *che, secondo l'interpretazione che ne è data dalla giurisprudenza nazionale, non*

⁸⁵⁵ Sentenza della Corte (Grande Sezione) del 14 maggio 2019, causa C-55/18, *Federación de Servicios de Comisiones Obreras (CCOO) contro Deutsche Bank SAE*, ECLI:EU:C:2019:402, v. spec. punti 42-43, 48-50 e 56-65.

⁸⁵⁶ Sentenza *CCOO*, punto 28 (corsivo aggiunto).

⁸⁵⁷ Sentenza *CCOO*, punti 42-43 (corsivo aggiunto)..

⁸⁵⁸ Direttiva 89/391/CEE del Consiglio, del 12 giugno 1989 concernente l'attuazione di misure volte a promuovere il miglioramento della sicurezza e della salute dei lavoratori durante il lavoro.

impone ai datori di lavoro l'obbligo di istituire un sistema che consenta la misurazione della durata dell'orario di lavoro giornaliero svolto da ciascun lavoratore". A differenza delle sentenze *Bauer* e *Max-Planck* (in tema di diritto alle ferie annuali retribuite, analizzate tra poco), la Corte non segue il percorso della disapplicazione come manifestazione del primato del diritto dell'Unione sul diritto nazionale, ma al contrario, si limita a sancire che il diritto UE *osta* a una determinata interpretazione del diritto nazionale. Ciò dipende da una serie di fattori: innanzitutto, la giurisdizione nazionale non pone espressamente questa questione; inoltre – e in modo interconnesso –, la (mera) disapplicazione delle disposizioni dello Statuto dei lavoratori spagnolo non avrebbe realizzato gli interessi dei ricorrenti innanzi al giudice nazionale ma, al contrario, li avrebbe (ulteriormente) compressi, violando, allo stesso tempo, il diritto dell'Unione europea (e gli standard internazionali).

Il portato della sentenza si comprende soltanto ove si consideri che la Corte Suprema spagnola (*Tribunal Supremo*) aveva precedentemente escluso, con le sentenze n. 246/2017 e n. 338/2017, che si potesse rinvenire nel diritto spagnolo un siffatto obbligo di applicazione generale in punto di misurazione dell'orario di lavoro giornaliero, essendo tale obbligo prescritto esclusivamente per le ore di lavoro straordinario⁸⁵⁹.

L'incidenza di questa sentenza sul margine discrezionale degli Stati membri in materia di politica sociale e sulla stessa autonomia privata dei datori di lavoro è estremamente significativa. Un'altra caratteristica della sentenza è l'utilizzo – sempre – congiunto delle disposizioni delle direttive citate e dell'art. 31, par. 2, della Carta⁸⁶⁰, senza, tuttavia, che sia possibile comprendere quale sia il *reale valore aggiunto* di quest'ultima norma in termini di portato precettivo. Certamente,

⁸⁵⁹ L'art. 35, par. 5, dello Statuto dei lavoratori impone unicamente, *salvo patto contrario*, la tenuta di un registro delle ore di lavoro straordinario svolte dai lavoratori e la comunicazione, alla fine di ogni mese, ai lavoratori e ai loro rappresentanti del numero di ore di straordinario così effettuate.

⁸⁶⁰ Sentenza *CCOO*, punto 29 ss. e 48 ss.

una importante conseguenza dell'utilizzo congiunto della norma di diritto primario e delle disposizioni di diritto secondario si pone con tutta evidenza e consiste nella possibilità di poter superare (*rectius*, di non dover neppure richiamare) la propria giurisprudenza in ordine ai limiti degli effetti che le direttive possono “*di per sé*” esplicare in controversie orizzontali.

2.5.5. Il diritto fondamentale alle ferie annuali retribuite

(a) L'art. 31, par. 2, come mero ausilio interpretativo in controversie verticali: la sentenza *Dicu*

Per quanto riguarda, infine, il diritto alle ferie annuali retribuite, la già menzionata interconnessione tra diritti sociali fondamentali – e in particolare tra quelli previsti all'art. 31 e quelli sanciti dall'art. 33 della Carta – trova conferma nella sentenza *Dicu*⁸⁶¹. In questa sentenza il diritto fondamentale a ferie annuali retribuite come sancito all'art. 31, par. 2, della Carta trova ancora uno spazio modesto, come in numerose precedenti pronunce⁸⁶², e viene utilizzato meramente

⁸⁶¹ Sentenza della Corte (Grande Sezione) del 4 ottobre 2018, causa C-12/17, *Tribunalul Botoșani et Ministerul Justiției contro Maria Dicu*, ECLI:EU:C:2018:799, punti 24-26.

⁸⁶² Sentenza della Corte (Prima Sezione) del 15 settembre 2011, causa C-155/10, *Williams e a. contro British Airways plc*, ECLI:EU:C:2011:588, punti 17-19; sentenza della Corte (grande sezione) del 22 novembre 2011, causa C-214/10, *KHS AG contro Winfried Schulte*, ECLI:EU:C:2011:761, punti 31-34; sentenza della Corte (Quinta Sezione) del 3 maggio 2012, causa C-337/10, *Georg Neidel contro Stadt Frankfurt am Main*, ECLI:EU:C:2012:263, punti 40-41; sentenza della Corte (Quinta Sezione) del 21 giugno 2012, causa C-78/11, *Asociación Nacional de Grandes Empresas de Distribución (ANGED) contro Federación de Asociaciones Sindicales (FASGA) e altri*, ECLI:EU:C:2012:372, punti 16-18; sentenza della Corte (Quinta Sezione) dell'8 novembre 2012, cause riunite C-229/11 e C-230/11, *Alexander Heimann e Konstantin Toltschin contro Kaiser GmbH*, ECLI:EU:C:2012:693, punti 21-24; sentenza della Corte (Quarta Sezione) del 19 settembre 2013, causa C-579/12 *RX-II, Commissione europea contro Guido Strack*, ECLI:EU:C:2013:570, punti 40-56, spec. 46; sentenza della Corte (Prima Sezione) del 22 maggio 2014, causa C-539/12, *Z.J.R. Lock contro British Gas Trading Limited*, ECLI:EU:C:2014:351, punti 13-16; sentenza della Corte (Prima Sezione) del 12 febbraio 2015, causa C-396/13, *Sähköalojen ammattiliitto ry contro Elektrobudowa Spółka Akcyjna*, ECLI:EU:C:2015:86, punti 64-69, spec. 66; sentenza della Corte (Sesta Sezione) dell'11 novembre 2015, causa C-219/14, *Kathleen Greenfield contro The Care Bureau Ltd*, ECLI:EU:C:2015:745, punti 26-29; sentenza della Corte (Decima Sezione) del 30 giugno 2016, causa C-178/15, *Alicja Sobczyszyn contro Szkoła Podstawowa w*

nella veste di ausilio interpretativo/argomentativo in relazione all'art. 7 della direttiva 2003/88; nonostante la Carta fosse applicabile *ratione temporis* come si premura di ricordare la stessa Grande Sezione ⁸⁶³. Il caso riguardava una controversia c.d. verticale, tra Maria Dicu (magistrato presso il Tribunale superiore di Botoșani) e, dall'altro lato, il Tribunale superiore di Botoșani e il Ministero della Giustizia della Romania. Nella sentenza, viene sancito che “l'articolo 7 della direttiva 2003/88 dev'essere interpretato nel senso che esso non osta a una disposizione nazionale, come quella di cui trattasi nel procedimento principale, che, ai fini della determinazione dei diritti alle ferie annuali retribuite garantite da detto articolo a un lavoratore per un periodo di riferimento, non consideri la durata di un congedo parentale fruito da tale lavoratore nel corso del suddetto periodo come periodo di lavoro effettivo”⁸⁶⁴.

(b) Il cambio di passo del novembre 2018: il riconoscimento dell'effetto diretto orizzontale al diritto fondamentale alle ferie annuali retribuite sancito nell'art. 31, par. 2, della Carta nel trittico *Bauer-Max-Planck-Hein*

A poco più di un mese di distanza, il 6 novembre 2018, tuttavia, vengono pubblicate le sentenze *Bauer*⁸⁶⁵ e *Max-Planck*⁸⁶⁶, seguite a breve dalla sentenza

Rzeplinie, ECLI:EU:C:2016:502, punti 19-23; sentenza della Corte (Quinta Sezione) del 29 novembre 2017, causa C-214/16, *C. King contro The Sash Window Workshop Ltd e Richard Dollar*, ECLI:EU:C:2017:914, punti 32-35 e 65.

⁸⁶³ Sentenza *DICU*, punti 24-26.

⁸⁶⁴ Sentenza *DICU*, punto 38.

⁸⁶⁵ Sentenza della Corte (Grande Sezione) del 6 novembre 2018, cause riunite C-569/16 e C-570/16, *Stadt Wuppertal contro Maria Elisabeth Bauer e Volker Willmeroth contro Martina Broßonn*, ECLI:EU:C:2018:871, punti 51-61 e 84-91.

⁸⁶⁶ Sentenza della Corte (Grande Sezione) del 6 novembre 2018, causa C-684/16, *Max-Planck-Gesellschaft zur Förderung der Wissenschaften eV contro Tetsuji Shimizu*, ECLI:EU:C:2018:874, punti 62, 73-80. La sentenza della Corte (Grande Sezione) del 6 novembre 2018, causa C-619/16, *Sebastian W. Kreuziger contro Land Berlin*, ECLI:EU:C:2018:872, punto 29, pubblicata il medesimo giorno, rimane un po' defilata rispetto ai riflettori in quanto, riguardando una controversia verticale, si pone in completa linea di continuità rispetto alle numerose pronunce precedenti (già richiamate qui sopra in nota, v. nota n. 862). La sentenza *Kreuziger* è stata alla base della recente pronuncia della Corte (Prima Sezione) del 25 giugno 2020, cause riunite C-762/18 e C-37/19, *QH e*

*Hein*⁸⁶⁷, anch'essa relativa a una controversia cc.dd. orizzontale. Le prime due sentenze concernono controversie instaurate innanzi a giudici tedeschi al fine di ottenere il versamento di un'indennità finanziaria per le ferie annuali retribuite non godute prima della fine del rapporto di lavoro.

Nella sentenza *Bauer*, relativa al decesso dei prestatori di lavoro (coniugi delle ricorrenti), veniva in rilievo una legislazione tedesca in materia civilistica che escludeva che una simile indennità finanziaria potesse confluire nella massa ereditaria. Questa normativa nazionale, peraltro, era già stata dichiarata contrastante con il diritto dell'Unione, e in particolare con l'art. 7 della direttiva 2003/88, dalla precedente sentenza *Bollacke*⁸⁶⁸. Ai sensi di questa disposizione, centrale nella comprensione di tutto il filone giurisprudenziale che segue, da un lato, “[g]li Stati membri prendono le misure necessarie affinché ogni lavoratore benefici di ferie annuali retribuite di almeno 4 settimane, secondo le condizioni di ottenimento e di concessione previste dalle legislazioni e/o prassi nazionali” (par. 1), dall'altro lato, “[i]l periodo minimo di ferie annuali retribuite non può essere sostituito da un'indennità finanziaria, salvo in caso di fine del rapporto di lavoro” (par. 2).

Si presentava, quindi, una situazione molto simile al caso *AMS*. La Grande Sezione, tuttavia, se ne distanzia nei seguenti passaggi.

Dopo aver ricordato che, “anche se chiara, precisa ed incondizionata, una disposizione di una direttiva volta a conferire diritti o a imporre obblighi ai privati non può essere applicata *in quanto tale* nell'ambito di una controversia che ha luogo esclusivamente tra privati”⁸⁶⁹, tale essendo il caso dell'art. 7 sopracitato⁸⁷⁰, la Corte

CV c. Varhoven kasatsionen sad na Republika Bulgaria e Iccrea Banca SpA Istituto Centrale del Credito Cooperativo, ECLI:EU:C:2020:504.

⁸⁶⁷ Sentenza della Corte (Quarta Sezione) del 13 dicembre 2018, causa C-385/17, *Torsten Hein contro Albert Holzkamm GmbH & Co. KG*, ECLI:EU:C:2018:1018, punti 22-24 e 52-53.

⁸⁶⁸ Sentenza della Corte (Prima Sezione) del 12 giugno 2014, causa C-118/13, *Gülay Bollacke contro K + K Klaas & Kock B.V. & Co. KG*, ECLI:EU:C:2014:1755.

⁸⁶⁹ Sentenza *Bauer*, punto 77.

⁸⁷⁰ Sentenza *Bauer*, punto 78.

si chiede se questa conclusione possa cambiare in virtù della portata dell'art. 31, par. 2, della Carta⁸⁷¹. A tale riguardo, prosegue la Corte “si deve ricordare che il diritto alle ferie annuali retribuite costituisce *un principio essenziale del diritto sociale dell'Unione* [che] trae esso stesso origine tanto dagli atti elaborati dagli Stati membri a livello di Unione, come la Carta comunitaria dei diritti sociali fondamentali dei lavoratori, peraltro menzionata all'articolo 151 TFUE, quanto dagli atti internazionali ai quali gli Stati membri hanno partecipato o aderito”⁸⁷². Ne consegue, quindi, che, similmente a quanto statuito *mutatis mutandis* nella sentenza *Mangold*, richiamata per il tramite di *Egenberger*, “[l]’articolo 7 della direttiva 93/104 e l’articolo 7 della direttiva 2003/88, non hanno, quindi, istituito direttamente il diritto alle ferie annuali retribuite, che trova segnatamente origine in vari atti internazionali (v., per analogia, sentenza del 17 aprile 2018, *Egenberger*, C-414/16, EU:C:2018:257, punto 75) e riveste, in quanto principio essenziale del diritto sociale dell’Unione, *natura imperativa*”⁸⁷³. A fondamento di questa natura imperativa la Grande Sezione, tuttavia, cita i punti 48 e 68 della sentenza *Robinson-Steele*⁸⁷⁴, e non già le pronunce in tema di non discriminazione e libera circolazione

⁸⁷¹ Sentenza *Bauer*, punto 79.

⁸⁷² Sentenza *Bauer*, punti 80-81, ove si legge che “[t]ra questi ultimi rientra la Carta sociale europea, di cui tutti gli Stati membri sono parti in quanto vi hanno aderito nella sua versione originaria, nella sua versione riveduta o nelle due versioni, anch’essa menzionata all’articolo 151 TFUE. Si deve altresì menzionare la convenzione n. 132 dell’Organizzazione internazionale del lavoro, del 24 giugno 1970, relativa ai congedi annuali pagati, come riveduta, la quale, come rilevato dalla Corte ai punti 37 e 38 della sentenza del 20 gennaio 2009, *Schultz-Hoff e a.* (C-350/06 e C-520/06, EU:C:2009:18), indica dei principi di tale organizzazione di cui il considerando 6 della direttiva 2003/88 precisa che occorre tener conto”.

⁸⁷³ Sentenza *Bauer*, punto 83 (corsivo aggiunto).

⁸⁷⁴ Sentenza della Corte (Prima Sezione) del 16 marzo 2006, cause riunite C-131/04 e C-257/04, *C. D. Robinson-Steele contro R. D. Retail Services Ltd (C-131/04), Michael Jason Clarke contro Frank Staddon Ltd e J. C. Caulfield e altri contro Hanson Clay Products Ltd (C-257/04)*, ECLI:EU:C:2006:177. Sul carattere inderogabile di tale diritto in relazione alla normativa secondaria v. conclusioni dell’avvocato generale A. Tizzano presentate il 8 febbraio 2001, causa C-173/99, *The Queen contro Secretary of State for Trade and Industry, ex parte Broadcasting, Entertainment, Cinematographic and Theatre Union (BECTU)*, ECLI:EU:C:2001:81, punto 29 ss.

alla base della dottrina *Mangold*. Si tornerà sul punto nei prossimi paragrafi di questo capitolo.

La Corte prosegue distinguendo il caso dalla sentenza *AMS*. Viene rilevato, in particolare, che “[d]isponendo, in termini imperativi, che «[o]gni lavoratore» ha «diritto» a «ferie annuali retribuite», senza segnatamente rinviare in proposito – come fatto, ad esempio, dall’articolo 27 della Carta, che ha dato luogo alla sentenza [*AMS*] – ai «casi e alle condizioni previsti dal diritto dell’Unione e dalle legislazioni e prassi nazionali», [l’art. 31, par. 2], 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] e, in particolare, del contenuto essenziale del diritto fondamentale alle ferie annuali retribuite”⁸⁷⁵. In ragione della sua formulazione, esso “riveste quindi, quanto alla sua stessa esistenza, carattere allo stesso tempo imperativo e incondizionato; quest’ultima non richiede infatti una concretizzazione ad opera delle disposizioni del diritto dell’Unione o del diritto nazionale, le quali sono solo chiamate a precisare la durata esatta delle ferie annuali e, eventualmente, talune condizioni di esercizio di tale diritto”⁸⁷⁶. Questo passaggio argomentativo in ordine alla incondizionatezza della norma è il punto più delicato della possibilità per il diritto fondamentale in discorso di avere effetti diretti orizzontali. Esso, difatti, chiama in causa le considerazioni svolte nel primo paragrafo di questo capitolo in ordine alla interazione tra norma di diritto primario e diritto secondario, ed in particolare direttive di armonizzazione minima.

Trovandosi, anche qui, nell’era pre-*Popławski II*, la Corte non si pronuncia esplicitamente in termini di “effetto diretto” in relazione all’art. 31. Essa, invero, rileva che “la suddetta disposizione 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,

⁸⁷⁵ Sentenza *Bauer*, punto 84 (corsivo aggiunto).

⁸⁷⁶ Sentenza *Bauer*, punto 85 (corsivo aggiunto).

rientrante nell'ambito di applicazione della Carta"⁸⁷⁷. Di conseguenza, prosegue, nel caso in cui non sia possibile risolvere l'antinomia in sede di obbligo di interpretazione conforme, "il giudice nazionale deve disapplicare una normativa nazionale"⁸⁷⁸. Come già detto nel precedente capitolo la Corte affronta anche il tema dell'interpretazione dell'art. 51, par. 1, della Carta⁸⁷⁹. Non è necessario tornare sul punto in questa sede.

Nella sentenza *Max-Planck* veniva in rilievo l'interpretazione delle disposizioni nazionali in materia di rapporto di lavoro, specificamente relative all'esercizio del diritto fondamentale in questione, secondo cui "il fatto che un lavoratore non abbia chiesto, durante il periodo di riferimento interessato, di fruire delle ferie annuali retribuite ha per conseguenza, in linea di principio, che, al termine di tale periodo, il lavoratore perde i suoi diritti a dette ferie e, correlativamente, il suo diritto a un'indennità per le ferie non godute in caso di cessazione del rapporto di lavoro"⁸⁸⁰. La Corte rileva che l'art. 7 della direttiva 2003/88 e l'art. 31, par. 2, della Carta ostano a una siffatta normativa nazionale in quanto, stante la situazione di debolezza che caratterizza il lavoratore nel rapporto di lavoro, questi dovrebbe essere informato in modo accurato e in tempo utile a garantire che tali ferie siano ancora idonee ad apportare all'interessato il riposo e il relax cui esse sono volte a contribuire, ricadendo sulla parte datoriale l'onere della prova a questo riguardo. Più nel dettaglio, dopo aver rilevato che "il diritto alle ferie annuali costituisce solo una delle due componenti del diritto alle ferie annuali retribuite" – comprendente anche "il diritto all'ottenimento di un pagamento" (che veniva invece in rilievo nella sentenza *Bauer*) – e aver qualificato il diritto in discorso come "principio essenziale del diritto sociale dell'Unione"⁸⁸¹, la Corte richiama per analogia i principi sviluppati con riferimento ai divieti di

⁸⁷⁷ Sentenza *Bauer*, punto 86 (corsivo aggiunto).

⁸⁷⁸ Sentenza *Bauer*, punto 86.

⁸⁷⁹ Sentenza *Bauer*, punto 87 ss.

⁸⁸⁰ Sentenza *Max-Planck*, punto 39.

⁸⁸¹ Sentenza *Max-Planck*, punti 69, 72 e 73.

discriminazione ora sanciti dall'art. 21, par. 1, della Carta⁸⁸². Su queste basi viene precisato esplicitamente che “il diritto di ogni lavoratore alle ferie annuali retribuite [ex art. 31, par. 2, della Carta] *implica, per sua stessa natura, un corrispondente obbligo* in capo al datore di lavoro, ossia *quello di concedere tali ferie retribuite o un'indennità* per le ferie annuali retribuite non godute alla cessazione del rapporto di lavoro”⁸⁸³. Abbiamo già notato, in relazione alla sentenza *AGET Iraklis*, l'utilizzo del verbo “implicare” per riferirsi ad un precetto normativo desumibile dall'articolo della Carta in questione: differentemente da quel contesto, nel caso in discorso, questo precetto sembra veramente ridotto all'osso e rispondente, in sostanza, all'esigenza di assicurarne l'effetto utile (anche) in una controversia orizzontale. Ciò è in linea con quanto statuito al punto 85 della sentenza *Bauer*: il carattere *imperativo e incondizionato* è attribuito all'art. 31, par. 2, della Carta esclusivamente “*quanto alla sua stessa esistenza*”. Una precisazione che non ricorre nelle sentenze in cui la natura imperativa delle norme primarie è stata elaborata.

Similmente al caso *Bauer*, la Corte conclude nel senso che qualora “sia impossibile interpretare la normativa nazionale discussa nel procedimento principale in modo da garantirne la conformità [all'art. 31, par. 2, della Carta] il giudice del rinvio sarà allora tenuto, in una situazione come quella che caratterizza detto procedimento, ad assicurare, nell'ambito delle proprie competenze, la tutela giuridica derivante dalla suddetta disposizione e a garantire *la piena efficacia* della medesima, *disapplicando all'occorrenza tale normativa nazionale*”⁸⁸⁴.

⁸⁸² In particolare, anche qui, i riferimenti rinviano alla sentenza *Egenberger*, relativa alla efficacia in controversie orizzontali del divieto di discriminazione sulla base della religione e delle opinioni personali, e per il tramite di questa alla dottrina *Mangold*.

⁸⁸³ Sentenza *Max-Planck*, punto 79.

⁸⁸⁴ Sentenza della Corte (Sesta Sezione) del 26 giugno 2001, causa C-173/99, *The Queen contro Secretary of State for Trade and Industry, ex parte Broadcasting, Entertainment, Cinematographic and Theatre Union (BECTU)*, ECLI:EU:C:2001:356, punto 43.

In breve, la sentenza *Hein*, anch'essa pronunciata a seguito di un rinvio pregiudiziale operato da un giudice tedesco adito in una controversia tra privati, concerne la compatibilità con il diritto dell'Unione delle modalità di calcolo dell'indennità per ferie annuali retribuite previste nel contratto collettivo dell'edilizia. Queste modalità, consentite dalla normativa nazionale (e in particolare dalla legge sulle ferie minime dei dipendenti), prendevano in considerazione le riduzioni di retribuzione risultanti dall'esistenza, durante il periodo di riferimento (per il computo dell'indennità), di giorni in cui, a causa di disoccupazione parziale, non era stato prestato lavoro effettivo. In forza di questa normativa, l'ammontare dell'indennità in discorso veniva conseguentemente ridotto.

La Corte afferma, a tale riguardo, che l'art. 7, par. 1, della direttiva 2003/88 e l'art. 31, par. 2, della Carta ostano a una siffatta normativa. Pur trattandosi di questioni prevalentemente terminologiche, nonostante nelle sentenze *Bauer* e *Max-Planck* – la componente finanziaria de – il diritto alle ferie annuali retribuite fosse stato “elevato” a “principio *essenziale* del diritto sociale dell'Unione”⁸⁸⁵, nella sentenza *Hein* il diritto in discorso torna a essere definito soltanto come un “principio *particolarmente importante* del diritto sociale dell'Unione”⁸⁸⁶, come peraltro già qualificato nella sentenza *BECTU*.

(c) *Segue*: la perimetrazione del carattere precettivo riconosciuto all'art. 31, par. 2, della Carta nella sentenza *TSN*

Gli sviluppi più recenti hanno riguardato, a ben vedere, la perimetrazione materiale del carattere precettivo riconosciuto all'art. 31, par. 2, della Carta dalle sentenze *Bauer* e *Max-Planck*, giungendo tuttavia a conclusioni differenti quanto all'ambito di applicazione di tale diritto fondamentale. Conclusioni motivate, in sostanza, dalla diversa natura del soggetto al quale la Carta trova applicazione (Stati

⁸⁸⁵ Sentenza *Bauer*, punti 39, 58-59 e 80-84; sentenza *Max-Planck*, punti 69 e 72-73; e v. già in questo senso la precedente sentenza *Bollacke*, punto 20.

⁸⁸⁶ Sentenza *Hein*, punto 22.

membri/datori di lavoro privati, nel primo caso; istituzioni dell'Unione, nel secondo caso). Entrambe le sentenze, tuttavia, si muovono nel solco tracciato – tra le righe – dai punti 85 della sentenza *Bauer* e 79 della sentenza *Max-Planck*.

Si è già fatto riferimento ad una di esse, la sentenza *TSN*⁸⁸⁷. Si trattava, in sintesi, di una controversia orizzontale, tra parti sociali, relativa, occorre ricordare, alla compatibilità con il diritto UE della legge sulle ferie annuali finlandese e di alcuni contratti collettivi che escludevano il riporto di ferie annuali non godute nel periodo interessato, a causa di inabilità al lavoro, qualora detto riporto riguardasse giorni eccedenti il periodo minimo di quattro settimane indicato dall'art. 7, par. 1, della direttiva 2003/88. Come già rilevato, sulla base del filone giurisprudenziale *Annibaldi- Hernández*, l'applicabilità della direttiva 2003/88, e conseguentemente del diritto fondamentale in discorso⁸⁸⁸, è esclusa. Ciò in quanto, rileva la Corte, i diritti alle ferie annuali retribuite concessi oltre il minimo richiesto all'art. 7, par. 1, “non sono disciplinati da tale direttiva, bensì dal diritto nazionale, al di fuori del regime stabilito da detta direttiva”⁸⁸⁹.

(d) *Segue*: il carattere precettivo riconosciuto all'art. 31, par. 2, della Carta nel contenzioso relativo alla funzione pubblica dell'UE: il caso *Carreras Sequeros*

Questa pronuncia deve essere confrontata con la più recente sentenza *Carreras Sequeros*, resa dalla Grande Sezione a seguito delle impugnazioni proposte contro una sentenza del Tribunale del dicembre 2018 che aveva annullato delle decisioni della Commissione in merito al numero di giorni di congedo annuale retribuito spettanti ad alcuni funzionari dell'Unione. A fianco degli interessanti risvolti processuali della vicenda, per quanto qui interessa, occorre rilevare che la Corte censura il ragionamento del Tribunale nella parte in cui ha ritenuto che una

⁸⁸⁷ Sentenza della Corte (Grande Sezione) del 19 novembre 2019, cause riunite C-609/17 e C-610/17, *Terveys- ja sosiaalialan neuvottelujärjestö (TSN) ry contro Hyvinvointialan liitto ry e Auto- ja Kuljetusalan Työntekijäliitto AKT ry contro Satamaoperaattorit ry*, ECLI:EU:C:2019:981.

⁸⁸⁸ Sentenza *TSN*, punto 41 ss., spec. punto 54.

⁸⁸⁹ Sentenza *TSN*, punto 35.

riduzione *significativa* del numero di giorni di congedo, che rimanevano comunque superiori alle quattro settimane, violasse il diritto sancito all'art. 31, par. 2, della Carta (in quanto tale novella era stata trovata incompatibile, secondo il Tribunale, con l'obiettivo di favorire il miglioramento delle condizioni di vita e di lavoro dei lavoratori)⁸⁹⁰, annullando la sentenza.

Sotto il profilo dell'ambito di applicazione, per i motivi già menzionati, diversamente da quanto statuito nella sentenza *TSN*, il diritto UE e quindi la Carta trovano applicazione alla modifica normativa operata dalla Commissione⁸⁹¹. Quanto in punto di valore precettivo del diritto in discorso nei confronti delle istituzioni?

Ecco un tentativo di ricostruzione, in termini semplici, dell'*iter* logico-argomentativo della Grande Sezione, che presenta degli elementi di interesse: a) premesso che "il diritto fondamentale alle ferie annuali retribuite sancito da tale disposizione della Carta *richiede, almeno per quanto riguarda la durata di tali ferie, una precisazione normativa*"⁸⁹²; b) constatato che "le spiegazioni relative [all'art. 31, par. 2] della Carta ricordano che tale disposizione è fondata sull'articolo 2 della Carta sociale europea nonché sul punto 8 della Carta comunitaria [e che, la prima] garantisce la concessione di tali ferie *per un periodo non inferiore a quattro settimane*"⁸⁹³; c) constatato che "dalle [predette] spiegazioni [...] risulta che il riferimento operato da queste ultime alla direttiva 2003/88 non rinvia, come erroneamente ritenuto dal Tribunale [...], a tale direttiva nel suo insieme, la quale ha, inoltre, un oggetto più ampio rispetto ai diritti sanciti all'articolo 31, paragrafo 2, della Carta, *bensì alle disposizioni di tale direttiva che riflettono e precisano il diritto fondamentale a un periodo annuale di ferie retribuite, sancito da tale disposizione della Carta* [e che tale] è il caso, secondo la giurisprudenza della

⁸⁹⁰ Sentenza *Carreras Sequeros*, punti 124-127.

⁸⁹¹ V. sentenza *Carreras Sequeros*, punto 110 ss.

⁸⁹² Sentenza *Carreras Sequeros*, punto 111 (corsivo aggiunto).

⁸⁹³ Sentenza *Carreras Sequeros*, punto 114 (corsivo aggiunto).

Corte, [dell'art. 7, par. 1,] della direttiva 2003/88, che prevede il diritto a ferie annuali retribuite *di almeno quattro settimane*⁸⁹⁴; d) dato che quest'ultima disposizione "si allinea" alla durata prevista all'art. 2 della CSE su cui l'art. 31, par. 2, della Carta è fondato e "*si limita a concretizzare tale diritto fondamentale*"⁸⁹⁵; e) deve concludersi, in primo luogo, che l'art. 7, par. 1, "non può, *per sua stessa natura*, costituire una violazione di tale diritto fondamentale"⁸⁹⁶, e, in secondo luogo e di conseguenza, che la novella normativa non può "costitui[re] un pregiudizio al diritto fondamentale alle ferie annuali retribuite"⁸⁹⁷.

3. Segue: e per quanto riguarda il diritto fondamentale all'assistenza e alla protezione sociale

3.1. Brevi note sull'art. 34 della Carta

L'art. 34, rubricato "Sicurezza sociale e assistenza sociale", si compone di tre paragrafi distinti⁸⁹⁸, tutti e tre, tuttavia, operano un riferimento "al diritto dell'Unione e alle legislazioni e prassi nazionali"⁸⁹⁹. Inoltre, la Spiegazione all'art. 52, par. 5, della Carta individua anche nell'art. 34 un articolo che "cont[iene] elementi sia di un diritto sia di un principio"⁹⁰⁰. Tra le motivazioni alla base di

⁸⁹⁴ Sentenza *Carreras Sequeros*, punto 115 (corsivo aggiunto).

⁸⁹⁵ Sentenza *Carreras Sequeros*, punto 117 (corsivo aggiunto).

⁸⁹⁶ *Ibid.*

⁸⁹⁷ Sentenza *Carreras Sequeros*, punto 118.

⁸⁹⁸ In generale sulla previsione v. WHITE R., *Article 34*, in PEERS S., HERVEY T., KENNER J., WARD A. (eds), *The EU Charter of Fundamental Rights. A Commentary*, Hart, 2014, pp. 927-949, e DUMONT D., *Article 34 – Sécurité sociale et aide sociale*, in PICOD F., RIZCALLAH C., VAN DROOGHENBROECK S. (sous la direction de), *Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne. Commentaire article par article*, Bruxelles, II ed., 2019, pp. 845-883, e ORLANDINI G., CHIAROMONTE W., *Articolo 34*, in TIZZANO A. (a cura di), *Trattati dell'Unione europea*, Giuffrè Editore, Milano, II ed., 2014, pp. 642-664, ove le differenze tra le tre disposizioni dal punto del diritto sociale nazionale sono spiegate con efficacia.

⁸⁹⁹ Cfr. par. 1 e 3 dove è utilizzata l'espressione "secondo le modalità stabilite da" e il par. 2, dove si legge "conformemente a".

⁹⁰⁰ V. *Spiegazioni relative alla Carta*, cit., p. 35.

quanto precede può certamente scorgersi il diretto collegamento, questa volta sì, tra i diritti fondamentali ivi sanciti ed i sistemi di *welfare* nazionali.

È stato rilevato, sin dal primo capitolo, come il secondo paragrafo sia teleologicamente connesso alla libera circolazione e che gran parte della tutela di questi interessi viene quindi realizzata attraverso (alcune) disposizioni dei regolamenti 492/11 e 883/04. Nell'ambito temporale oggetto di indagine, la pronuncia più rilevante in materia di art. 34 della Carta è rappresentata dalla sentenza *Kamberaj*⁹⁰¹, resa dalla Grande Sezione della Corte di giustizia nei primi anni successivi all'entrata in vigore del Trattato di Lisbona. Più in particolare, in essa, la Corte si è soffermata sui diritti fondamentali alla sicurezza sociale e all'assistenza sociale, sanciti dall'art. 34, par. 3, della Carta.

Ai sensi di quest'ultimo, “[a]l fine di lottare contro l'esclusione sociale e la povertà, l'Unione riconosce e rispetta il diritto all'assistenza sociale e all'assistenza abitativa *volte a garantire un'esistenza dignitosa* a tutti coloro che non dispongano di risorse sufficienti, secondo le modalità stabilite dal diritto dell'Unione e le legislazioni e prassi nazionali”. Anche qui, pertanto, si registra un collegamento con il meta-principio della dignità umana, oggi protetta dal primo articolo della Carta.

3.2. L'utilizzo dell'art. 34 come ausilio interpretativo nel caso Kamberaj

Come è noto, il caso riguardava la compatibilità con il diritto dell'Unione di una normativa della Provincia Autonoma di Bolzano la quale riservava ad un cittadino albanese, beneficiario dello status di soggiornante di lunga durata ai sensi

⁹⁰¹ Sentenza della Corte (Grande Sezione) del 24 aprile 2012, causa C-571/10, *Servet Kamberaj contro Istituto per l'Edilizia Sociale della Provincia autonoma di Bolzano (IPES) e altri*, ECLI:EU:C:2012:233, v. spec. punti 1, 39, 80-93, per i riferimenti alla Carta.

della direttiva 2003/109/CE⁹⁰², un trattamento diverso da quello riservato ai cittadini nazionali residenti nella medesima provincia nell'ambito della distribuzione dei fondi destinati al sussidio per l'alloggio. La domanda pregiudiziale interpretativa era stata sollevata, in relazione agli articoli 21 e 34 della Carta e alle direttive 2000/43/CE (che attua il principio della parità di trattamento fra le persone indipendentemente dalla razza e dall'origine etnica) e 2003/109/CE (oltrech  ad alcune disposizioni dei trattati, *i.e.* gli artt. 2 e 6 del TUE e 18, 45, 49 del TFUE), dal Tribunale di Bolzano. Quest'ultimo, pi  in particolare, era stato adito, dal sig. Kamberaj, a seguito del rigetto opposto dall'Istituto per l'Edilizia sociale della Provincia autonoma di Bolzano in relazione alla richiesta di sussidio per l'alloggio. Il rigetto era stato motivato con il fatto che lo stanziamento della Provincia autonoma di Bolzano previsto per la concessione di tale sussidio ai cittadini di paesi terzi era esaurito.

La Corte ha precisato, sulla base di una interpretazione teleologica dell'art. 11, par. 4 della direttiva⁹⁰³ e dell'importanza attribuita al diritto all'assistenza sociale e abitativa dall'art. 34 della Carta⁹⁰⁴, che non possono essere ricomprese nel predetto par. 4 (e quindi di per s  escluse dall'applicazione del principio della parit  di trattamento) "le prestazioni di assistenza sociale o di protezione sociale concesse dalle autorit  pubbliche, a livello nazionale, regionale o locale, che contribuiscono a permettere all'individuo di soddisfare le sue necessit  elementari, come il vitto, l'alloggio e la salute"⁹⁰⁵. La Corte, tuttavia, rimette al giudice nazionale la valutazione ultima circa la possibilit  di ricomprendere il sussidio per l'alloggio in

⁹⁰² Direttiva 2003/109/CE del Consiglio, del 25 novembre 2003, relativa allo status dei cittadini di paesi terzi che siano soggiornanti di lungo periodo, in *GUUE* L 16 del 23 gennaio 2004, pp. 44-53.

⁹⁰³ La disposizione in discorso prevede che "[g]li Stati membri poss[a]no limitare la parit  di trattamento in materia di assistenza sociale e protezione sociale alle prestazioni essenziali". L'art. 11 e la direttiva 2003/109, tuttavia, secondo la Corte, hanno per finalit  l'integrazione dei cittadini di paesi terzi che abbiano soggiornato legalmente e a titolo duraturo negli Stati membri (v. sentenza *Kamberaj*, punto 90).

⁹⁰⁴ Sentenza *Kamberaj*, punto 92.

⁹⁰⁵ Sentenza *Kamberaj*, punto 91.

una delle tre categorie contemplate dall'art. 11, par. 1, lett. d), e sulla applicabilità o meno della deroga al principio della parità di trattamento prevista dal par. 4 del medesimo articolo.

3.3. Sulla “di per sé sufficienza”, in controversie verticali, del principio di parità di trattamento come sancito negli atti di diritto secondario adottati per attuare la libera circolazione delle persone

Deve essere menzionata, inoltre, la più recente sentenza *UB*⁹⁰⁶, in cui, a fronte di una questione pregiudiziale sollevata dalla Corte suprema slovacca in relazione alla interpretazione di alcune disposizioni del regolamento 883/2004 in combinato disposto con i diritti fondamentali di cui all'art. 34, par. 1 e 2, della Carta, una volta constatata l'inapplicabilità al caso di specie del predetto regolamento, la Corte di giustizia considera non necessario “esaminare la questione alla luce dell'art. 34, par. 1 e 2, della Carta”⁹⁰⁷. Peraltro, nel valutare poi la compatibilità del diritto nazionale con l'art. 7, par. 2, del reg. 492/11 (normativa non richiamata dal giudice nazionale ma che la Corte di giustizia, come suggerito dalla Commissione, risulta pertinente per fornire una risposta utile al primo per risolvere la controversia⁹⁰⁸), i giudici del *Kirchberg* non ritornano sul punto dell'applicabilità dell'art. 34 (nonostante riscontrino una situazione di incompatibilità). Alla luce delle considerazioni svolte nel primo e nel secondo capitolo, e richiamate in apertura, questo *modus operandi* rispetto all'art. 34 non sorprende.

3.4. L'ordinanza n. 182 del 2020 della Corte costituzionale italiana: cenni

⁹⁰⁶ Sentenza della Corte (Terza Sezione) del 18 dicembre 2019, causa C-447/18, *UB contro Generálny riaditeľ Sociálnej poisťovne Bratislava*, ECLI:EU:C:2019:1098.

⁹⁰⁷ Sentenza *UB*, punto 34.

⁹⁰⁸ Sentenza *UB*, punto 35.

Infine, si segnala che, la questione della perimetrazione del campo di applicazione del diritto dell'Unione europea, con specifico riferimento all'art. 34 della Carta, è stata oggetto, nel luglio 2020⁹⁰⁹, di un rinvio pregiudiziale ad opera della Corte costituzionale italiana. La domanda pregiudiziale rivolta alla Corte verte, in sostanza, sulla compatibilità con il diritto UE di alcune disposizioni italiane che escludono i cittadini di Paesi terzi titolari di regolare permesso di soggiorno unico dalla possibilità di godere di determinati assegni di natalità e maternità (erogazione riservata ai cittadini titolari di permesso di soggiorno di lungo periodo)⁹¹⁰.

4. Qualche riflessione sull'ambito di applicazione delle disposizioni del Titolo IV

4.1. Considerazioni introduttive

Il problema circa lo scopo di applicazione delle disposizioni della Carta e, tra queste, delle disposizioni del Titolo IV in esame è stato affrontato tenendo a mente la giurisprudenza della Corte circa lo scopo di applicazione dei diritti fondamentali tutelati in quanto principi generali del diritto dell'Unione e/o in quanto oggi garantiti dalla Carta. Come meglio illustrato nel secondo capitolo (al quale si rinvia anche per quanto riguarda le origini e gli sviluppi di questa giurisprudenza), i diritti fondamentali tutelati dal diritto comunitario in quanto principi generali risultano applicabili nelle seguenti tre situazioni: a) quando le istituzioni dell'Unione esercitano i poteri loro attribuiti dai Trattati; b) quando gli Stati membri adempiono agli obblighi previsti dai Trattati di implementazione del diritto dell'Unione nel

⁹⁰⁹ Corte costituzionale italiana, ordinanza del 30 luglio 2020 n. 182.

⁹¹⁰ Sull'ordinanza n. 182 e sulle principali questioni che pone, sia in una prospettiva di rapporti tra Corti e tra ordinamenti, sia con specifico riferimento ai diritti sociali fondamentali tutelati dall'art. 34, v. GALLO D., NATO A., *L'accesso agli assegni di natalità e maternità per i cittadini di Paesi terzi titolari di permesso unico nell'ordinanza n. 182/2020 della Corte Costituzionale*, in *Eurojus*, 2020, p. 308 ss.

proprio ordinamento nazionale; e c) quando gli Stati membri intendono derogare dagli obblighi incombenti in capo agli stessi in conformità al diritto dell'Unione⁹¹¹. Com'era prevedibile sulla base delle considerazioni ivi svolte, nella analisi della giurisprudenza sinora condotta è stato possibile notare che i problemi concernono principalmente l'applicabilità della Carta all'azione degli Stati membri e degli individui.

4.2. (Ancora) Sulla "persistenza della memoria", in relazione, questa volta, al campo di applicazione della Carta vis-à-vis l'autonomia normativa degli Stati membri e degli individui

A questo riguardo, il raffronto tra le sentenze *TSN* e *Carreras Sequeros* evidenzia come una stessa tipologia di misura normativa (misure che prevedono uno standard di protezione più elevato per i lavoratori rispetto allo standard minimo prescritto dalla direttiva 2003/88) rientra nel campo di applicazione del diritto UE quando si tratta di un atto adottato dalle istituzioni (*et similia*), con conseguente possibilità di operare un sindacato (seppur *soft*) alla luce dell'art. 31, par. 2, della Carta; mentre esula da tale scopo di applicazione quando adottata dagli Stati membri o dall'autonomia privata.

Fino a qui, come già detto, non vi sono troppe sorprese. La questione si problematicizza, in primo luogo, quando la sentenza *TSN* viene raffrontata al caso *Alemo-Herron* (nello stesso secondo scenario di applicazione: azione Stati membri in materia di politica sociale, e individui). Credo che la spiegazione del differente approccio alla questione dell'applicabilità o meno della Carta possa essere rinvenuta non tanto in considerazioni (prevalentemente) tecnico-giuridiche legate

⁹¹¹ V. in questo senso DOUGAN M., *In defence of Mangold*, in ARNULL A., BARNARD C., DOUGAN M., SPAVENTA E. (a cura di), *A constitutional Order of States: Essays in EU Law in Honour of Alan Dashwood*, 2011, p. 228-229; ed Editorial comments, *The scope of application of the general principles of Union Law: An ever expanding Union?*, in *Common Market Law Review*, 2010, p. 1590.

alla diversa base giuridica delle due direttive quanto alla forza propulsiva dell'art. 16 della Carta, del diritto fondamentale alla libertà di impresa, diretta espressione dell'autonomia privata, della libertà e strettamente connesso con la concezione di giustizia sociale, in termini di “*access justice*” sottesa alla costruzione comunitaria⁹¹².

4.3. Il problema dell'ambito di applicazione della Carta come problema di duplice interazione tra norme giuridiche

In termini più generali, il problema con riferimento all'applicazione della Carta all'azione di Stati membri e di individui consiste nell'individuare dei “percorsi di applicazione/non applicazione sicuri”. Le difficoltà di questo esame sono legate alla natura duplice della interazione, ossia: a) tra (diritto fondamentale enunciato dalla) Carta e norma primaria/secondaria “di collegamento”; e b) tra norma primaria/secondaria “di collegamento” e normativa/situazione giuridica nazionale.

A quanto precede si aggiungano due considerazioni. Primo, l'ampiezza della interazione *sub b)* non è necessariamente funzione dello spettro di applicazione *sub a)*. Secondo, la determinazione del campo di applicazione di un dato diritto fondamentale non è neutra in termini di politica giudiziaria della Corte in quanto (eccettuando di norma gli atti adottati dalle istituzioni) l'espansione del campo di applicazione dello *standard* UE comporta la necessità di coordinamento con altri *standard* di tutela.

Avendo riguardo a tutta la giurisprudenza esaminata possono riscontrarsi alcuni diritti sociali fondamentali che, per utilizzare la metafora del secondo capitolo, vengono in rilievo “solo a mezzogiorno”, cioè con esclusivo riferimento agli atti di diritto secondario e ad atti giuridici nazionali adottati a tale riguardo (e.g.

⁹¹² V. *supra* capitolo I, par. 2.1.4.

art. 33, par. 2) a fianco di altri diritti sociali fondamentali, ad es. quelli sanciti dall'art. 31, par. 2, della Carta, che hanno, in sostanza, una prima "ombra corta" (*sub a*) ma, attraverso la direttiva, hanno un raggio di scrutinio molto ampio sul diritto nazionale.

4.4. L'interazione tra norma primaria/secondaria "di collegamento" e normativa/situazione giuridica nazionale nella recente giurisprudenza relativa al diritto fondamentale alle ferie annuali retribuite sancito dall'art. 31, par. 2

Esaminando con più attenzione, nella prospettiva *sub b*), le sentenze apripista del nuovo corso in materia di efficacia diretta orizzontale del diritto fondamentale alle ferie annuali retribuite sancito dall'art. 31, par. 2 (*Bauer e Max-Planck*), emerge come, anche a questo riguardo, le statuizioni della Corte si basino sulle proprie pronunce in tema di principio generale di non discriminazione in materia di occupazione e lavoro, ove la possibilità di invocare l'art. 21, par. 1, della Carta (o il principio generale del diritto dell'Unione) nell'ambito di una controversia che veda opposti due individui veniva riconosciuta in relazione a "settor[i] disciplinat[i] dal diritto dell'Unione"⁹¹³. Nelle citate sentenze, la statuizione in discorso viene richiamata "per analogia" e integrata dalla seguente precisazione: "in una situazione disciplinata dal diritto dell'Unione e, di conseguenza, rientrante nell'ambito di applicazione della Carta"⁹¹⁴. Si tratta, in sostanza, di quella tesi più ampia in merito al campo di applicazione della Carta individuata nelle conclusioni dell'Avvocato generale Bot in *TSN*.

⁹¹³ V. ad esempio sentenza *IR*, punto 69. Si tratta della medesima formulazione utilizzata nella sentenza *Egenberger*, punto 76, e, successivamente, nella sentenza *Cresco Investigation*, punto 76, in relazione a controversie alla quali era applicabile la Carta.

⁹¹⁴ Sentenze *Bauer*, punto 85, e *Max-Planck-Gesellschaft*, punto 74.

In realtà, anche in relazione a tale giurisprudenza, di fianco a questa concenzione ampia⁹¹⁵, che – in termini generali – appare essere una conseguenza dell’obbligo gravante in capo agli Stati membri di recepimento della direttiva che non si esaurisce, come noto, nella mera adozione di un atto di recepimento della stessa entro il termine previsto ma richiede l’adeguamento dell’ordinamento nazionale alle disposizioni della direttiva mediante l’eliminazione delle disposizioni del diritto nazionale incompatibili con gli obiettivi della stessa⁹¹⁶; si riscontrano situazioni in cui la Corte ha considerato al di fuori della sfera di applicazione del diritto dell’Unione una disposizione nazionale che, seppur rientrante nel campo di applicazione *ratione materiae* della direttiva⁹¹⁷, non costituiva un provvedimento di attuazione della stessa⁹¹⁸.

⁹¹⁵ V. ad es. lo scrutinio operato dalla Corte nella sentenza *Prigge e. a.*, punto 48, e nella sentenza della Corte di giustizia del 7 giugno 2012, causa C-132/11, *Tyrolean Airways Tiroler Luftfahrt*, punto 22.

⁹¹⁶ Quanto precede emerge chiaramente dall’analisi delle sentenze *Mangold* (punti 57-59), *Küçükdeveci* (punti 23-36), *DI* (punti 23-35), *Egenberger* (punto 49, ove l’implicito riferimento all’art. 3, par. 1, lett. a), della direttiva 2000/78), e *Cresco Investigation* (punti 29-34 e 38-51, ove la Corte – pronunciandosi innanzitutto sulla eccezione di incompetenza sollevata dal governo polacco, poi respinta, ed avendo accertato che la normativa nazionale ha l’effetto di trattare in maniera diversa i lavoratori in ragione della loro confessione – sembra operare una sorta di inversione di prospettiva, non preoccupandosi di affermare che il diritto nazionale rientra nel campo di applicazione della direttiva 2000/78 e/o della Carta ma che non ricade nella eccezione sollevata), ed è stato affermato espressamente nella sentenza della Corte del 19 gennaio 1982, causa 8/81, *Becker*, spec. punti 25 e 47-48. In dottrina esplicitamente sul punto: MARTUCCI F., *Droit de l’Union européenne*, cit., p. 469; BLUMANN C., DUBOIS L., *Droit institutionnel de l’Union européenne*, 2016, VI ed., p. 622; e CAVALLINI J., *Droit social européen – L’invocabilité des principes de la Charte des droits fondamentaux de l’Union européenne*, in *La Semaine Juridique Sociale*, 2014, p. 1232 e ss., spec. par. 18.

⁹¹⁷ Come emerge dalla successiva sentenza della Corte di giustizia del 21 gennaio 2015, causa C-529/13, *Felber c.*, punti 19-23, ove le prestazioni pensionistiche erogate dal datore di lavoro sono sussunte nell’ambito di applicazione *ratione materiae* dell’art. 3, par. 1, lett. c) della direttiva 2000/78.

⁹¹⁸ V. ad esempio la sentenza della Corte di giustizia del 23 settembre 2008, causa C-427/06, *Bartsch*, punti 16 e 17 (ove, nonostante l’oggetto della controversia rientrasse nel campo di applicazione della direttiva, la Corte sostiene – tra l’altro – che “(...) la direttiva 2000/78 (...) [non] consent[a] di ricollegare all’ambito di applicazione del diritto comunitario una situazione in fatto e in diritto come quella di cui trattasi nella causa principale [in quanto] le linee direttrici non costituiscono un provvedimento di attuazione della [predetta] direttiva”.

5. Qualche riflessione in relazione agli effetti giuridici riconosciuti ai diritti sociali fondamentali in esame

5.1. Considerazioni introduttive

Venendo all'esame degli effetti espliciti dalle disposizioni del Titolo IV, durante l'analisi giurisprudenziale sono state segnalate, pur brevemente, le potenzialità dell'utilizzo della Carta nel sindacare la validità degli atti adottati dalle istituzioni, organi e organismi dell'Unione.

Si è detto anche che, nell'unico caso "rilevante" in cui un diritto sociale fondamentale tutelato dal Titolo IV è venuto in rilievo in sede di bilanciamento con una disposizione dei trattati, la libertà di stabilimento, l'art. 30 della Carta è stato considerato, in sostanza, alla stregua di una finalità legittima (*AGET Iraklis*)⁹¹⁹. Se ciò può risultare coerente con la risalente giurisprudenza e la marcata (pur non esclusiva) impronta mercantilistica del processo di integrazione europea, ci si potrebbe chiedere se questo metodo appaia oggi completamente coerente né con il quadro di diritto primario, né con i processi che hanno portato alla redazione della Carta, prima, e, all'attribuzione alla stessa del rango di diritto primario, poi – aspetti già ricostruiti nei primi due capitoli⁹²⁰.

Un secondo profilo di interesse, sul quale sembra opportuno concentrarsi è rappresentato dalla interazione tra norma di diritto primario e diritto secondario per quanto riguarda la produzione degli effetti giuridici precettivi (non l'ambito di applicazione, profili a qualche livello connessi, ma distinti). A sua volta, questa indagine sugli effetti verrà suddivisa tra una prima parte relativa alla prospettiva metodologica (in termini di tecnica giudiziaria: come la Corte giunge al tema degli effetti) e una seconda, concentrata sulla tipologia di effetti e sulle conseguenze. Ci

⁹¹⁹ Il caso *Sindicatul Familia* mi pare un po' diverso per i motivi accennati nella sua analisi.

⁹²⁰ V. *supra* capitolo I, par. 2.4., e capitolo II, par. 3.1.

si focalizzerà, anche qui, sulle ipotesi in cui la produzione di effetti mediante l'utilizzo "congiunto" di Carta e diritto secondario risulta più problematica: le controversie orizzontali.

5.2. Sul modus operandi della Corte di giustizia in relazione a diritti sociali fondamentali sanciti dalla Carta e "concretizzati" da disposizioni di diritto secondario in controversie orizzontali: un'analisi delle sentenze Bauer e Max-Planck e della loro progenie

Quanto alla prima prospettiva, quella relativa al *metodo* utilizzato dalla Corte di giustizia, è possibile operare un distinguo tra le sentenze *Bauer* e *Max-Planck* e la sentenza *CCOO*. Nelle prime, a prescindere dal richiamo "formale" alla disposizione del Titolo IV ⁹²¹, può evidenziarsi come la Corte analizzi le controversie alla luce delle – sole – disposizioni di diritto secondario⁹²², mentre la

⁹²¹ Le pronunce della Corte in relazione al diritto alle ferie annuali retribuite sancito dall'articolo 31, paragrafo 2, della Carta sono caratterizzate da un utilizzo congiunto della norma di diritto primario e della norma di diritto derivato in sede di valutazione della compatibilità della legislazione nazionale con il diritto dell'Unione. V., in particolare, la sentenza *Bauer*, punti 35-63, spec. per l'utilizzo della Carta punti 51-61 e la sentenza *Max-Planck*. Deve tuttavia evidenziarsi – in punto di *normative yardstick* utilizzato dalla Corte – come, prendendo in considerazione la pertinente sezione della sentenza *Bauer*, esso appaia poggiarsi primariamente sul testo della direttiva 2003/88/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 4 novembre 2003, concernente taluni aspetti dell'organizzazione dell'orario di lavoro. La valutazione di conformità della legislazione nazionale con la direttiva sembra difatti operata nei punti 38-50 della sentenza, che – non causalmente – sono specificamente richiamati nelle conclusioni su tale profilo (punto 62). Diversamente, i punti 51 e ss. della sentenza sembrano preoccuparsi principalmente – anche se non esclusivamente – della precisazione circa la possibilità di ricomprendere le cause all'interno dell'ambito di applicazione della Carta. Deve riconoscersi che nella sentenza *CCOO* la Corte valorizza l'articolo 31, paragrafo 2, in relazione a questi profili procedendo innanzitutto a interpretare la direttiva alla luce della Carta; le disposizioni di quest'ultima rivestono anche in questo caso, tuttavia, importanza centrale nella valutazione della compatibilità del diritto nazionale con il diritto europeo.

⁹²² Della direttiva 2003/88, ad esempio nella sentenza *Bauer*, punti 64-92 (nonostante, come detto, l'articolo 31, paragrafo 2, della Carta venga richiamato). Cfr. l'utilizzo della direttiva 2002/14, nella sentenza *AMS*, punti 24-29. Il caso *AMS*, come è noto, riguardava l'articolo 27 della Carta. Come anticipato, l'operazione di "distinguishing" operata al punto 47 della sentenza *AMS* è stata più volte richiamata dalla Corte in successive pronunce al fine di descrivere gli effetti per i singoli del carattere imperativo riconosciuto a un principio generale del diritto dell'Unione consistente nel divieto di

disposizione di diritto primario⁹²³ assume rilevanza esclusivamente nel momento in cui – e a condizione che – il giudice nazionale rilevi l'impossibilità di procedere a un'interpretazione conforme alla direttiva della disposizione nazionale⁹²⁴. In altri termini, il parametro normativo (“*normative yardstick*”)⁹²⁵ sulla base del quale deve essere valutata la compatibilità del diritto nazionale con il diritto dell'Unione è rappresentato dalla direttiva e non già dalla disposizione di diritto primario in sé considerata⁹²⁶.

Sembra emergere una struttura bifasica, nell'ambito della quale la disposizione della Carta (e/o il principio generale del diritto dell'Unione⁹²⁷) viene

discriminazione ora sancito dall'articolo 21 Carta; si vedano la sentenza *DI*, punto 36, e la sentenza *Egenberger*, punto 76. Sull'operazione di “distinguishing” operata nella sentenza *AMS*, cui si è già fatto riferimento, si veda MURPHY C. C., *Using the EU Charter of Fundamental Rights Against Private Parties after Association De Médiation Sociale*, in *European Human Rights Law Review*, 2014, p. 170 e ss. L'utilizzo delle virgolette apicali nel riferirsi alla tecnica del *distinguishing* è dovuto ai persistenti dubbi circa il valore del precedente nella giurisprudenza della Corte di giustizia dell'Unione europea.

⁹²³ Conformemente a quanto avviene nel filone giurisprudenziale relativo al principio generale del diritto dell'Unione consistente nel divieto di discriminazione sulla base dell'età e della religione o delle convinzioni personali (a prescindere dal fatto che la fattispecie ricada o meno nell'ambito di applicazione *ratione temporis* della Carta).

⁹²⁴ In relazione alla pronuncia della Corte nel caso *Egenberger* questo profilo è stato sottolineato da FRANTZIOU E., *Mangold Recast? The ECJ's Flirtation with Drittwirkung in Egenberger*, in *European Law Blog*, 24 aprile 2018.

⁹²⁵ V. LENAERTS K., GUTIÉRREZ-FONS J. A., *The constitutional allocation of powers and general principles of EU law*, in *Common Market Law Review*, 2010, Vol. 47 n. 6, pp. 1629–1669, spec. p. 1647, in relazione alla posizione sostenuta nelle conclusioni dell'Avvocato generale Bot del 7 luglio 2009, causa C-555/07, *Seda Küçükdeveci c. Swedex GmbH & Co. KG*, ECLI:EU:C:2009:429, punto 34.

⁹²⁶ Secondo LENAERTS K., GUTIÉRREZ-FONS J.A., *The constitutional allocation of powers*, cit., p. 1649, questo *modus operandi* permetterebbe di salvaguardare le prerogative del legislatore dell'Unione e la ripartizione di poteri tra l'Unione e gli Stati membri. Queste preoccupazioni sono state sollevate dall'AG Mazák nelle conclusioni *Palacios de la Villa*, punti 137-138, in relazione all'utilizzo congiunto da parte della Corte dello strumento direttiva e del principio generale del diritto (nel caso consistente nel divieto di discriminazione sulla base dell'età) e – successivamente – evidenziate da Autorevole Dottrina, v. PRECHAL S., *Competence Creep and General Principles of Law*, in *Review of European Administrative Law*, 2010, vol. 3, n. 1, pp. 5-22, spec. p. 16.

⁹²⁷ La Corte segue il medesimo *modus operandi* in relazione a controversie ove veniva in rilievo l'articolo 21, paragrafo 1, della Carta. Si vedano la sentenza *Egenberger*, punto 70 (“...il giudice del rinvio domanda sostanzialmente se un giudice nazionale abbia l'obbligo, nell'ambito di una

in rilievo soltanto nella valutazione delle conseguenze – in termini di effetti giuridici – della inconciliabilità tra la normativa nazionale e il diritto dell’Unione. Ciò accomuna i casi in esame così alle sentenze in tema di efficacia orizzontale del principio generale di non discriminazione sulla base della religione o delle convinzioni personali (e prima ancora dell’età), esplicitamente menzionate quale fondamento delle pronunce della Corte.

Qualche ulteriore considerazione circa la struttura bifasica e l’utilizzo delle disposizioni della direttiva quale “*normative yardstick*” ai fini della valutazione della compatibilità tra il diritto nazionale e il diritto dell’Unione sembra opportuna. Può innanzitutto ricordarsi come detta struttura fosse già stata prospettata sia dall’Avvocato generale Y. Bot nelle proprie conclusioni presentate nel caso *Kücükdeveci*⁹²⁸ sia da parte della dottrina⁹²⁹. In secondo luogo, quanto precede non sembra pregiudicare né, da un lato, il “rango primario” delle disposizioni della

controversia tra privati, di disapplicare una disposizione nazionale *che non possa essere interpretata in modo conforme all’articolo 4, paragrafo 2, della direttiva 2000/78*” (corsivo aggiunto)) e la sentenza *Cresco Investigation*, punto 71 (“Dalla risposta fornita alle prime tre questioni deriva che la direttiva 2000/78 deve essere interpretata nel senso che essa osta a una differenza di trattamento fondata sulla religione, quale quella istituita dalle disposizioni di cui trattasi nel procedimento principale”). La struttura bifasica, a ben vedere, sembra caratterizzare l’esame svolto dalla Corte sin dalla sentenza *Mangold*, punti 55-65 (nonostante il termine di trasposizione della direttiva 2000/78 per la Germania non fosse ancora scaduto). Tale struttura non sembra contraddetta dalla statuizione contenuta al punto 27 della sentenza *Kücükdeveci*, secondo cui “è in base al principio generale di diritto dell’Unione vietante qualsiasi discriminazione in base all’età, come specificato dalla direttiva 2000/78, che va esaminato se il diritto dell’Unione osti ad una normativa nazionale come quella di cui trattasi nella causa principale” (corsivo aggiunto). Nonostante la formula delfica utilizzata dalla Corte, è chiaro che il ruolo principale nell’analisi della conformità della normativa nazionale al diritto dell’Unione sia – anche nella sentenza *Kücükdeveci* – attribuito alla direttiva 2000/78. A tale riguardo si è parlato di “ibridazione” ovvero di “osmosi” tra principio generale del diritto e disposizioni della direttiva che di esso dà espressione concreta. Più in particolare, autorevole Dottrina francese ha – da anni – avanzato l’espressione di “*effet direct osmotique*” in relazione a tali direttive, v., da ultimo, SIMON D., “*Différences de traitement fondées sur la religion et droit de l’Union - CJUE, gde ch., 17 avr. 2018, aff. C-414/16, Vera Egenberger*”, in *Europe*, 2018, étude 4, par. 11, in relazione alla sentenza *Egenberger*.

⁹²⁸ Conclusioni *Kücükdeveci*, punto 34.

⁹²⁹ PRECHAL S., *Competence Creep*, cit., spec. pp. 16-17.

Carta dal quale – stante l'autonomia del diritto dell'Unione⁹³⁰ – deriva la esclusiva competenza della Corte nel determinare se tali disposizioni godano di effetti diretti. Detta struttura bifasica non pregiudica, dall'altro lato, il costante insegnamento della Corte secondo cui “una direttiva non può *di per sé* creare obblighi a carico di un singolo e non può quindi essere fatta valere in quanto tale nei suoi confronti”⁹³¹⁻⁹³²; a prescindere dalla dicotomia concettuale tra effetto di esclusione ed effetto di sostituzione⁹³³. Non sono le disposizioni delle direttive che determinano – per sé stesse – l'obbligo in capo al giudice nazionale di disapplicare la norma nazionale e i conseguenti effetti per i singoli. Esse non hanno effetto diretto pur potendo esplicare immediatamente effetti giuridici negli ordinamenti giudici degli Stati membri⁹³⁴.

Premesso che, in casi come quelli in esame, il perno dell'effetto giuridico che, secondo il diritto dell'Unione, direttive – non recepite o trasposte in maniera tardiva, inadeguata o erronea – possono esplicare – anche – in una controversia di natura orizzontale è rappresentato, innanzitutto, dall'obbligo del giudice nazionale

⁹³⁰ Secondo la più recente e autorevole definizione del principio dell'autonomia del diritto dell'Unione, v. LENAERTS K., *The Autonomy of EU Law*, in *Il Diritto dell'Unione europea*, 2018, Vol. 4, p. 617 e ss.

⁹³¹ Sentenza della Corte (Grande Sezione) del 5 ottobre 2004, cause riunite da C-397/01 a C-403/01, *Bernhard Pfeiffer (C-397/01), Wilhelm Roith (C-398/01), Albert Süß (C-399/01), Michael Winter (C-400/01), Klaus Nestvogel (C-401/01), Roswitha Zeller (C-402/01) e Matthias Döbele (C-403/01) c. Deutsches Rotes Kreuz, Kreisverband Waldshut eV.*, ECLI:EU:C:2004:584, punto 108 (corsivo aggiunto), nonché la giurisprudenza ivi citata.

⁹³² Si è detto che, secondo Pollicino (POLLICINO O., *L'efficacia orizzontale dei diritti fondamentali previsti dalla Carta*, cit., spec. p. 147), l'orientamento della Corte in punto di assenza di effetti diretti nei rapporti orizzontali delle disposizioni delle direttive – non recepite o trasposte in maniera tardiva, inadeguata o erronea – rappresenterebbe il “crampo mentale” che ha spinto la Corte a riconoscere efficacia diretta “a portati normativi, quali i principi generali, che geneticamente sono caratterizzati da maglie assai più larghe di quelle che contraddistinguono la portata semantica significativa delle disposizioni delle direttive”.

⁹³³ In questo senso, in relazione alla sentenza *Pfeiffer*, v. DI FEDERICO G., *La sentenza Kukudeveci e la vexata quaestio degli effetti diretti (orizzontali) delle direttive*, in *Rivista italiana di diritto del lavoro*, 2010, pp. 1002-1010.

⁹³⁴ La distinzione tra “effetto giuridico” ed “effetto diretto” è sinteticamente ma compiutamente delineata da MARTUCCI F., *Droit de l'Union européenne*, cit., p. 514 ss.

di esperire previamente il tentativo di interpretazione conforme⁹³⁵. Come ricordato anche nelle sentenze in esame⁹³⁶, – nei limiti del divieto di interpretazione *contra legem* – il dovere di interpretazione conforme impone di prendere in considerazione l’insieme delle norme del diritto nazionale e di applicare i criteri ermeneutici riconosciuti dallo stesso e, se del caso, di modificare una giurisprudenza consolidata basata su una interpretazione incompatibile con gli scopi della direttiva.

5.3. *Sugli effetti giuridici ricollegati al diritto fondamentale alle ferie annuali retribuite*

Per quanto concerne, in secondo luogo, *gli effetti* ricollegati al diritto alle ferie annuali retribuite – sentenze *Bauer* e *Max-Planck* – essi sembrano ricalcare – quantomeno a livello di lessico utilizzato e di conseguenze per le parti private (segnatamente, i datori di lavoro) – quelli riconosciuti ai principi generali del diritto dell’Unione consistenti nei divieti di qualsiasi discriminazione fondata, rispettivamente, sull’età e sulla religione o sulle convinzioni personali. La Corte, difatti, precisa che il diritto alle ferie annuali retribuite ha “*carattere imperativo*

⁹³⁵ Qualora il giudice del rinvio sia chiamato a dirimere una controversia – anche tra privati – nella quale la normativa nazionale di cui trattasi risulti contraria al diritto dell’Unione, secondo una costante giurisprudenza della Corte, “*l’obbligo per gli Stati membri, derivante da una direttiva, di conseguire il risultato previsto da quest’ultima* così come il loro dovere di adottare tutti i provvedimenti generali o particolari atti a garantire l’adempimento di tale obbligo s’impongono a tutte le autorità degli Stati membri, comprese, nell’ambito delle loro competenze, quelle giurisdizionali” (Sentenza *DI*, punto 31, ove, viene precisato – al punto 32 – che, conseguentemente, “nell’applicare il diritto interno, i giudici nazionali chiamati a interpretarlo sono tenuti a prendere in considerazione l’insieme delle norme di tale diritto e ad applicare i criteri ermeneutici riconosciuti dallo stesso al fine di interpretarlo per quanto più possibile alla luce della lettera e dello scopo della direttiva di cui trattasi, onde conseguire il risultato fissato da quest’ultima e conformarsi pertanto all’articolo 288, terzo comma, TFUE”).

⁹³⁶ Sentenza *Bauer*, punti 65-69, ove il rinvio alla sentenza *Egenberger*. V. anche sentenza *IR*, punti 63-65, che rimandano anch’essi alla sentenza *Egenberger*, punti 71-73, che, a loro volta, rinviano alle più ampie considerazioni della Corte svolte nella sentenza *DI*, punti 24-39; basate sulle pronunce che hanno costantemente negato “effetti diretti” alle direttive non recepite o trasposte in maniera tardiva, inadeguata o erronea (*i.e.* sentenza *Pfeiffer*, punto 113 e ss. e giurisprudenza ivi citata).

[...] ed 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”⁹³⁷. Quanto precede risulta dall'analisi delle tre espressioni, evidenziate in corsivo, utilizzate dalla Grande Sezione.

5.3.1. Sul “carattere imperativo” di una norma di diritto primario dell'Unione

Procedendo con ordine, per “carattere imperativo”⁹³⁸ di una norma di diritto primario dell'Unione deve tradizionalmente intendersi, secondo autorevole Dottrina, l'idoneità di tale norma a vincolare – anche – l'autonomia privata⁹³⁹⁻⁹⁴⁰. Tale impostazione è adottata, come anticipato, nella sentenza *Egenberger* (richiamata “per analogia”), ove viene rilevato che, per quanto concerne “l'effetto imperativo che [il principio generale del diritto dell'Unione consistente nel divieto di ogni discriminazione fondata sulla religione o le convinzioni personali] esplica, l'articolo 21 della Carta non si distingue, in linea di principio, dalle diverse disposizioni dei Trattati istitutivi che vietano le discriminazioni fondate su vari motivi, anche quando tali discriminazioni derivino da contratti conclusi tra

⁹³⁷ Sentenza *Bauer*, punto 85 (corsivo aggiunto). V. anche Sentenza *IR*, punto 69; ove, come anticipato, è citata la sentenza *Egenberger*, punto 76, che, a sua volta, rinvia alla sentenza *AMS*, punto 47.

⁹³⁸ Nella versione in lingua italiana delle pronunce della Corte vengono utilizzate come sinonimi le espressioni “natura imperativa” e “effetto imperativo”. L'espressione italiana è molto fedele a quella utilizzata nella versione in lingua francese, ossia “caractère impératif”. In inglese, infine, viene solitamente impiegata l'espressione “mandatory in nature”, seppur si riscontrino casi in cui l'aggettivo “mandatory” viene direttamente riferito al “principio”.

⁹³⁹ LENAERTS K., GUTIÉRREZ-FONS J. A., *The constitutional allocation of powers*, cit., p. 1648, nota 104, ove gli Autori riferiscono il predetto carattere direttamente ai “principi del diritto” (eventuali sottesi a una norma scritta).

⁹⁴⁰ In realtà, questa definizione sembra risolversi in una metonimia: il significato di una categoria giuridica viene descritto con gli effetti che essa esplica.

privati”^{941 - 942}. Dall’analisi della giurisprudenza in relazione alle predette disposizioni dei Trattati istitutivi⁹⁴³, sembra che il “carattere imperativo” sia stato

⁹⁴¹ Sentenza *Egenberger*, punto 76, ove l’effetto imperativo in discorso viene, in sostanza, descritto mediante una similitudine con la giurisprudenza della Corte in tema di carattere imperativo delle disposizioni dei Trattati istitutivi. A sostegno di quanto affermato, difatti, la Grande Sezione richiama alcune precedenti sentenze che ritiene applicabili “per analogia” al caso *Egenberger*; in particolare viene fatto espressamente riferimento al punto 39 della sentenza *Defrenne* (“Dato che l’art. 119 è di natura imperativa, il divieto di discriminazione tra lavoratori di sesso maschile e di sesso femminile riguarda infatti non solo le pubbliche autorità, ma vale del pari per tutte le convenzioni che disciplinano in modo collettivo il lavoro subordinato, come pure per i contratti fra singoli”); ai punti 33-36 della sentenza della Corte del 6 giugno 2000, *Roman Angonese c. Cassa di Risparmio di Bolzano SpA.*, causa C-281/98, EU:C:2000:296 (ove è, tra l’altro rilevato, al punto 33, che “essendo le condizioni di lavoro nei vari Stati membri disciplinate talvolta da norme di natura legislativa o regolamentare, talvolta da contratti ed altri atti stipulati o emessi da privati, una limitazione del divieto della discriminazione basata sulla cittadinanza agli atti della pubblica autorità rischierebbe di creare disparità nella sua applicazione”); al punto 50 della sentenza della Corte del 3 ottobre 2000, *Angelo Ferlini c. Centre hospitalier de Luxembourg*, causa C-411/98, EU:C:2000:530 (ove viene riconosciuto l’effetto diretto orizzontale del divieto di discriminazione sulla base della nazionalità previsto dall’articolo 6, primo comma, TCE (poi articolo 12 TCE e, oggi, dall’articolo 18, primo paragrafo, TFUE) “in casi nei quali un gruppo o un’organizzazione [...] eserciti un certo potere sui privati e sia in grado di imporre loro condizioni che arrecano pregiudizio all’esercizio della libertà fondamentali garantite dal Trattato”); nonché ai punti 57-61 della sentenza della Corte (Grande Sezione) dell’11 dicembre 2007, causa C-438/05, *International Transport Workers’ Federation e Finnish Seamen’s Union c. Viking Line ABP e OÜ Viking Line Eesti*, ECLI:EU:C:2007:772 (ove, riconoscendo che “l’abolizione fra gli Stati membri degli ostacoli alla libera circolazione delle persone e alla libera prestazione dei servizi sarebbe compromessa se l’eliminazione delle barriere di origine statale potesse essere neutralizzata da ostacoli derivanti dall’esercizio dell’autonomia giuridica di associazioni ed enti di natura non pubblicistica” – punto 57 – la Corte sancisce che l’articolo 43 TCE (oggi articolo 49 TFUE) – relativo alla libertà di stabilimento – debba “essere interpretato nel senso che, in circostanze come quelle della causa principale, esso può essere direttamente invocato da un’impresa privata nei confronti di un sindacato o di un raggruppamento di sindacati”). Come è noto, diverse sentenze alle quali ha fatto riferimento la Corte sono, a loro volta, basate sui principi sanciti nella sentenza della Corte del 12 dicembre 1974, causa 36-74, *B.N.O. Walrave, L.J.N. Koch c. Association Union cycliste internationale, Koninklijke Nederlandsche Wielren Unie e Federación Española Ciclismo*, ECLI:EU:C:1974:140 (in relazione al “carattere imperativo” – nei termini sopra descritti – del principio di non discriminazione sulla base della cittadinanza quale imprescindibile esigenza al fine di realizzare “l’abolizione fra gli Stati membri degli ostacoli alla libera circolazione delle persone ed alla libera prestazione di servizi”, v. spec. punti 16-19) e della sentenza della Corte del 15 dicembre 1995, causa C-415/93, *Union royale belge des sociétés de football association ASBL e altri c. Jean-Marc Bosman e altri*, ECLI:EU:C:1995:463 (spec. punto 83).

⁹⁴² Nonostante il riferimento all’articolo 21 della Carta, non pare potersi dubitare del fatto che il carattere imperativo discenda direttamente dalla natura di principio generale del diritto dell’Unione: v. esplicitamente in questo senso il precedente punto 75 della stessa sentenza *Egenberger*, secondo

riconosciuto a norme del diritto primario di una tale importanza – nel contesto dell’ordinamento giuridico dell’Unione, della sua struttura, e delle caratteristiche del processo di integrazione – che, qualora limitate nella loro portata precettiva alla sola azione degli Stati membri e di altri soggetti aventi natura pubblicistica, vedrebbero pregiudicato il proprio effetto utile.

Differentemente, nonostante le sentenze della Corte in tema di diritto alle ferie annuali retribuite richiamino espressamente il punto 76 della sentenza *Egenberger*⁹⁴⁴, in relazione all’articolo 31, paragrafo 2, della Carta esse la medesima espressione viene utilizzata in una diversa accezione, ossia quale

il quale “[i]l divieto di ogni discriminazione fondata sulla religione o le convinzioni personali riveste carattere imperativo in quanto principio generale del diritto dell’Unione”. Questa conclusione è confermata dalla sentenza *IR* che, si ricorda, concerne una situazione che si pone al di fuori della sfera di applicazione *ratione temporis* della Carta, v. sentenza *IR*, punto 69: “[i]l divieto di qualsiasi discriminazione fondata sulla religione o sulle convinzioni personali riveste carattere imperativo in quanto principio generale del diritto dell’Unione ora sancito dall’articolo 21 della Carta”. Inoltre, ragionando diversamente e per assurdo, dal punto 76 della sentenza *Egenberger* si dovrebbe dedurre che – implicitamente – la Corte abbia voluto affermare la vincolatività per l’autonomia privata – qualora si svolga in un settore disciplinato dal diritto dell’Unione – in relazione a tutti i motivi di discriminazione oggi vietati dall’articolo 21 della Carta.

⁹⁴³ Giurisprudenza che, si precisa, invero non riguarda soltanto il divieto di discriminazione basato su diversi motivi ma anche disposizioni in tema di libertà di circolazione, v. *supra* in nota.

⁹⁴⁴ Sentenza *Bauer*, punto 85.

sinonimo di “non derogabile” o di “tutela minima”⁹⁴⁵⁻⁹⁴⁶. In questo contesto, quindi, il carattere “inderogabile” della disposizione sembra quindi attenere al grado di chiarezza e precisione della norma richiesto per la sua invocabilità “in quanto tale” in una controversia contro il datore di lavoro. Nonostante questa polisemia, che può essere spiegata dalle peculiarità dell’origine del diritto a ferie annuali retribuite nell’ordinamento dell’Unione⁹⁴⁷, la norma di diritto primario rimane – anche nelle

⁹⁴⁵ Sentenza *Bauer*, punti 83-85, ove viene precisato che dal carattere imperativo della formulazione dell’articolo 31, paragrafo 2, della Carta – “che riflette il principio essenziale del diritto sociale dell’Unione [discende che, da tale principio,] non è possibile derogare se non nel rispetto delle rigorose condizioni di cui all’articolo 52, paragrafo 1, della Carta e, in particolare, del contenuto essenziale del diritto fondamentale alle ferie annuali retribuite” (punto 84). Ancora più estesi sono i riferimenti a tale carattere nella sentenza *Max-Planck-Gesellschaft* (v. punti 45 e 72-74). Risulta necessario rilevare che, in entrambe le sentenze, rispettivamente al punto 83 e al punto 72, la “natura imperativa” attribuita al “principio essenziale del diritto sociale dell’Unione” consistente nel diritto alle ferie annuali retribuite viene direttamente ricollegata alle statuizioni della Corte contenute ai punti 48 e 68 della sentenza della Corte (Prima Sezione) del 16 marzo 2006, cause riunite C-131/04 e C-257/04, *C. D. Robinson-Steele contro R. D. Retail Services Ltd (C-131/04), Michael Jason Clarke c. Frank Staddon Ltd e J. C. Caulfield e altri c. Hanson Clay Products Ltd (C-257/04)*, ECLI:EU:C:2006:177. Dall’analisi di quest’ultima sentenza, che si pone al di fuori della sfera di applicazione *ratione temporis* della Carta – e dei due punti richiamati dalla Grande Sezione – risulta chiaro come l’inderogabilità che caratterizza il diritto di ogni lavoratore alle ferie annuali retribuite sia primariamente e strettamente connessa alle disposizioni della direttiva del Consiglio 23 novembre 1993, 93/104/CE, concernente taluni aspetti dell’organizzazione dell’orario di lavoro (oggi direttiva 2003/88) e, in particolare, al suo articolo 7 nel contesto della direttiva. Secondo la sentenza *Robinson-Steele* (punto 48), il fondamento della natura imperativa (*rectius* “inderogabile”) di tale diritto è difatti rappresentato dalle statuizioni della Corte – in relazione al medesimo articolo – nella Sentenza della Corte (Sesta Sezione) del 26 giugno 2001, Causa C-173/99, *The Queen c. Secretary of State for Trade and Industry, ex parte Broadcasting, Entertainment, Cinematographic and Theatre Union (BECTU)*, ECLI:EU:C:2001:356, punto 43. Per quanto rileva ai fini della presente analisi, è sufficiente indicare che nella sentenza *BECTU* la non derogabilità – che mai viene associata alla “imperatività” – discende da una analisi delle disposizioni della direttiva. Più in particolare, premesso che la direttiva 93/104, prevedeva, all’articolo 17, “una serie di deroghe a diverse norme di base della direttiva stessa, tenuto conto delle particolarità di talune attività e a certe condizioni” (punto 13), la Corte, rilevando che l’articolo 7 non figurava tra le disposizioni alle quali la direttiva consentiva esplicitamente di derogare (punto 41), ha sancito che “il diritto di ogni lavoratore alle ferie annuali retribuite va considerato come un principio particolarmente importante del diritto sociale comunitario, al quale non si può derogare e la cui attuazione da parte delle autorità nazionali competenti può essere effettuata solo nei limiti esplicitamente indicati dalla stessa direttiva 93/104” (punto 43).

⁹⁴⁶ V. *infra*.

⁹⁴⁷ Come in parte anticipato, il diritto alle ferie annuali retribuite ha trovato esplicitamente riscontro nel diritto positivo dell’Unione – allora Comunità – con la direttiva 93/104 e, successivamente, nella

pronunce della Grande Sezione relative all'articolo della Carta citato – l'elemento che consente al diritto dell'Unione di esplicare effetti diretti (oppositivi⁹⁴⁸) nell'ambito di controversie aventi natura c.d. orizzontale⁹⁴⁹.

5.3.2. Sulla di per sé sufficienza a conferire agli individui un diritto invocabile come tale

direttiva 2003/88; entrambe adottate sulla base dell'articolo 118 A TCE (poi articolo 137, paragrafo 2, TCE, corrispondente all'odierno articolo 157, paragrafo 2, lettera b), TFUE). Deve sul punto considerarsi che tale base giuridica – inscritta nel contesto delle disposizioni del Trattato in tema di Politica Sociale – consente di adottare – mediante direttive – esclusivamente “prescrizioni minime” per il ravvicinamento delle legislazioni nazionali. Questo carattere di armonizzazione “minima” operato dalla direttiva 93/104 e la mancata previsione, nell'ambito di quest'ultima, di disposizioni che consentissero esplicitamente di derogare dall'articolo 7 (v. sentenza *BECTU*, illustrata nella nota precedente) hanno determinato l'attribuzione a tale diritto “minimo” della aggettivazione “inderogabile”. L'elevazione di tale diritto dal diritto derivato alla fonte di diritto primario sembra aver mantenuto tale caratteristica. Quanto precede non intende porre in dubbio il fatto che il principio essenziale del diritto sociale dell'Unione consistente nel diritto alle ferie annuali retribuite “tragga origine” “tanto dagli atti elaborati dagli Stati membri a livello di Unione, come la Carta comunitaria dei diritti sociali fondamentali dei lavoratori, peraltro menzionata all'articolo 151 TFUE, quanto dagli atti internazionali ai quali gli Stati membri hanno partecipato o aderito. Tra questi ultimi rientra la Carta sociale europea, di cui tutti gli Stati membri sono parti in quanto vi hanno aderito nella sua versione originaria, nella sua versione riveduta o nelle due versioni, anch'essa menzionata all'articolo 151 TFUE [...] la convenzione n. 132 dell'Organizzazione internazionale del lavoro, del 24 giugno 1970, relativa ai congedi annuali pagati, come riveduta” (sentenza *Bauer*, punto 81).

⁹⁴⁸ Nonostante la disapplicazione della nazionale rappresenti, in questi casi, una manifestazione del principio del primato secondo la formulazione adoperata nella sentenza *Simmenthal* per precisare il modo in cui gli Stati membri sono tenuti ad assicurarne l'operatività (Sentenza *Simmenthal*, punto 21), essa, come sottolineato dalla sentenza *Poplawski II*, deve (*rectius* dovrebbe) essere soggetta al test di effetto diretto.

⁹⁴⁹ Ci si riferisce in particolare alla sentenza *Bauer*, punti 64-92, dove, premessa la non conformità della legislazione nazionale con il diritto dell'Unione (identificando congiuntamente, come anticipato, quale “*normative yardstick*” l'articolo 7 della direttiva 2003/88 e l'articolo della Carta), per il caso in cui il giudice nazionale ritenga non esperibile il percorso della interpretazione conforme, la Corte riconosce la possibilità per l'articolo 31, paragrafo 2, della Carta di esplicare effetti diretti anche in controversie di natura orizzontale o, più precisamente, “in una controversia contro il [proprio] datore di lavoro” (spec. punti 76-86, in relazione alla causa C-570/16, *Volker Willmeroth c. Martina Broßonn*).

In secondo luogo, è necessario esaminare la “di per sé sufficien[za] a conferire agli individui un diritto invocabile come tale”⁹⁵⁰. Questa formulazione, come anticipato, è stata per la prima volta utilizzata nella sentenza *AMS*⁹⁵¹ per distinguere tale caso – relativo all’articolo 27 della Carta⁹⁵² – dal ragionamento operato nella sentenza *Küçükdeveci* – in relazione al principio generale del diritto dell’Unione consistente nel divieto di discriminazione in base all’età⁹⁵³–. Anche prima del chiarimento operato al punto 63 della sentenza *Poplawski II*, ad un più attento esame, il significato ultimo di questa perifrasi poteva scorgersi nella giurisprudenza della Corte di giustizia citata, senza dover chiamare in causa la distinzione tra diritti e principi ai sensi delle disposizioni finali della Carta.

La formulazione delfica, difatti, da un lato, sembra basarsi primariamente su alcune pronunce della Corte in tema di effetti diretti di norme dei Trattati – e in particolare sulla formula utilizzata nella sentenza *Reyners*⁹⁵⁴ in relazione alla norma del trattamento nazionale nell’ambito del diritto di stabilimento –; dall’altro lato,

⁹⁵⁰ Sentenza *Bauer*, punto 85. V. anche sentenza *IR*, punto 69, ove il rinvio al punto 76 della sentenza *Egenberger*. Quest’ultimo, a sua volta, si basa sul noto – e già descritto – “distinguishing” operato al punto 47 della sentenza *AMS*. La interrelazione tra la distinzione operata al predetto punto della sentenza *AMS* e la distinzione tra “diritti” e “principi” ai sensi delle disposizioni generali della Carta non sarà di seguito approfondita stante la non applicabilità di quest’ultima alla controversia in esame.

⁹⁵¹ Sentenza *AMS*, punto 47, secondo cui “[...] occorre notare come le circostanze del procedimento principale si differenzino da quelle all’origine della citata sentenza *Küçükdeveci*, nella misura in cui il principio di non discriminazione in base all’età, in esame in quella causa, sancito dall’articolo 21, paragrafo 1, della Carta, è di per sé sufficiente per conferire ai singoli un diritto soggettivo invocabile in quanto tale”.

⁹⁵² Ai sensi dell’articolo 27 (Diritto dei lavoratori all’informazione e alla consultazione nell’ambito dell’impresa) della Carta: “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*” (corsivo aggiunto).

⁹⁵³ Si rammenta che la Carta non risultava applicabile *ratione temporis* alla controversia all’origine della sentenza *Küçükdeveci*.

⁹⁵⁴ Sentenza *Reyners*, punto 25, secondo cui “tale norma è, per eccellenza, atta ad essere fatta valere direttamente dai cittadini di tutti gli altri Stati membri” (la versione in lingua francese rappresenta meglio l’elemento della “di per sé sufficienza” attraverso l’utilizzo dell’espressione “par essence” traducibile con “per natura”: “cette règle est, par essence, susceptible d’être invoquée directement par les ressortissants”).

sembra utilizzata dalla Corte sia in relazione a principi generali del diritto dell'Unione – quantomeno quando consistenti in un divieto di discriminazione⁹⁵⁵ – ovvero a disposizioni della Carta⁹⁵⁶. L'invocabilità del diritto sembra richiedere il rispetto di due condizioni, un sufficiente grado di chiarezza e precisione del diritto, da un lato, il suo carattere incondizionato, dall'altro⁹⁵⁷. Quest'ultimo, come è stato recentemente ricordato anche in relazione all'oggetto della presente indagine⁹⁵⁸, richiede che il diritto non debba essere precisato mediante disposizioni del diritto dell'Unione o del diritto nazionale⁹⁵⁹. Il riconoscimento dell'effetto diretto non determina la radicale ed automatica esclusione di ogni margine di discrezionalità per gli Stati membri⁹⁶⁰. Per quanto riguarda la chiarezza e sufficiente precisione, una norma di diritto primario rispetta questa condizione quando il suo contenuto normativo è sufficientemente preciso da fornire indicazioni utilizzabili dal giudice nazionale⁹⁶¹.

Differentemente dai casi sin qui citati, nella sentenza *CCOO* il diritto fondamentale a una limitazione della durata massima del lavoro e a periodi di riposo

⁹⁵⁵ Sentenza *AMS*, punto 47; sentenza *DI*, punto 36 (*per relationem* alla sentenza *AMS*, punto citato); sentenza *IR*, punto 69.

⁹⁵⁶ Sentenza *AMS*, punto 48 (negando tale carattere all'articolo 27 della Carta); sentenza *Egenberger*, punto 76; sentenza *Bauer*, punto 85; sentenza *Max-Planck-Gesellschaft*, punto 74; sentenza *Cresco Investigation*, punto 76.

⁹⁵⁷ Corrispondenti, peraltro, ai due criteri sulla scorta dei quali operare la valutazione circa la possibilità di attribuire effetti diretti a ogni previsione di diritto comunitario – ora dell'Unione – individuati da PESCATORE P., *The Doctrine of "Direct Effect": An Infant Disease of Community Law*, cit., p. 151, ove l'Autore utilizza il termine "giustiziabilità".

⁹⁵⁸ Sentenza *Bauer*, punto 85 e sentenza *Max-Planck-Gesellschaft*, punto 74, ove – in relazione all'articolo 31, paragrafo 2, della Carta, è precisato che esso "non richiede infatti una concretizzazione ad opera delle disposizioni del diritto dell'Unione o del diritto nazionale, *le quali sono solo chiamate a precisare la durata esatta delle ferie annuali retribuite e, eventualmente, talune condizioni di esercizio di tale diritto*" (corsivo aggiunto). V. anche sentenza *Egenberger*, punto 78 (in relazione agli articoli 21 e 47 della Carta).

⁹⁵⁹ Questo elemento è evidentemente assente qualora si esamini il disposto dell'articolo 27 della Carta, v. *supra* in nota.

⁹⁶⁰ GALLO D., *L'efficacia diretta del diritto dell'Unione europea negli ordinamenti nazionali. Evoluzione di una dottrina ancora controversa*, cit., p. 202 ss., spec. p. 204.

⁹⁶¹ PESCATORE P., *The Doctrine of "Direct Effect": An Infant Disease of Community Law*, cit., p. 151.

giornalieri e settimanali ha esplicito degli effetti precettivi e rilevanti nell'ordinamento nazionale che, tuttavia, non sono totalmente inquadrabili nello schema effetto diretto – disapplicazione, benché ad esso molto prossimo. A differenza di quanto operato nella sentenza *Bauer*, peraltro, nessun riferimento è operato ai tradizionali criteri del *test* dell'effetto diretto. La sentenza si caratterizza, difatti, per l'utilizzo in combinato disposto delle disposizioni della direttiva e dell'art. 31, par. 2, della Carta. Queste disposizioni, congiuntamente, determinano secondo la Corte l'insorgere di un obbligo in capo ai giudici nazionali consistente nell'interpretare lo Statuto dei lavoratori – nel silenzio di questo – nel senso di prevedere un obbligo, in capo ai datori di lavoro, “di istituire un sistema che consenta la misurazione della durata dell'orario di lavoro giornaliero svolto da ciascun lavoratore”⁹⁶². Ciò pur lasciando agli Stati membri ampia discrezionalità nel disciplinare le concrete modalità di tale obbligo⁹⁶³. La medesima disposizione del Titolo IV della Carta esplica quindi – in questo più recente caso – effetti notevolmente diversi da quanto registrato nelle sentenze *Bauer* e *Max-Planck*; effetti che benché non definiti (né definitibili) “diretti” secondo il tradizionale test utilizzato dalla Corte sembrano porsi, per certi aspetti, al di là della mera disapplicazione del diritto nazionale incompatibile con l'art. 31, par. 2, della Carta.

5.4. Sulle conseguenze dell'orizzontalità per i datori di lavoro privati

Se l'interazione tra direttive e Carta in relazione a controversie aventi natura orizzontale rappresenta un tema poliedrico e di estrema importanza nella riflessione circa le potenzialità della Carta quale strumento di costituzionalizzazione dell'ordinamento giuridico dell'Unione⁹⁶⁴, per analizzare l'altro lato della medaglia

⁹⁶² Sentenza *CCOO*, punto 71.

⁹⁶³ Conformemente a quanto proposto dall'AG Pitruzzella nelle Conclusioni *CCOO*.

⁹⁶⁴ Sui profili menzionati nel testo si veda il recente approfondimento di ROSSI L.S., *The relationship between the EU Charter of Fundamental Rights and Directives in horizontal situations*, in *EU Law Analysis*, 25 febbraio 2019, disponibile al seguente link:

occorre riflettere sulle conseguenze del riconoscimento ad alcuni diritti fondamentali tutelati dal Titolo IV, come si è detto “fisiologicamente orizzontali”, di effetti diretti in controversie orizzontali.

Come abbiamo visto nell’analisi giurisprudenziale, al punto 90 della sentenza *Bauer*, la Corte di giustizia sancisce che “per quanto riguarda, più precisamente, l’articolo 31, paragrafo 2, della Carta, va 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, ossia quello di concedere tali ferie retribuite”. Affermazione che, tuttavia, come anticipato e confermato dall’elaborazione giurisprudenziale della Corte successiva, sembra incontrare dei limiti, essendo tale obbligo circoscritto al “contenuto essenziale” del diritto fondamentale in discorso. Affermazione che, per altro verso, anche “per analogia”, potrà essere, con il tempo, essere estesa ad altri diritti fondamentali previsti dalla stessa disposizione e/o ad altre disposizioni fisiologicamente orizzontali (del Titolo IV) della Carta, fermi i limiti e le resistenze già descritte.

Merita qualche riflessione ulteriore, in altre parole, l’insorgere di una serie di quelli che potrebbero essere definiti “doveri” od “obblighi” “fondamentali” in capo (anche) ai datori di lavoro privati direttamente basati sulla Carta, anche a prescindere (ove si tratti di conseguenze della inapplicabilità di una normativa nazionale contrastante con il diritto dell’UE) da qualsivoglia valutazione circa il comportamento di questi e dalla relazione giuridica soggettiva intercorrente con il lavoratore. Questa problematica può essere affrontata sotto diversi piani di indagine: processuale; sostanziale; e teorico-ricostruttiva⁹⁶⁵. Segue qualche breve spunto su tutti e tre i profili.

<http://eulawanalysis.blogspot.com/2019/02/the-relationship-between-eu-charter-of.html> [ultimo accesso 20 dicembre 2020], ove viene evidenziato – alla luce delle recenti sentenze *Bauer* e *Max-Planck-Gesellschaft* – come le direttive possano rappresentare un elemento capace di attrarre, una controversia avente natura orizzontale, nell’ambito di applicazione della Carta.

⁹⁶⁵ BAILLEUX A., *L’effet direct horizontal des droits fondamentaux. Le critère du pouvoirsavoir, ligne claire de la jurisprudence ?*, in *Revue des Affaires Européennes*, 2019, 329 ss.; LECZYKIEWICZ

In primo luogo, per quanto riguarda il rimedio atto ad assicurare una tutela giurisdizionale effettiva, la riflessione verte sulla domanda se, in un caso di violazione normativa (quindi da parte dello Stato membro che mal ha recepito e implementato il precetto UE a livello nazionale), il lavoratore debba avere a disposizione un'azione verso la parte datoriale oppure verso lo Stato⁹⁶⁶. Tra le più interessanti pagine sul punto possono essere ricordate quelle svolte dall'Avvocato generale Bobek nelle conclusioni *Cresco Investigation* in relazione alla (non) opportunità di rendere i – datori di lavoro – privati giuridicamente ed economicamente responsabili per le conseguenze derivanti dall'inadempimento dello Stato membro, conclusioni che occorre leggere insieme alle conclusioni *AMS* presentate dall'Avvocato generale Cruz Villalón. Quest'ultimo, confrontato al problema dell'imposizione in capo ad un soggetto privato di un obbligo sopravvenuto risultante dalla disapplicazione di una disposizione nazionale in contrasto con il diritto dell'Unione, considera «ragionevole che l'onere del risarcimento ricada su colui che ha beneficiato del comportamento illegittimo [nda, in tal caso il datore di lavoro], non sul titolare del diritto [nda, il lavoratore]»⁹⁶⁷.

Tuttavia, ancorché la possibilità di rivalsa del datore di lavoro privato nei confronti dello Stato membro venga prospettata da entrambi gli Avvocati generali appena ricordati ⁹⁶⁸, in termini concreti questa via sembra estremamente complicata⁹⁶⁹. Ci si riferisce, in altre parole, alla possibilità per il datore di lavoro privato che abbia subito un danno per effetto dell'assunzione imprevista di un

D., *Horizontal Application of the Charter of Fundamental Rights*, in *European Law Review*, 2013, p. 479 ss.; LECZYKIEWICZ D., *Private Party Liability in EU Law: In Search of the General Regime*, in BARNARD C., ODUDU O., *Cambridge Yearbook of European Legal Studies*, Vol 12, 2009-2010, pp. 1-34.

⁹⁶⁶ V. conclusioni *Cresco Investigation*, punti 173-196; Cfr. PALADINI E., *Fundamental rights, horizontal exclusionary effect and a stone guest (Judgment C-176/12, A.M.S.)*, in *Il Diritto dell'Unione Europea*, 2014, pp. 571-600.

⁹⁶⁷ Conclusioni *AMS*, punto 79, richiamato al punto 174 delle conclusioni *Cresco Investigation*.

⁹⁶⁸ V., rispettivamente, conclusioni *AMS*, punto 79 e conclusioni *Cresco Investigation*, punto 174.

⁹⁶⁹ Come riconosciuto, in seconda battuta, dall'Avvocato generale Bobek nelle conclusioni *Cresco Investigation*, punto 183, nota 96.

obbligo, sopravvenuto a causa di un comportamento illegittimo di uno Stato membro, di esperire utilmente un'azione di risarcimento danni nei confronti di quest'ultimo sulla base della sentenza *Francovich* e della successiva giurisprudenza della Corte. Difatti, in primo luogo, non appare scontato che la condizione per cui la norma dell'Unione violata deve essere preordinata a conferire diritti in capo ai singoli possa ritenersi integrata nel caso in cui essa imponga un obbligo in capo al soggetto agente (e non già un diritto), nonostante si riscontri un'autorevole opinione in senso possibilista sul punto⁹⁷⁰. In secondo luogo, dovrà essere valutato se ricorra, nei singoli casi, il carattere "grave e manifesto" della violazione; anche questo elemento, in assenza di precedenti pronunce della Corte che abbiano sancito la incompatibilità della normativa nazionale con il diritto dell'Unione, sembra difficilmente soddisfatto⁹⁷¹.

⁹⁷⁰ V., pur in mancanza di un apparato argomentativo su questo profilo, le conclusioni *AMS*, punto 79 (ove viene sostenuta la possibilità per il datore di lavoro privato ingiustamente danneggiato in conseguenza dell'inadempimento dello Stato membro di ricorrere nei confronti di quest'ultimo nonostante «originariamente, l'azione di responsabilità nei confronti degli Stati membri per violazione del diritto dell'Unione [fosse] stata concepita per tutelare coloro che invocassero un diritto»). In realtà, se, in alcuni casi (discriminazione normativa senza alcun beneficio per il datore di lavoro privato), può condividersi l'argomento di natura "morale" secondo cui è lo Stato che deve sostenere il costo del proprio inadempimento (v. conclusioni *Cresco Investigation*, punti 179-182 e 188-189)(che ha inoltre il pregio di disincentivare siffatti comportamenti da parte dello Stato membro), un'estensione della giurisprudenza in tal senso, da un lato, non sembra in linea con la funzione ultima dell'azione in discorso (*i.e.*, sanzionare manifeste violazioni da parte degli Stati membri e non già assicurare in tutti i casi un ristoro per i danni subiti dal privato, v. in questo senso D. CHALMERS, G. DAVIES, G. MONTI, *European Union Law*, Cambridge, 2019, IV ed., p. 319) e, dall'altro lato, sembra potenzialmente foriera di rilevanti conseguenze per i bilanci degli Stati membri (v. in questo senso, con riferimento alla sentenza *Francovich*, C. HARLOW, *Francovich and the Problem of the Disobedient State*, in *Eur. Law Jour.*, 1996, p. 199 ss., spec. pp. 210-212).

⁹⁷¹ V. ad es. sentenza *Specht*, punti 102-105, ove la Corte rileva che, quando gli Stati membri godono di un potere discrezionale (come nel caso dell'adozione di misure sussumibili nell'art. 7 della direttiva 2000/78, v. in questo senso sentenza *Milkova*, punti 52-53), è necessario «valutare se [...] la natura e la portata degli obblighi che incombono agli Stati membri in forza dell'articolo 2, paragrafo 2, della direttiva 2000/78 rispetto a una normativa come quella controversa nel procedimento principale possano essere considerate chiare e precise solo a partire [dalla previa constatazione della incompatibilità di quest'ultima con il diritto dell'Unione]» con conseguente «insussistenza di una violazione sufficientemente qualificata prima di tale data»; valutazione che spetta al giudice nazionale condurre.

Quanto al secondo profilo, occorre constatare che, alla luce di quanto appena rilevato, una siffatta allocazione dei costi derivanti dall'inadempimento dello Stato in capo a un soggetto privato appaia, allo stato attuale della giurisprudenza della Corte di giustizia, in molti casi "definitiva". La possibilità di invocare un diritto/obbligo fondamentale sancito dalla Carta e concretizzato, in prima battuta, da disposizioni di diritto derivato in materia sociale nei confronti del proprio datore di lavoro equivarrà quindi, di regola, ad allocare definitivamente il costo dell'inadempimento in capo a tale soggetto, a prescindere da qualsivoglia considerazione sul contributo di questo nella violazione del diritto UE.

Infine, questa "allocazione dei costi pressoché definitiva" può essere ricostruita in diverse chiavi concettuali. L'Avvocato generale Bobek richiama una serie di elementi da prendere in considerazione, come ad esempio la fonte dell'incompatibilità con il diritto dell'Unione, la colpa, il soggetto che tra un beneficio dallo stesso, oltretutto all'argomento della debolezza relativa del lavoratore nella relazione d'impiego⁹⁷². In dottrina, Leczykiewicz⁹⁷³, ad esempio, ha valorizzato quest'ultimo elemento che, in sostanza, verte sulla strutturale subordinazione sottesa all'applicazione dei diritti fondamentali in esame. Più nel dettaglio, l'A., confrontandosi con la problematica dell'applicabilità dei diritti fondamentali alle relazioni *inter privatos*, parte dalla considerazione per cui non tutte le relazioni interindividuali dovrebbero essere "costituzionalizzate" ossia soggiacere, per quanto qui interessa, ad uno scrutinio alla luce dei diritti fondamentali sanciti dalla Carta. Sulla base di queste premesse, Leczykiewicz individua due dottrine in conformità alle quali la Carta potrebbe venire in rilievo in controversie tra soggetti privati. Secondo una prima teoria ricostruttiva, la c.d. *regulatory effect doctrine*, la Carta potrebbe venire in rilievo quando un soggetto, benché privato, agisce *de facto* quale soggetto regolatore nei confronti dell'altra

⁹⁷² V. conclusioni *Cresco Investigation*, punti 177-184.

⁹⁷³ LECZYKIEWICZ D., *Horizontal Application of the Charter of Fundamental Rights*, cit., p. 492 ss., spec. p. 495.

parte privata⁹⁷⁴. In forza della seconda, c.d. *economic imbalance doctrine*, la Carta può essere invocata nei confronti di un soggetto privato che si trova in una situazione di potere nell'ambito di una relazione contrattuale sbilanciata⁹⁷⁵. A titolo esemplificativo, possono essere considerate tali la relazione di impiego e quella tra professionista e consumatore⁹⁷⁶. La *ratio* sottesa a questa dottrina, secondo l'A., dovrebbe ravvisarsi nell'utilizzare la Carta per proteggere la libertà contrattuale, ossia l'autonomia privata del soggetto debole⁹⁷⁷. Si noti come una siffatta ricostruzione corrisponda perfettamente alla concezione di giustizia sociale in termini di “*access justice*” tradizionalmente sottesa alla costruzione dell'ordinamento UE, presentata nel primo capitolo⁹⁷⁸.

La “subordinazione”, caratterizzante i diritti sociali fondamentali oggetto del presente lavoro che direttamente afferiscono al rapporto di impiego, era peraltro stata individuata come fondamento della invocabilità dei diritti sociali fondamentali in controversie orizzontali dall'Avvocato generale Trstenjak. Nelle conclusioni *Dominguez*, difatti, dopo aver rilevato l'importanza della questione dell'applicabilità diretta o meno dei principi generali nei rapporti tra privati ai fini della tutela individuale dei diritti fondamentali⁹⁷⁹, viene sottolineato come “la tradizionale contrapposizione «pubblico/privato» da tempo non vada più considerata attuale in uno Stato moderno [e che] [s]i poss[a]no effettivamente immaginare casi in cui la tutela dei diritti fondamentali nei confronti di soggetti privati appare tanto necessaria quanto nei confronti delle autorità, con la conseguenza che il mancato riconoscimento di tale tutela equivarrebbe ad una violazione di detti diritti”⁹⁸⁰. Questo è il caso, ad esempio, – prosegue l'AG – “dei rapporti di lavoro come quelli della controversia in esame, tanto più che un rapporto

⁹⁷⁴ LECZYKIEWICZ D., *Horizontal Application of the Charter of Fundamental Rights*, cit., p. 493.

⁹⁷⁵ LECZYKIEWICZ D., *Horizontal Application of the Charter of Fundamental Rights*, cit., p. 494.

⁹⁷⁶ *Ibidem*.

⁹⁷⁷ *Ibidem*.

⁹⁷⁸ V. *supra* capitolo I, par. 2.1.4.

⁹⁷⁹ Conclusioni *Dominguez*, punto 117.

⁹⁸⁰ Conclusioni *Dominguez*, punto 118.

di lavoro — indipendentemente dalla sua natura privata o pubblica — è caratterizzato di norma da un'asimmetria nel rapporto di forza tra lavoratore e datore di lavoro⁹⁸¹.

Ora, benché l'orizzontalità dei diritti sociali fondamentali in esame poggi su solide fondamenta concettuali ⁹⁸², come è già stato sottolineato, la costituzionalizzazione dei rapporti *inter privatos* ad opera della Carta, ossia la definizione del rapporto tra diritti fondamentali ed autonomia privata, involge riflessioni e conseguenze che travalicano la prospettiva dei *singoli* datori di lavoro privati. Questa scelta, come è stato rilevato da Craig e già ricordato⁹⁸³, plasma la stessa concezione dell'ordinamento giuridico UE⁹⁸⁴.

6. Considerazioni conclusive

L'analisi giurisprudenziale condotta in questo capitolo permette di individuare due principali sviluppi in relazione al valore precettivo dei diritti sociali fondamentali in esame nella giurisprudenza della Corte *post* Lisbona.

Primo, la possibilità, per tali diritti fondamentali, di venire in rilievo nei confronti dell'azione delle istituzioni, organi od organismi dell'Unione. È stato analizzato, in primo luogo, il caso *IPSO c. BCE*, nel quale il Tribunale ha concluso nel senso dell'annullamento di un atto UE per violazione dell'art. 27 “come precisato dalla direttiva 2002/14”. Si è fatto riferimento, in secondo luogo, al caso

⁹⁸¹ Conclusioni *Dominguez*, punto 119.

⁹⁸² Un discorso dal tenore maggiormente costituzionale al riguardo viene svolto da FRANTZIOU E., *The Horizontal Effect of Fundamental Rights in the European Union: A Constitutional Analysis*, cit., spec. p. 178 ss.

⁹⁸³ V. *supra* capitolo II, par. 1.3.

⁹⁸⁴ CRAIG P., *The Lisbon Treaty: Law, Politics, and Treaty Reforms*, cit., p. 208 ss. V. anche, in una prospettiva di diritto costituzionale, KUMM M., *Who is Afraid of the Total Constitution? Constitutional Rights as Principles and the Constitutionalization of Private Law*, cit., e NAVARRETTA E., *Costituzione, Europa e diritto privato. Effettività e Drittwirkung ripensando la complessità giuridica*, cit.

SQ c. BEI, ove l'art. 31, par. 1, della Carta è stato utilizzato come mero ausilio interpretativo, pur dimostrando di poter avere un impatto più rilevante. In terzo luogo, è stata richiamata la sentenza resa dalla Grande Sezione della Corte di giustizia nel caso *Carreras Sequeros*, ove il ragionamento del Tribunale viene censurato nella parte in cui una riduzione significativa del numero di giorni di congedo attribuiti ad alcuni funzionari dell'Unione, pur rimanendo comunque superiore alle quattro settimane, era stata considerata in contrasto con il diritto sancito all'art. 31, par. 2, della Carta, con conseguente annullamento della sentenza.

Questo sviluppo corrisponde in sostanza ad uno degli obiettivi sottesi, prima, all'emersione del discorso in tema di diritti fondamentali nel processo di integrazione europea – ossia la necessità che le istituzioni rispettino i diritti fondamentali, come rilevato nel secondo capitolo – e, poi, alla predisposizione della Carta. Esso, tuttavia, è ancora caratterizzato da un campo di applicazione circoscritto, sostanzialmente, al contenzioso relativo alla funzione pubblica dell'UE. Ad oggi appare invece limitato, sotto il profilo quantitativo e qualitativo, l'impatto dell'attribuzione del rango primario alla Carta per quanto riguarda il sindacato relativo alla legittimità delle misure di *austerità*⁹⁸⁵.

Il secondo sviluppo degno di nota è rappresentato dal “nuovo corso giurisprudenziale” relativo all'art. 31, par. 2, della Carta, inaugurato nel novembre 2018 e “limato” negli anni successivi. Come rilevato, ad alcuni diritti sociali fondamentali, e segnatamente al diritto alle ferie annuali retribuite e al diritto a periodi di riposo giornalieri e settimanali, la Corte di giustizia ha recentemente riconosciuto importanti effetti precettivi anche in relazione controversie orizzontali, ossia tra individui privati. In controversie tra lavoratore e parte datoriale privata, alcuni diritti fondamentali oggi sanciti dalla Carta sono stati riconosciuti capaci non soltanto di conferire un diritto ma anche di determinare l'insorgere di un obbligo in capo al soggetto privato. Questa estensione della vincolatività di tali norme

⁹⁸⁵ V. *supra* nota n. 300.

all'autonomia privata è basata sull'applicazione "per analogia", non scevra da alcune incertezze, della dottrina *Mangold-Egenberger*, a sua volta basata sulla giurisprudenza in tema di effetti diretti orizzontali di alcune norme in tema di libertà di circolazione e di non discriminazione sancite nei Trattati. Norme così fondamentali la cui non applicazione ai rapporti orizzontali avrebbe pregiudicato lo stesso progetto di integrazione europea (c.d. natura imperativa). Rispetto alla giurisprudenza della Corte sulla quale si basa, tuttavia, queste sentenze si caratterizzano, tra l'altro, per avere ricostruito il contenuto precettivo di tali diritti fondamentali in termini di "contenuto essenziale". È soltanto rispetto a questo "nucleo duro" che ne è stata riconosciuta l'efficacia orizzontale e, pertanto, la possibilità di vincolare l'autonomia privata. In altri termini, quelli della sentenza *Bauer*, il diritto fondamentale alle ferie annuali retribuite sancito dall'art. 31, par. 2, riveste carattere "imperativo" e "incondizionato" soltanto "quanto alla sua stessa esistenza" (punto 89). Ne consegue che la possibilità di far utilmente valere tale diritto fondamentale, in combinato disposto con la normativa di diritto secondario che ne dà concreta attuazione, è stata esclusa nel momento in cui si intendeva censurare la legittimità di un livello di tutela superiore al nucleo minimo di tutela inderogabile consistente nel periodo di quattro settimane. "Inderogabile" secondo la direttiva ma corrispondente altresì al livello di tutela minima garantito dagli strumenti di protezione di diritto internazionale presentati brevemente nel primo capitolo. Quanto precede emerge dall'analisi condotta in relazione ai casi *TSN* e, con i dovuti distinguo, *Carreras Sequeros*, che, come illustrato, riguardava la compatibilità con il diritto fondamentale in discorso di un atto adottato dalle istituzioni. Questo "nucleo duro" di precettività o *precettività minima*, quindi, non riguarda soltanto la possibilità per tale diritto fondamentale di avere effetto diretto ma anche la sua capacità di fungere da parametro di validità di un atto dell'Unione, e quindi, la sua stessa giustiziabilità.

Quanto ai profili problematici.

Anzitutto, è stato rilevato che vi sono due principali approcci o tesi in relazione alla determinazione dell'ambito di applicazione materiale della Carta, anche per quanto riguarda i diritti sociali fondamentali, come sottolineato da ultimo dall'Avvocato generale Bot proprio nel caso *TSN*. Comprendere le modalità di scelta di una o dell'altra tesi appare centrale al fine di valutare il reale valore aggiunto della costituzionalizzazione operata nel Titolo IV. Ad oggi, la giurisprudenza a questo riguardo sembra ondivaga e, benché differenze in termini di base giuridica degli atti di diritto secondario e di finalità della normativa europea e nazionale possano essere notate, il margine di manovra della Corte al riguardo sembra alquanto ampio. In altre parole, se appare forse eccessivo parlare al riguardo di vera e propria *Kompetenz-kompetenz* della Corte di giustizia (Weiler), questa valutazione è certamente legata a scelte di politica giudiziaria, oltretutto, è stato sostenuto in questo lavoro di tesi, al significato e alla storia del diritto sociale fondamentale di volta in volta in questione nel contesto del processo di integrazione europea.

Come rilevato *supra*, da un punto di vista tecnico, si tratta di un problema di duplice interazione normativa, ossia: a) tra (diritto fondamentale enunciato dalla) Carta e norma primaria/secondaria "di collegamento"; e b) tra norma primaria/secondaria "di collegamento" e normativa/situazione giuridica nazionale. L'esame giurisprudenziale condotto consente di individuare, ad esempio, diritti sociali fondamentali che, per utilizzare la metafora del secondo capitolo, vengono in rilievo "solo a mezzogiorno", cioè con esclusivo riferimento agli atti di diritto secondario e ad atti giuridici nazionali adottati a tale riguardo (*e.g.* art. 33, par. 2). A fianco di questi, invece, altri diritti sociali fondamentali, ad es. quelli sanciti dall'art. 31, par. 2, della Carta, hanno, in sostanza, una prima "ombra corta" (in relazione alla interazione *sub a*)) ma, attraverso la direttiva, hanno un raggio di scrutinio molto ampio sul diritto nazionale.

Il problema della "interazione" non caratterizza esclusivamente lo scopo di applicazione ma anche la precettività dei diritti sociali fondamentali. È a questo

riguardo che, da tempo, come ricordato, l'ibridazione tra diritto primario e diritto secondario secondo la dottrina *Mangold* è stata duramente criticata. Questa dottrina, alla base del nuovo corso giurisprudenziale relativo all'art. 31, par. 2, della Carta ha certamente il pregio di garantire – attraverso il riconoscimento di un effetto diretto orizzontale a una serie di prescrizioni minime – l'effettività (*effet utile*) della protezione apprestata al riguardo dal diritto dell'Unione e l'unità dell'ordinamento giuridico dell'Unione, come già rilevato dall'Avvocato generale Trstenjak nelle proprie conclusioni nel caso *Dominguez*⁹⁸⁶. A questo riguardo, tuttavia, non possono non essere tenute in debito conto le conseguenze di questo filone giurisprudenziale in termini di vincolatività dell'autonomia privata, certezza del diritto, rispetto dell'allocazione verticale e orizzontale delle competenze in materia sociale, e, in termini più generali, di legittimazione stessa dell'opera ermeneutica della Corte di giustizia.

Benché l'apertura operata con le sentenze *Bauer* e *Max-Planck* possa essere accolta con favore, da un lato, la di poco successiva opera giurisprudenziale ne ha dimostrato chiaramente i limiti. Nella sentenza *CCOO*, relativa a un diverso diritto fondamentale sancito dalla medesima disposizione – il diritto a periodi di riposo giornalieri e settimanali –, la totale ibridazione tra fonti pregiudica la coerenza e la linearità dell'*iter* logico-argomentativo della Corte. Inoltre, nel caso *TSN*, è stato necessario rimarcare i “confini” del filone giurisprudenziale in discorso: limitato al “contenuto essenziale” del diritto fondamentale alle ferie annuali retribuite. In altre parole, mi pare, questa recente giurisprudenza è funzionale a garantire l'effettività di una tutela minima inderogabile anche dall'autonomia privata. Ma ove l'effetto diretto (o comunque il contenuto precettivo) dei diritti fondamentali in discorso venga ricostruito in termini così limitati e facendo appoggio sul diritto secondario che ne dà concreta attuazione, il *distinguishing* operato al punto 47 della sentenza *AMS* sembra poter essere rimesso in discussione. Senza dover scomodare questioni di teoria generale, Murphy aveva già rilevato questo profilo commentando la

⁹⁸⁶ Conclusioni *Dominguez*, punto 120.

pronuncia nel caso *AMS*: anche in relazione al diritto fondamentale oggi consacrato all'art. 27 della Carta, così come altri diritti sociali – per quanto rileva – del Titolo IV, può essere individuato un contenuto precettivo minimo capace di assicurare l'effettività del diritto secondario che ne dà concreta attuazione (corrispondente, in alcuni casi, al livello di tutela minimo iscritto in strumenti di protezione di diritto internazionale).

È in quest'ottica che, in conclusione, quanto alla recente giurisprudenza circa l'efficacia orizzontale dei diritti fondamentali in discorso (il diritto alle ferie annuali retribuite e il diritto a periodi di riposo giornalieri e settimanali), rispetto a valutazioni meramente tecniche sulla chiarezza, precisione e incondizionatezza dell'art. 31, par. 2, della Carta, ritengo debbano essere preferite considerazioni di più ampio respiro che involgono la storia e il significato di tali diritti nel processo di integrazione europea così come il livello di tutela loro assicurato sul piano internazionale.

Quanto al primo profilo, proprio all'inizio dell'analisi, nel primo capitolo, è stato evidenziato come l'armonizzazione dei due diritti fondamentali in discorso fosse stata qualificata come *imprescindibile* per la creazione del mercato comune nei *report* preliminari e nel corso dei lavori preparatori dei Trattati istitutivi. Circa settanta anni dopo, avvalorare l'impostazione per cui, in sostanza, questi diritti (oggi e ieri) "fondamentali" non vincolino anche il "potere privato" significherebbe accettare un grave pregiudizio all'effettività degli stessi e del diritto UE nel suo complesso, come rilevato anche dall'AG Trstenjak. Quanto al secondo profilo: nella misura in cui tali diritti fondamentali sono regolati e tutelati nel loro "nocciolo duro" corrispondente al c.d. codice internazionale del lavoro, ci si chiede se si possa parlare ormai a tale riguardo di *jus cogens*, che in ragione del proprio rango nell'ordinamento UE, prevalga, nella applicazione giurisprudenziale, anche sulla distinzione formale tra tipologie di atti *ex art. 288 TFUE* potendo vincolare, quanto al suo contenuto minimo inderogabile, non soltanto gli Stati membri ma tutti i soggetti dell'ordinamento UE.

Infine, l'entrata in vigore del Trattato di Lisbona, nell'ambito temporale dell'analisi condotta, non sembra avere avuto delle conseguenze dirimenti in sede di bilanciamento tra, da un lato, libertà fondamentali e, dall'altro lato, i diritti sociali fondamentali in discorso, né in relazione ai diritti sanciti all'art. 34 della Carta.

Da un lato, benché, come rilevato, degli elementi promettenti possano scorgersi nella sentenza *AGET Iraklis*, la stessa pronuncia pone al contempo almeno due indici preoccupanti in termini di valore precettivo e tutela dei diritti sociali fondamentali sanciti nel Titolo IV. Primo: la lettura del diritto fondamentale oggi sancito all'art. 30 della Carta, in sostanza, in termini di "finalità di interesse generale riconosciuta dall'Unione". Secondo: l'utilizzo in combinato disposto della libertà di stabilimento e della libertà d'impresa degli operatori economici, sancite, rispettivamente, dall'art. 49 TFUE e dall'art. 16 della Carta.

Dall'altro lato, come rilevato nel primo capitolo, i diritti fondamentali oggi sanciti all'art. 34 caratterizzano la dimensione sociale dell'integrazione comunitaria da molto tempo. La tutela di questi, peraltro, si realizza, diversamente dagli altri diritti fondamentali analizzati in questo lavoro, primariamente nei confronti degli Stati membri. In questa tipologia di situazioni, ove la tutela di tali diritti può efficacemente fondarsi su previsioni di atti diritto derivato, sino ad oggi, la Carta ha dimostrato di avere un limitato valore aggiunto, benché sia stata richiamata ed utilizzata come ausilio interpretativo oppure *ad adundantiam*.

CONCLUSIONI

Come illustrato nel primo capitolo, il dibattito giuridico, politico ed economico in tema di protezione dei diritti sociali dei lavoratori nel contesto del processo di integrazione europea risale alle origini stesse di tale processo; ciò risulta evidente dall'analisi dei lavori preparatori dei Trattati istitutivi e dai *report* di esperti predisposti a tale riguardo. L'emersione, prima, e l'espansione, poi, di una dimensione sociale dell'integrazione europea si sono successivamente realizzate grazie all'opera ermeneutica della Corte di giustizia, all'adozione di importanti atti di diritto derivato in materia di diritti dei lavoratori – direttamente connessi al completamento e al buon funzionamento del mercato interno –, e all'ampliamento delle competenze normative in materia sociale attribuite all'UE. L'impulso che ha sospinto la “costituzionalizzazione” di questi diritti a livello comunitario è legato, si è anche visto, all'adozione di importanti atti normativi di diritto internazionale in materia.

Quanto al sistema UE di protezione dei diritti fondamentali, nel secondo capitolo sono state ripercorse le origini giurisprudenziali di tale sistema, la *ratio* sottesa a questi sviluppi, ed il ruolo – ancora rilevante – che i principi generali del diritto giocano nel sistema delineato all'art. 6 del TUE. È stato altresì posto in rilievo come l'estensione dell'applicazione dei diritti fondamentali UE all'azione degli Stati membri sia avvenuta mediante piccoli passi operati dalla Corte di giustizia sulla base del c.d. principio di inquadramento. Senza richiamare i diversi orientamenti dottrinali circa la prevedibilità di questi sviluppi, occorre ricordare come il *punctum dolens* di questa costruzione – definita da Schütze in termini di “incorporazione selettiva” – consista nel determinare le situazioni in cui il livello di tutela comunitario dei diritti fondamentali debba venire in rilievo, prevalendo quindi sui bilanciamenti tra diritti ed interessi operati dagli Stati membri.

Nella stessa sede sono state poi approfondite alcune peculiarità specificamente inerenti alla tutela dei diritti sociali fondamentali garantiti dalla Carta e oggetto d'esame in questo lavoro. In primo luogo, la distinzione tra "diritti" e "principi" ai sensi delle disposizioni orizzontali della Carta. In secondo luogo, le diverse definizioni utilizzate dalla giurisprudenza della Corte in relazione a questi diritti fondamentali. Definizioni, come ad esempio quelle di "principio di diritto sociale dell'Unione particolarmente importante" e di "principio essenziale del diritto sociale dell'Unione", che si aggiungono alle già richiamate categorie dei "principi generali del diritto" e dei "principi" ai sensi della Carta, di certo non ingenerando chiarezza nel sistema.

Questo quadro teorico-ricostruttivo ha permesso di meglio comprendere gli sviluppi giurisprudenziali successivi a Lisbona, esaminati nell'analisi condotta nel capitolo terzo, così come i limiti e le criticità ivi evidenziati. Si fa riferimento, quanto agli sviluppi, da un lato, all'efficacia diretta, anche orizzontale, di alcuni dei predetti diritti, e, dall'altro lato, alla possibilità di far valere utilmente i diritti fondamentali oggetto d'esame nei confronti di atti adottati da istituzioni, organi od organismi dell'Unione. Benché, come rilevato, questo secondo filone giurisprudenziale appaia ad oggi sostanzialmente circoscritto al contenzioso relativo alla funzione pubblica UE. Al contrario, non sembra essere stato rimesso realmente in discussione l'approccio della Corte al bilanciamento tra libertà fondamentali e diritti sociali fondamentali, né alla censurabilità, alla luce dei diritti oggetto di questa indagine, delle cc.dd. misure di austerità.

Come chiarito nell'introduzione, sulla base di questa struttura tripartita ed a circa dieci anni dall'attribuzione alla Carta dello "stesso valore giuridico dei Trattati", si è cercato di tracciare un primo bilancio in termini di aspettative inverate ed aspettative non soddisfatte quanto alla giustiziabilità dei diritti sociali fondamentali oggetto di questo lavoro.

In sintesi, l'analisi svolta dimostra come la "costituzionalizzazione" di questi diritti presenti certamente un "valore aggiunto". Questo, tuttavia, riflette la natura *sui generis* e le finalità dell'Unione, il sistema di riparto di competenze tra Stati membri e Unione, ed il significato ultimo del sistema UE di tutela dei diritti fondamentali. Ne consegue che i principali problemi del sistema di tutela dei diritti *sociali* fondamentali sanciti dalla Carta *oggi* possono e devono essere analizzati utilizzando gli strumenti concettuali che hanno caratterizzato il diritto UE anche *ieri*. Come sottolineato nella parte finale del secondo capitolo, la tutela dei diritti fondamentali nell'ordinamento dell'Unione, oggi come nel 1970, "va garantita entro l'ambito della struttura e delle finalità della Comunità [ora Unione]"⁹⁸⁷, che, ancorché significativamente ampliate e sviluppate nel corso dei decenni, appaiono *sui generis* e teleologicamente orientate "alla realizzazione del processo di integrazione"⁹⁸⁸.

Si propone, quindi, l'adozione di una prospettiva di sostanziale continuità in relazione all'esame della problematica qui discussa. Più in dettaglio, per quanto riguarda il valore precettivo dei diritti sociali fondamentali oggi sanciti nel Titolo IV, è stato sostenuto che, in luogo della distinzione tra "diritti" e "principi" tracciata dalla Carta, venga in rilievo il tradizionale *test* dell'effetto diretto, oltre alla risalente problematica della interazione tra norme di diritto primario e norme di diritto derivato. Similmente, ed in modo interconnesso a questo primo profilo, è stato rilevato come, anche in relazione all'ambito di applicazione *materiale e personale* delle norme in esame, le due tesi di volta in volta applicate, alternativamente, dalla Corte di giustizia a ben vedere risalgano alla giurisprudenza precedente alla Carta, con un sostanziale ridimensionamento del disposto dell'art. 51 della stessa.

Ora, rinviando al capitolo terzo per un'analisi più approfondita a questo riguardo, mi pare che si possano riscontrare pochi punti fermi nel *modus operandi* della Corte di giustizia in relazione ad entrambi i profili. Da un lato, l'applicazione

⁹⁸⁷ Sentenza *Internationale Handelsgesellschaft*, punto 4; Parere 2/13, punto 170.

⁹⁸⁸ Parere 2/13, punto 172.

giurisprudenziale dei “principi strutturali” del primato e degli effetti diretti alle disposizioni della Carta. Dall’altro lato, l’“incorporazione selettiva” dell’azione degli Stati membri e la – connessa questione della – vincolatività della Carta nei confronti dell’autonomia privata.

Queste conclusioni non significano che detta prospettiva di continuità e gli elementi caratterizzanti il sistema di protezione dei diritti fondamentali non possano, con il tempo ed anche alla luce dei diversi *shock*, interni ed esterni, che hanno marcato gli anni più recenti del percorso di integrazione, mutare.

Infine, in linea con quanto già rilevato sin dalla premessa metodologica, l’utilizzo giurisprudenziale della Carta *post* Lisbona è soltanto uno degli approcci metodologici adottabili per valutare l’impatto della “costituzionalizzazione” dei diritti sociali. È evidente, difatti, che la tutela dei diritti fondamentali, anche di natura sociale, non si realizza soltanto attraverso l’utilizzo giurisprudenziale della Carta, né, è stato detto, esclusivamente innanzi al potere giudiziario. Ben prima, è l’attività legislativa e normativa, per quanto qui interessa a livello UE, che deve rispettare e finanche promuovere il rispetto di tali diritti fondamentali. La proclamazione del PEDS, con le riserve già formulate, può contribuire a questo riguardo. Nello stesso senso sembra doversi inquadrare la risoluzione, adottata dal Parlamento europeo il 12 febbraio 2019, sull’attuazione della Carta nel quadro istituzionale dell’UE⁹⁸⁹. Infine, anche la prima risposta dell’Unione alla crisi sanitaria, economica e sociale in atto sembra essere stata influenzata da una maggiore attenzione per i diritti economico-sociali.

⁹⁸⁹ Parlamento europeo, Risoluzione del 12 febbraio 2019 sull’attuazione della Carta dei diritti fondamentali dell’Unione europea nel quadro istituzionale dell’UE (2017/2089(INI)).

BIBLIOGRAFIA

- AA.VV., Network of Independent Experts on Fundamental Rights, Commentary of the Charter of Fundamental Rights of the European Union, 2006, disponibile online;
- ADAM R., TIZZANO A., *Manuale di diritto dell'Unione europea*, Giappichelli, Torino, II ed., 2017;
- ADINOLFI A., *Articolo 45 TFUE*, in TIZZANO A. (a cura di), *Trattati dell'Unione europea*, Giuffrè Editore, Milano, II ed., 2014, pp. 669-703;
- ALBERT J.-L., *Finances publiques et droits fondamentaux*, in AA.VV., *Les droits de l'homme à la croisée des droits – Mélanges en l'honneur de Frédéric Sudre*, 2018, pp. 1-9;
- ALEINIKOFF T. A., *Constitutional Law in the Age of Balancing*, in *The Yale Law Journal*, 1987, pp. 943-1005;
- ALES E., *Il modello sociale europeo dopo la crisi: una mutazione genetica?*, in *Diritti lavori mercati*, 2017, p. 492 ss.;
- ALES E., *La dimensione "costituzionale" del Modello Sociale Europeo tra luci e ombre (con particolare riferimento ai diritti collettivi e al licenziamento)*, in *Working Papers Centre for the Study of European Labour Law Massimo D'Antona*, int. n. 129/2016;
- ALEX Y. R., *Teoria dei diritti fondamentali*, Bologna, Il Mulino, 1994[traduzione italiana a cura di Leonardo Di Carlo]
- ALLEGREZZA S., MASTROIANNI R., PAPPALARDO F., POLLICINO O., RAZZOLINI O. (a cura di), *Carta dei diritti fondamentali dell'Unione Europea*, Giuffrè, 2017;
- ALONSO GARCÍA R., *Sistema Jurídico de la Unión Europea*, Thomson Reuters, 2014, IV ed.;
- ALSTON P., *Assessing the Strengths and Weaknesses of the European Social Charter's Supervisory System*, in DE BÚRCA G., DE WITTE B. (eds.), *Social Rights in Europe*, cit., 2005, p. 45 ss.
- ALSTON P., *Establishing a Right to Petition Under the Covenant on Economic, Social and Cultural Rights*, in *Collected Courses of the Academy of European Law*, Olanda, Martinus Nijhoff- Dordrecht-Boston-London, 1995;
- ALSTON P. (eds), *The EU and Human Rights*, Oxford, Oxford University Press, 1999;
- AMALFITANO C., *General Principles of EU Law and the Protection of Fundamental Rights*, Edward Elgar, Cheltenham, 2018;
- AMALFITANO C., CONDINANZI, M., *Unione Europea: fonti, adattamento e rapporti tra ordinamenti*, Giappichelli, Torino, 2015;
- AMADEO S., *Il Protocollo n. 30 sull'applicazione della Carta a Polonia e Regno Unito e la tutela "asimmetrica" dei diritti fondamentali: molti problemi, qualche soluzione*, in *Il Diritto dell'Unione Europea*, 2009, p. 692-714;
- ANTONAKI I., *Collective redundancies in Greece: AGET Iraklis*, in *Common Market Law Review*, 2017, pp. 1513-1354;

- ARENA R., *La politica sociale della Comunità Economica Europea*, in AA.VV., *La Comunità Economica Europea*, Milano, Giuffrè Editore, 1960, pp. 195-250;
- ARNULL A., *On the Application of the Charter of Fundamental Rights of the European Union to Poland and to the United Kingdom*, in PEERS S., HERVEY T., KENNER J., WARD A. (eds), *The EU Charter of Fundamental Rights. A Commentary*, Hart, 2014, pp. 1595-1612;
- AZOULAI L., *Le sens du social dans le droit de l'Union européenne*, in BARBOU DES PLACES S., PATAUT E., RODIÈRE E. (dir.), *Les frontières de l'Europe sociale*, Pedone, 2018, p. 265 e ss.;
- AZOULAI L., BARBOU DES PLACES S., PATAUT E., *Being a Person in the European Union*, in AZOULAI L., BARBOU DES PLACES S., PATAUT E. (eds), *Constructing the Person in EU Law*, Oxford, Hart, 2016, pp. 3-11;
- AZOULAI L., *L'effectivité du droit de l'Union et les droits fondamentaux*, in BOUVERESSE A., RITLÉNG D. (dir.), *L'effectivité du droit de l'Union européenne*, Collection droit de l'Union européenne dirigée par Fabrice Picod – Colloques, Bruylant, 2018, pp. 221-239;
- AZOULAI L., *The Case of Fundamental Rights: A State of Ambivalence*, in MICKLITZ H.-W., DE WITTE B. (eds), *The ECJ and the Autonomy of the Member States*, Cambridge, 2012, p. 207 e ss.;
- AZOULAI L., *Sur un sens de la distinction du public et du privé dans le droit de l'Union européenne*, in *Revue trimestrielle de droit européen*, 2010, p. 856 e ss.;
- AZOULAI L., *The Court of Justice and the Social Market Economy: The emergence of an ideal and the conditions for its realization*”, in *Common Market Law Review*, 2008, vol. 45, pp. 1335–1356;
- BABAYEV R., *Private Autonomy at Union Level: On Article 16 CFREU and Free Movement Rights*, in *Common Market Law Review*, 2016, pp. 979-1006;
- BAILLEUX A., *Article 52 - Portée et interprétation des droits et principes*, in PICOD F., RIZCALLAH C., VAN DROOGHENBROECK S. (sous la direction de), *Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne. Commentaire article par article*, Bruxelles, II ed., 2019, pp. 1287-1319 ;
- BAILLEUX A., *L'effet direct horizontal des droits fondamentaux. Le critère du pouvoirsavoir, ligne claire de la jurisprudence ?*, in *Revue des Affaires Européennes*, 2019, 329 ss. ;
- BALAGUER CALLEJÓN F., *La prospettiva spagnola sul pilastro sociali europeo*, in *Federalismi.it*, 2018, n. 4, p. 49 e ss.;
- BALDASSARRE A., *Diritti sociali (Voce)*, in *Enciclopedia Giuridica*, Roma, 1989;
- BALDUZZI R., *Unione europea e diritti sociali: per una nuova sinergia tra Europa del diritto ed Europa della politica*, in *Federalismi.it*, 2018, n. 4, p. 244 e ss.;
- BALLESTRERO M. V., LO FARO A., RAZZOLINI O., *Articolo 28*, in ALLEGREZZA S., MASTROIANNI R., PAPPALARDO F., POLLICINO O., RAZZOLINI O. (a cura di), *Carta dei diritti fondamentali dell'Unione Europea*, Giuffrè, 2017, pp. 524-559;

- BARBERIS E., *L'Europa sociale. Il modello "ideale"*, in *Cultura giuridica e diritto vivente*, 2015, pp. 175-181;
- BARBIER J.-C., *La longue marche vers l'Europe sociale*, PUF, 2008;
- BARBOU DES PLACES S., *Regulation (EU) 492/2011 on freedom of movement for workers within the Union*, in ALES E., BELL M., DEINERT O., ROBIN-OLIVIER S. (eds), *International and European Labour Law*, 2018, pp. 785-805;
- BARBOU DES PLACES S., *Les frontières sociales de l'Europe*, in BARBOU DES PLACES S., PATAUT E., RODIÈRE E. (dir.), *Les frontières de l'Europe sociale*, Pedone, 2018, p. 247 e ss.;
- BARBOU DES PLACES S., *The Integrated Person in EU Law*, AZOULAI L., BARBOU DES PLACES S., PATAUT E. (eds), *Constructing the Person in EU Law*, Oxford, Hart, 2016, p. 179 ss.;
- BARNARD C., *The Substantive Law of the EU*, Oxford, Oxford University Press, VI ed., 2019;
- BARNARD C., *The Silence of the Charter: Social Rights and the Court of Justice*, in DE VRIES S. A., BERNITZ U., WEATHERILL S. (eds), *The EU Charter of Fundamental Rights as a Binding Instrument-Five Years Old and Growing*, Oxford, Hart, 2015, p. 173 ss.;
- BARNARD C., *EU Employment Law and the European Social Model: The Past, the Present and the Future*, in *Current Legal Problems*, 2014, vol. 67 (1), pp. 199-237;
- BARNARD C., *Article 28 – Right of Collective Bargain and Action*, in PEERS S., HERVEY T., KENNER J., WARD A. (eds), *The EU Charter of Fundamental Rights. A Commentary*, Hart, 2014, p. 793 ss.;
- BARNARD C., *The Charter in time of crisis: a case study of dismissal*, in COUNTOURIS N., FREEDLAND M. (eds), *Resocialising Europe in a Time of Crisis*, Cambridge University Press, 2013, p. 250 ss.;
- BARNARD C., *EU Employment Law*, Oxford, Oxford University Press, IV ed., 2012;
- BARNARD C., *The Charter in Time of Crisis: A Case Study of Dismissal*, in COUNTOURIS N., FREEDLAND M. (eds), *Resocialising Europe in a Time of Crisis*, Cambridge University Press, Cambridge, 2013, pp. 250-277;
- BARNARD C., *The Shaky Legal Foundations for Institutional Action under the Employment, Lisbon and EU2020 Strategies*, in BARNARD C., ODUDU O., *Cambridge Yearbook of European Legal Studies*, Vol 12, 2009-2010, pp. 1-34;
- BARNARD C., *The 'Opt-Out' for the UK and Poland from the Charter of Fundamental Rights: Triumph of Rhetoric over Reality?*, in GRILLER S., ZILLER J. (eds), *The Lisbon Treaty*, 2008;
- BARNARD C., *Viking and Laval: An Introduction*, in BARNARD C. (eds), *The Cambridge Yearbook of European Legal Studies, Vol. 10 (2007-2008)*, 2008, Hart, Oxford and Portland, pp. 463-492;
- BARNARD C. (eds), *The fundamentals of EU law revisited: assessing the impact of the constitutional debate*, Oxford University Press, Oxford, 2007;

- BAQUERO CRUZ J., *Between Competition and Free Movement. The Economic Constitutional Law of the European Community*, Hart, Oxford, 2002;
- BECK G., *The Lisbon Judgment of the German Constitutional Court, the Primacy of EU Law and the Problem of Kompetenz-Kompetenz: A Conflict between Right and Right in Wich There is No Praetor*, in *European Law Journal*, 2011, pp. 470-94;
- BENGOETXEA J., *The Legal Reasoning of the European Court of Justice: Towards a European Jurisprudence*, Oxford, Clarendon Press, 1993;
- BENLOLO CARABOT M., *Le «travailleur», indétrônable catégorie reine du droit de la libre circulation des personnes dans l'Union européenne?*, in *Revue trimestrielle de droit européen*, 2018, p. 59 ss.;
- BERCUSSON B., *The European Community's Charter of Fundamental Social Rights of Workers*, in *Modern Law Review*, 1990, pp. 624-642;
- BEAUD O., *Les obligations imposées aux personnes privées par les droits fondamentaux. Un regard français sur la conception allemande*, in *Jus politicum*, 2014, n. 10;
- BENLOLO CARABOT M., *Les droit sociaux dans l'ordre juridique de l'Union européenne. Entre instrumentalisation et "fondamentalisations"?*, in ROMAN D. (dir.), *La justitiabilité des droits sociaux: vecteurs et resistances, Actes du colloquetenu au Collège de France*, Paris, 2012, p. 84 ss.;
- BENOÎT-ROHMER F., GREWE C. (dir.), *Les droits sociaux ou la démolition de quelques poncifs - Actes du Colloque des 15 et 16 juin 2001*, Press Universitaire de Strasbourg, Strasbourg, 2003 ;
- BENOÎT-ROHMER F., *Les droits de l'homme dans l'Union européenne: De Rome à Nice*, in ROSSI L. S. (a cura di), *Carta dei diritti fondamentali e Costituzione dell'Unione europea*, cit., p. 19 ss.;
- BERNARDI A. (a cura di), *L'interpretazione conforme al diritto dell'Unione europea*, Napoli, 2015;
- BESSELINK L. F. M., *Case C-50/96, Deutsche Telekom AG v. Lilli Schröder, Joined Cases C-234/96 and C-235/96, Deutsche Telekom AG v. Agnes Vick and Ute Conze, Joined Cases C-270/97 and C-271/97, Deutsche Post AG v. Elisabeth Sievers and Brunhilde Schrage, Judgments of the Court of Justice (Sixth Chamber) of 10 February 2000*, in *Common Market Law Review*, 2001, pp. 437-454;
- BESSELINK L. F. M., *The Member States, The National Constitutions and the Scope of the Charter*, in *Maastricht Journal of European and Comparative Law*, 2001, pp. 68-80;
- BESTAGNO F., *Validità e interpretazione degli atti dell'UE alla luce della Carta*, in *Il Diritto dell'Unione Europea*, 2015, pp. 21-51;
- BETTEN L., DEVITT D. M., *The Protection of Fundamental Social Rights in the European Union*, The Hague, Kluwer Law International, 1996;
- BILANCIA P., *La dimensione europea dei diritti sociali*, in *Federalismi.it*, 2018, n. 4, pp. 3-19;

- BILANCIA P., *Modello economico e quadro costituzionale*, Giappichelli, Torino, 1996;
- BIN R., *Critica della teoria dei diritti*, Milano, FrancoAngeli, 2018 ;
- BLUMANN C., DUBOIS L., *Droit institutionnel de l'Union européenne*, LexisNexis, VI éd., 2016;
- BOGG A., *Article 31*, in PEERS S., HERVEY T., KENNER J., WARD A. (eds), *The EU Charter of Fundamental Rights. A Commentary*, Hart, 2014, pp. 833-868;
- BOGNETTI G., *La costituzione economica italiana*, Giuffrè, Milano, 1993;
- BOUVERESSE A., RITLENG D., *Avant-propos*, in BOUVERESSE A., RITLENG D. (dir.), *L'effectivité du droit de l'Union européenne*, Collection droit de l'Union européenne dirigée par Fabrice Picod – Colloques, Bruylant, 2018, pp. 5-7;
- BOUVERESSE A., *L'effectivité comme argument d'autorité de la norme*, in BOUVERESSE A. – RITLENG D. (dir.), *L'effectivité du droit de l'Union européenne*, Collection droit de l'Union européenne dirigée par Fabrice Picod – Colloques, Bruylant, 2018, pp. 63-85;
- BRAIBANT G., *La Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne. Témoignage et commentaires*, Seuil, Paris, 2001 ;
- BRANCATI B. (a cura di), *Il bilanciamento tra diritti sociali e libertà economiche in Europa – Un'analisi di alcuni importanti casi giurisprudenziali*, in Corte costituzionale, Servizio Studi, 2015;
- BRILLAT R., *The Supervisory Machinery of the European Social Charter: Recent Developments and their Impact*, in DE BÚRCA G., DE WITTE B. (eds.), *Social Rights in Europe*, cit., 2005, p. 31 ss.;
- BRITAIN S., *The Relationship Between the EU Charter of Fundamental Rights and the European Convention on Human Rights: an Originalist Analysis*, in *European Constitutional Law Review*, 2015, vo. 11, pp. 482–511;
- BRONZINI G., *Il 'Trittico' della Corte di giustizia sul diritto alle ferie nel rilancio della Carta di Nizza*, in *Federalismi.it*, 2019;
- BRUUN N., LÖRCHER K., SCHÖMANN I., CLAUWAERT S. (eds), *The European Social Charter and Employment Relation*, Hart, 2017;
- BURGOUE-LARSEN L., *De la "Théorie de l'inhérence" au sein des amériques*, in AA.VV., *Les droits de l'homme à la croisée des droits – Mélanges en l'honneur de Frédéric Sudre*, 2018, pp. 89-98;
- BURGOUE-LARSEN L. (dir.), *La charte des droits fondamentaux saisie par les juges en Europe*, Paris, Pedone, coll. «Cahiers européens», n. 10, 2017;
- BURGOUE LARSEN L. (dir.), *La justice sociale saisie par le juges en Europe*, coll. «Cahiers Européens», n. 4, 2013;
- BURGOUE-LARSEN L., *Les paradoxes de la justice sociale*, in BURGOUE-LARSEN L. (dir.), *La justice sociale saisie par les juges en Europe*, Paris, Pedone, coll. « Cahiers européens », n. 4, 2013, pp. 189 – 201;
- BURGOUE-LARSEN L., *L'apparition de la Charte des droits fondamentaux de l'Union dans la jurisprudence de la CJCE ou les vertus du contrôle de légalité communautaire*, in *L'actualité juridique – droit administratif*, 2006, p. 2286 e ss.;

- BURGORGUE-LARSEN L., *La force de l'évocation ou la fabuleux destin de la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne* in AVRIL P., CHEMILLIER-GENDREAU M., COLLIARD J.-C. et al. (dir.), *L'Esprit des institutions, l'équilibre des pouvoirs : mélanges en l'honneur de Pierre Pactet*, Dalloz, 2003, pp. 77-104;
- CAGGIANO G., *La tutela europea dei diritti della persona tra novità giurisprudenziali e modifiche istituzionali*, in AA.VV., *Scritti in onore di Giuseppe Tesaurò*, Editoriale scientifica, Napoli, 2014, vol. I, pp. 13-40;
- CALAMO SPECCHIA M., *L'Europa del disincanto tra rivendicazioni sovrane e sostenibilità "sociale" del costituzionalismo cosmopolita*, in *Rassegna di diritto pubblico europeo*, Edizioni Scientifiche Italiane, 2017, Anno XVI, n. 1, pp. 13- 44;
- CALIGURI A., *L'effettività dei diritti sociali nell'ordinamento dell'UE*, in *Rassegna di diritto pubblico europeo*, Edizioni Scientifiche Italiane, 2017, Anno XVI, n. 1, pp. 45-70;
- CANCILLA F. A., *Servizi del welfare e diritti sociali nella prospettiva dell'integrazione europea*, Giuffrè, 2009;
- CANNIZZARO E., *Towards a Uniform Standard of Protection of Fundamental Rights in Europe?*, in *European Papers*, 2017, p. 3 e ss.;
- CAPELLI F., *Le direttive comunitarie*, Giuffrè Editore, Milano, 1983;
- CAPELLI F., *Portata ed efficacia delle direttive comunitarie in materia di rapporti di lavoro*, in AA.VV., *Il lavoro nel diritto comunitario e l'ordinamento italiano*, Atti del Convegno di Parma, 30-31 ottobre 1985, Cedam, Padova, 1988, p. 77 ss.;
- CAPELLI F., *Portata ed efficacia delle direttive comunitarie opzionali*, in AA.VV., *Studi Parmensi*, vol. XXXVII, Padova, Cedam, 1988, p. 15 ss.;
- CAPITANT D., *Les droits économiques et sociaux: vers une réévaluation progressive*, in *Rassegna di diritto pubblico europeo*, Edizioni Scientifiche Italiane, 2017, Anno XVI, n. 1, pp. 1-11;
- CAPPELLETTI M., GOLAY D., *The Judicial Branch in the Federal and Transnational Union: Its Impact on Integration*, in CAPPELLETTI M., SECCOMBE M., WEILER J. H. H. (eds), *Integration Through Law: Europe and the American Federal Experience*, 1986, p. 261 ss.;
- CARAVITA DI TORITTO B., *Oltre l'eguaglianza formale. Un'analisi dell'art. 3 comma 2 della Costituzione*, Padova, CEDAM, 1984;
- CARIAT N., *Article 53-Niveau de protection*, in PICOD F., RIZCALLAH C., VAN DROOGHENBROECK S. (sous la direction de), *Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne. Commentaire article par article*, Bruxelles, II ed., 2019, pp. 1321-1339 ;
- CARIAT N., *La Charte des droits fondamentaux et l'équilibre constitutionnel entre l'Union européenne et les États membres*, Bruxelles, Bruylant, 2016;
- CARNOVALI S., *La garanzia dei diritti sociali quali diritti fondamentali tra giurisprudenza costituzionale italiana ed Unione Europea*, in *Rassegna di*

- diritto pubblico europeo*, Edizioni Scientifiche Italiane, 2017, Anno XVI, n. 1, pp. 95-117;
- CARTABIA M., *L'universalità dei diritti umani nell'età dei "nuovi diritti"*, in *Quaderni Costituzionali*, 2009, pp. 537 ss.;
- CARTABIA M. (a cura di), *I diritti in azione. Universalità e pluralismo dei diritti fondamentali nelle Corti europee*, Bologna, Il Mulino, 2007;
- CASOLARI F., *C'è un giudice a Lussemburgo? Sui limiti strutturali e sostanziali alla tutela giurisdizionale dei singoli rispetto alle politiche di austerità dell'Unione europea*, in CARUSO C., MORVILLO M., *Il governo dei numeri. Indicatori economico-finanziari e decisione di bilancio nello Stato costituzionale*, Il Mulino, 2020, pp. 229-254;
- CASOLARI F., *Leale cooperazione tra Stati membri e Unione Europea. Studio sulla partecipazione all'Unione al tempo delle crisi*, Napoli, Editoriale Scientifica, 2020;
- CASSESE A., LALUMIÈRE C., LEUPRECHT P., ROBINSON M., *Leading by example: a human rights agenda for the European Union for the year 2000 - Agenda of the Comité des Sages and Final Project Report*, Firenze, European University Institute, 1998;
- CASSESE S. (a cura di), *La nuova costituzione economica*, Editori Laterza, Bari, V ed., 2015;
- CAVAGGION G., *La dimensione sociale della libertà di movimento*, in *Federalismi.it*, 2018, n. 4, pp. 219 e ss.;
- CAVALLINI J., *Droit social européen – L'invocabilité des principes de la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne*, in *La Semaine Juridique Social*, 2014, n. 23, p. 1232 e ss.;
- CECCHETTI L., *Gli strumenti del giudizio di eguaglianza della Corte di giustizia alla prova del divieto di discriminazione sulla base della religione: il caso Cresco Investigation*, in *Il Diritto dell'Unione europea*, 2020, pp. 317-360;
- CHALMERS D., DAVIES G., MONTI G., *European Union Law*, Cambridge, IV ed., 2019;
- CHALMERS D., *Looking back at ERT and its contribution to an EU fundamental rights agenda*, in MADURO M. P., AZOULAI L. (eds), *The Past and Future of EU Law. The Classics of EU Law Revisited on the 50th Anniversary of the Rome Treaty*, Oxford, Hart, 2010, pp. 140-150;
- CIANCIO A., *Alle origini dell'interesse dell'Unione europea per i diritti sociali*, in *Federalismi.it*, 2018, n. 4, p. 20 e ss.;
- CINELLI M., *Sicurezza sociale (Voce)*, in *Enciclopedia del diritto*, XLII, Milano, 1990, p. 499 e ss.;
- CLAPHAM A., *Human Rights Obligations of Non-State Actors*, Oxford, Oxford University Press, 2006;
- CLAPHAM A., *Human Rights in the Private Sphere*, Oxford, Oxford University Press, 1993;
- CLÉMENT-WILZ L. (dir.), *Le rôle politique de la Cour de justice de l'Union européenne*, Bruylant, 2019;

- COGHLAN N., STEIERT M. (eds), *The Charter of Fundamental Rights of the European Union: the travaux préparatoires and selected documents*, 2020;
- CONDINANZI M., *Le direttive in materia sociale e la Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea: un dialogo tra fonti per dilatare e razionalizzare (?) gli orizzonti dell'effetto diretto*, in *Federalismi.it*, 2019, n. 10;
- CONDINANZI M., IANNUCELLI P., *Articolo 53*, in MASTROIANNI R., POLLICINO O., ALLEGREZZA S., PAPPALARDO F., RAZZOLINI O. (a cura di), *Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea*, Giuffrè, Torino, 2017, p. 1085 ss.;
- CONDINANZI M., *Diritti, principi e principi generali nell'ordinamento giuridico dell'Unione europea*, in D'ANDREA L., MOSCHELLA G., RUGGERI A., SAITTA A., *La Carta dei diritti dell'Unione Europea e le altre Carte (ascendenze culturali e mutue implicazioni)*, Giappichelli, Torino, 2016, pp. 71-90;
- CONTI R., *Dalla Fransson alla Siragusa. Prove tecniche di definizione dei "confini" fra diritto UE e diritti nazionali dopo Corte giust. 6 marzo, causa C-206/13, Cruciano Siragusa*, disponibile online;
- CONSTANTINESCO L.-J., *La constitution économique de la République fédérale allemande*, in *Revue économique*, 1960, pp. 266-290;
- CONSTANTINESCO L.-J., *La Constitution économique de la CEE*, in *Revue trimestrielle de droit européen*, 1977, pp. 244-281;
- COPPEL V. J., O'NEILL A., *The European Court of Justice: taking Rights seriously?*, in *Common Market Law Review*, 1992, p. 669 e ss.;
- COPPOLA S., *Social Rights in the European Union: The Possible Added Value of a Binding Charter of Fundamental Rights*, in DI FEDERICO G. (a cura di), *The EU Charter of Fundamental Rights - From Declaration to Binding Instrument*, Springer, 2011, pp. 199-216;
- CORAZZA L., COMANDÈ D., GIUBBONI S., *Articolo 27*, in ALLEGREZZA S., MASTROIANNI R., PAPPALARDO F., POLLICINO O., RAZZOLINI O. (a cura di), *Carta dei diritti fondamentali dell'Unione Europea*, Giuffrè, 2017, pp. 511-524;
- CORTESE B., *L'ordinamento dell'Unione europea tra autocostruzione, collaborazione e autonomia*, Torino, Giappichelli, 2018;
- COSTAMAGNA F., *I servizi socio-sanitari nel mercato interno europeo: l'applicazione delle norme dell'Unione europea in materia di concorrenza, aiuti di Stato e libera circolazione dei servizi*, 2011;
- COSTELLO C., *Article 33 – Family and Professional Life*, in PEERS S., HERVEY T., KENNER J., WARD A. (eds), *The EU Charter of Fundamental Rights. A Commentary*, Hart, 2014, p. 891-925 ;
- COVA A., *Il dilemma dell'integrazione. L'inserimento dell'economia italiana nel sistema occidentale (1945-1957)*, 2008;
- COZZI A. O., *Perché il Pilastro europeo dei diritti sociali indebolisce la Carta europea dei diritti fondamentali*, in *Quaderni costituzionali*, 2018, pp. 516-518;
- COZZI A. O., *Diritti e principi sociali nella Carta dei diritti fondamentali dell'Unione Europea – Profili costituzionali*, Jovene Editore, 2017;

- CRAIG P., *The Lisbon Treaty: Law, Politics, and Treaty Reforms*, Oxford, Oxford University Press, 2010;
- CRAIG P., *The Legal Effect of Directives: Policy, Rules and Exceptions*, in *European Law Review*, 2009, pp. 349-377;
- CURTIN D., VAN OOIK R., *The Sting is Always in the Tail. The Personal Scope of Application of the EU Charter of Fundamental Rights*, in *Maastricht Journal of European and Comparative Law*, 2001, pp. 102-111;
- CURZON S. J., *Internal Market Derogations in Light of The Newly Binding Character of the EU Charter of Fundamental Rights*, in DI FEDERICO G. (a cura di), *The EU Charter of Fundamental Rights - From Declaration to Binding Instrument*, 2011, Springer, pp. 145-159;
- D'ANDREA L., MOSCHELLA G., RUGGERI A., SAITTA A., *La Carta dei diritti dell'Unione Europea e le altre Carte (ascendenze culturali e mutue implicazioni)*, Giappichelli, Torino, 2016;
- DANIELE L., *Diritto dell'Unione europea. Sistema istituzionale-Ordinamento-Tutela giurisdizionale-Competenze*, Milano, Giuffrè, V ed., 2014;
- DANIELE L., *Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea e Trattato di Lisbona*, in *Il Diritto dell'Unione Europea*, 2008, pp. 655-664;
- DAVIES A. C. L., *How has the Court of Justice changed its management and approach towards the social acquis?*, in *European Constitutional Law Review*, 2018, vol. 14(1), pp. 154-171;
- DAVIES A.C.L., *One step forward, two step back? The Viking and Laval Cases in the ECJ*, in *Industrial Law Journal*, 2008, vol. 37, p. 1139 e ss.;
- DAWSON M., *New governance and the displacement of Social Europe: The case of the European Semester*, in *European Constitutional Law Review*, 2018, pp. 191-209;
- DEAKIN S., *In Search of the EU's Social Constitution: Using the Charter to Recalibrate Social and Economic Rights*, in DORSSEMONT F., LÖRCHER K., CLAUWAERT S., SCHMITT M. (eds), *The Charter of Fundamental Rights of the European Union and the Employment Relation*, 2019, pp. 53-80;
- DEAKIN S., KOUKIADAKI A., *The sovereign debt crisis and the evolution of labour law in Europe*, in COUNTOURIS N., FREEDLAND M. (eds), *Resocialising Europe in a Time of Crisis*, Cambridge University Press, 2013, p. 163 ss.;
- DEAKIN S., *The Lisbon Treaty, the Viking and Laval Judgments and the Financial Crisis: In Search of New Foundations for Europe's 'Social Market Economy'*, in BRUUN N., LÖRCHER K., SCHÖMANN I. (eds), *The Lisbon Treaty and Social Europe*, Oxford, Hart, 2012 ;
- DEAKIN S., *Social Rights in a Globalized Economy*, in ALSTON P. (eds), *Labour Rights as Human Rights*, Oxford, Oxford University Press, 2005, pp. 25-60 ;
- DE BÚRCA G., *After the EU Charter of Fundamental Rights: the Court of Justice as a Human Rights Adjudicator?*, in *Maastricht Journal of European and Comparative Law*, 2013, p. 168 e ss.;

- DE BÚRCA G., *The Road Not Taken: The EU as a Global Human Rights Actor*, in *American Journal of International Law*, 2011, vol. 105, p. 649 e ss.;
- DE BÚRCA G., DE WITTE B., *Social rights in Europe*, Oxford, Oxford University Press, 2005;
- DE BÚRCA G., *The Drafting of the European Charter of Fundamental Rights*, in *European Law Review*, 2001, pp. 126–138;
- DE BÚRCA G., *The Language of Rights and European Integration*, in SHAW J., MORE G. (eds), *New Legal Dynamics of European Union*, Oxford, 1995, p. 29 e ss.;
- DE CECCO F., *Minimum harmonization and the limits of Union fundamental rights review: TSN and AKT*, in *Common Market Law Review*, 2021, pp. 187-200;
- DE CECCO F., *Fundamental Freedoms, Fundamental Rights and the Scope of Free Movement Law*, in *German Law Journal*, 2014, pp. 383-406;
- DE CECCO F., *Room To Move? Minimum Harmonization and Fundamental Rights*, in *Common Market Law Review*, 2006, pp. 9-30;
- DE LA PORTE C., POCHEP P., *Why and how (still) study the Open Method of Co-ordination (OMC)?*, in *Journal of European Social Policy*, 2012, vol. 22, n. 3, pp. 336-349;
- DE LA PORTE C., POCHEP P., *Social Benchmarking, policy making and new governance in the EU*, in *Journal of European Social Policy*, 2011, vol. 11, n. 4, p. 297 ss.;
- DE LA ROSA S., *La politique sociale*, in Clément-Wilz L. (dir.), *Le rôle politique de la Cour de justice de l'Union européenne*, Bruxelles, Bruylant, 2019, pp. 335-355;
- DE LA ROSA S., *The OMC Processes in the Health Care Field: What Does Coordination Really Mean?*, in *European Papers*, 2018, vol. 3, n. 1, p. 215 e ss.;
- DE LA ROSA S., *L'écriture des libertés de circulation*, in DUBOUT É, MAITROT DE LA MOTTE A. (dir.), *L'unité des libertés de circulation. In varietate concordia*, Bruxelles, Bruylant, 2013, pp. 9-39;
- DELIYANNI-DIMITRAKOU C., *L'effet horizontal des droits sociaux selon la jurisprudence de la CJEU et la pratique des juridictions nationales*, in *Lex Social*, 2017, vol. 7, n. 1, pp. 99-122;
- DE MOL M., *Küçükdeveci: Mangold Revisited – Horizontal Direct Effect of a General Principle of EU Law: Court of Justice of the European Union (Grand Chamber) Judgment of 19 January 2010, Case C-555/07, Seda Küçükdeveci v. Swedex GmbH & Co. KG*, in *European Constitutional Law Review*, 2010, vol. 6(2), pp. 293-308;
- DE MONTALIVET P., *Les objectifs de valeur constitutionnelle*, in *Cahiers du Conseil Constitutionnel*, n. 20, 2006, disponible online ;
- DERMINE P., MARKAKIS M., *Bail-outs, the legal status of memoranda of understanding, and the scope of application of the EU Charter*, in *Common Market Law Review*, pp. 643-671 ;

- DERMINE P., *European Economic Governance in a Post-crisis Era – A Conceptual Appraisal*, in *European Papers*, 2018, p. 281 e ss.;
- DERMINE P., *The end of impunity ? Legal duties of ‘borrowed’ EU institutions under the ESM framework*, in *European Constitutional Law Review*, 2017, pp. 369-382 ;
- DE SCHUTTER O., *The CFREU and its Specific Role to Protect Fundamental Social Rights*, in DORSSEMONT F., LÖRCHER K., CLAUWAERT S., SCHMITT M. (eds), *The Charter of Fundamental Rights of the European Union and the Employment Relation*, 2019, pp. 9-38;
- DE SCHUTTER O., *The European Pillar of Social Rights and the role of the European Social Charter in the EU Legal Order*, in *Studio del Consiglio d’Europa*, 2018;
- DE SCHUTTER O., *The European Social Charter as the Social Constitution of Europe*, in BRUUN N., LÖRCHER K., SCHÖMANN I., CLAUWAERT S. (eds), *The European Social Charter and Employment Relation*, Hart, 2017, p. 11-51;
- DE SCHUTTER O., DERMINE P., *The two constitutions of Europe: integrating social rights in the new economic architecture of the EU*, in *European Journal of Human Rights*, 2017, pp. 108-156;
- DE SCHUTTER O., *La Carta sociale europea nel contesto dell’attuazione della Carta dei diritti fondamentali dell’Unione europea*”, Studio commissionato dal Dipartimento tematico Diritti dei cittadini e affari costituzionali del Parlamento europeo su richiesta della commissione AFECO, 2016;
- DE SCHUTTER O., *Fundamental Rights and the Transformation of Governance in the European Union*, in *The Cambridge yearbook of European legal studies*, 2007, pp. 133-175;
- DE SCHUTTER O., *The implementation of the EU Charter of Fundamental Rights through the open method of coordination*, in *Jean Monnet Working Paper - New York School of Law*, n. 07/04, 2004;
- DE SCHUTTER O., *Les droits et principes sociaux dans la Charte des droits fondamentaux de l’Union européenne*, in CARLIER J. Y., DE SCHUTTER O. (eds), *La Charte des droits fondamentaux de l’Union européenne*, Bruxelles, 2002, p. 117 e ss.;
- DE VRIES S. A., BERNITZ U., WEATHERILL S. (eds), *The EU Charter of Fundamental Rights as a Binding Instrument-Five Years Old and Growing*, Oxford, Hart, 2015;
- DE VRIES S. A., BERNITZ U., WEATHERILL S. (eds), *The Protection of Fundamental Rights in the EU After Lisbon*, Oxford, Hart, 2013;
- DE VRIES S. A., *Balancing Fundamental Rights with Economic Freedoms According to the European Court of Justice*, in *Utrecht Law Review*, 2013, vol. 9, n. 1, pp. 169-192;
- DE WITTE B., *The Place of the OMC in the System of EU Competences and Sources of Law*, in *European Papers*, 2018, vol. 3, n. 1, p. 207 e ss.;

- DE WITTE B., *Article 53*, in PEERS S., HERVEY T., KENNER J., WARD A. (eds), *The EU Charter of Fundamental Rights. A Commentary*, Hart, 2014, p. 1523-1538;
- DE WITTE B., *Direct effect, primacy and the nature of the legal order*, in CRAIG P., DE BÚRCA G. (eds), *The Evolution of EU Law*, Oxford University Press, Oxford, 2011, II ed., pp. 329-340;
- DE WITTE B., *The Trajectory of Fundamental Social Rights in the European Union*, in DE BÚRCA G., DE WITTE B. (eds), *Social rights in Europe*, Oxford University Press, 2005, pp. 153-168;
- DE WITTE B., *The Legal Status of the Charter: Vital Question or Non-Issue?*, in *Maastricht Journal of European and Comparative Law*, 2001, vol. 8, n. 1, pp. 81-89;
- DE WITTE F., *Emancipation Through Law?*, in AZOULAI L., BARBOU DES PLACES S., PATAUT E. (eds), *Constructing the Person in EU Law*, Oxford, Hart, 2016, pp. 15-33;
- DE WITTE F., *The Architecture of a 'Social Market Economy'*, in *LSE Law, Society and Economy Working Papers*, N. 13, 2015;
- DE WITTE F., *Justice in the EU. The Emergence of Transnational Solidarity*, Oxford, Oxford University Press, 2015;
- DI FEDERICO G., *Commento all'art. 35*, in ALLEGREZZA S., MASTROIANNI R., PAPPALARDO F., POLLICINO O., RAZZOLINI O. (a cura di), *Carta dei diritti fondamentali dell'Unione Europea*, Editore, 2017, pp. 664-679;
- DI FEDERICO G., *L'identità nazionale degli Stati membri nel diritto dell'Unione europea. Natura e portata dell'art. 4, par. 2, TUE*, Editoriale Scientifica, Napoli, 2017;
- DI FEDERICO G., *Fundamental Rights in the EU: Legal Pluralism and Multi-Level Protection After the Lisbon Treaty*, in DI FEDERICO G. (a cura di), *The EU Charter of Fundamental Rights. From Declaration to Binding Instrument*, Springer, 2011, pp. 15 – 54;
- DI FEDERICO G., *La sentenza Kukudeveci e la vexata quaestio degli effetti diretti (orizzontali) delle direttive*, in *Rivista italiana di diritto del lavoro*, 2010, pp. 1002-1010;
- DI FEDERICO G., *Il recepimento delle direttive nella giurisprudenza della Corte di Giustizia*, in ODONE C., DI FEDERICO G., *Il recepimento delle direttive dell'Unione europea nella prospettiva delle regioni italiane. Modelli e soluzioni*, Editoriale Scientifica, Napoli, 2010;
- DI GASPARE G., *Diritto dell'economia e dinamiche istituzionali*, CEDAM, II ed., 2015;
- DI PASCALE A., *I diritti sociali nella giurisprudenza della Corte di giustizia dell'Unione europea: diritti fondamentali?*, in *Rivista di diritto internazionale*, 2014, p. 1148 e ss.;
- DI STASI A., *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*, in *Studi sull'integrazione europea*, 2014, p. 445 ss.;

- DI TURI C., *La “Dichiarazione sui principi e diritti fondamentali sul lavoro” dell’Organizzazione internazionale del lavoro*, in *Diritto comunitario e degli scambi internazionali*, 2000, p. 167 ss.;
- DOUGAN M., *Primacy and the Remedy of Disapplication*, in *Common Market Law Review*, 2019, pp. 1459-1508;
- DOUGAN M., *Judicial Review of Member States Action under the General Principles and the Charter: Defining the “Scope of Union Law”*, in *Common Market Law Review*, 2015, p. 1201 ss.;
- DOUGAN M., *In defence of Mangold*, in ARNULL A., BARNARD C., DOUGAN M., SPAVENTA E. (eds), *A constitutional Order of States: Essays in EU Law in Honour of Alan Dashwood*, Hart, 2011, pp. 219-244;
- DOUGAN M., *When worlds collide! Competing visions of the relationship between direct effect and supremacy*, in *Common Market Law Review*, 2007, vol. 44, n. 4, pp. 931-963;
- DOUGAN M., *Minimum Harmonization and the Internal Market*, in *Common Market Law Review*, 2000, pp. 853-885;
- DORSEMONT F., ROCCA M., *Article 28 – Right of Collective Bargain and Action*, in DORSEMONT F., LÖRCHER K., CLAUWAERT S., SCHMITT M. (eds), *The Charter of Fundamental Rights of the European Union and the Employment Relation*, 2019, pp. 465-504;
- DORSEMONT F., *Article 27 - Workers’ right to information and consultation within the undertaking*, in PEERS S., HERVEY T., KENNER J., WARD A. (eds), *The EU Charter of Fundamental Rights. A Commentary*, Hart, 2014, pp. 749-771 ;
- DORSEMONT F., *Values and Objectives*, in BRUUN N., LÖRCHER K., SCHÖMANN I. (eds), *The Lisbon Treaty and Social Europe*, Oxford, Hart, 2012, p. 45-59;
- DRIGUEZ L., *Discrimination en raison de l’âge- CJUE, CJUE, 2e ch., 26 sept. 2013, aff. C-476/11, HK Denmark c/ Experian A/S*, in *Europe*, 2013, n. 11, comm. 481;
- DRIGUEZ L., *Discrimination en raison de l’orientation sexuelle - CJUE, gde ch., 10 mai 2011, aff. C-147/08, Römer*, in *Europe*, 2011, n. 7comm. 265;
- DUBOS O., *La Cour de justice, le renvoi préjudiciel, l’invocabilité des directives: de l’apostasie à l’hérésie*”, in *La Semaine Juridique*, 2006, II, p. 1295 e ss.;
- DUBOUT É., *“Être ou ne pas être (du droit)? Effectivité et champ d’application du droit de l’Union européenne*, in BOUVERESSE A., RITLENG D. (dir.), *L’effectivité du droit de l’Union européenne*, Collection droit de l’Union européenne dirigée par Fabrice Picod – Colloques, Bruylant, 2018, pp. 84-119;
- DUBOUT É., *Principes, droits et devoirs dans la Charte des droits fondamentaux de l’Union Européen – À propos de l’arrêt CJUE, 14 janvier 2014, C-176/12, Association de médiation sociale*, in *Revue trimestrielle de droit européen*, 2014, n. 2, pp. 409-431 ;
- DUBOUT É., *L’invocabilité d’éviction des directives dans les litiges horizontaux – Le “bateau ivre” a-t-il sombré?*, in *Revue trimestrielle de droit européen*, 2010, n. 2, pp. 277-296;

- DUBOUT E., *The Protection of Fundamental Rights and the Allocation of Competences in the EU: A Clash of Constitutional Logics*, in AZOULAI L. (eds), *The Question of Competence in the European Union*, 2014, pp. 193-211 ;
- DUMONT D., *Article 34 – Sécurité sociale et aide sociale*, in PICOD F., RIZCALLAH C., VAN DROOGHENBROECK S. (sous la direction de), *Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne. Commentaire article par article*, Bruxelles, II ed., 2019, pp. 845-883;
- DWORKIN R., *I diritti presi sul serio*, Bologna, Il Mulino, 2010[A cura di Nicola Muffato];
- Editorial comments, *The scope of application of the general principles of Union Law: An ever expanding Union?*, in *Common Market Law Review*, 2010, vol. 47, pp. 1589-1596;
- Editorial Comments, *The EU Charter of Fundamental Rights still under discussion*, in *Common Market Law Review*, 2001, pp. 1-6;
- EECKHOUT P., *The EU Charter of Fundamental Rights and the Federal Question*, in *Common Market Law Review*, 2002, pp. 945-994;
- FABBRINI F., GRANAT K., “*Yellow Card but No Foul*”: *The Role of the National Parliaments Under the Subsidiarity Protocol and the Commission Proposal for a EU Regulation on the Right to Strike*, in *Common Market Law Review*, 2013, p. 115 ss.;
- FABRE C., *Social Rights in European Constitutions*, in DE BÚRCA G., DE WITTE B. (eds), *Social rights in Europe*, cit., p. 17 ss.;
- FARAGUNA P., *Limiti e controlimiti nel Lissabon-Urteil del Bundesverfassungsgericht: un peso, due misure*, in *Quaderni costituzionali*, 2010, pp. 75-98;
- FENOGLIO A., *Articolo 33*, in ALLEGREZZA S., MASTROIANNI R., PAPPALARDO F., POLLICINO O., RAZZOLINI O. (a cura di), *Carta dei diritti fondamentali dell'Unione Europea*, Giuffrè, 2017, p. 631 ss.
- FERRARO F., *Vecchi e nuovi problemi in tema di efficacia diretta orizzontale della Carta*, in *Federalismi.it*, 22 maggio 2019;
- FERRARO F., LAZZERINI N., *Commento all'articolo 52*, in in MASTROIANNI R., POLLICINO O., ALLEGREZZA S., PAPPALARDO F. (a cura di), *Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea*, Giuffrè, Milano, 2017, pp. 1058-1085;
- FICHERA M., POLLICINO O., *The Dialectics Between Constitutional Identity and Common Constitutional Traditions: Which Language for Cooperative Constitutionalism in Europe?*, in *German Law Journal*, 2019, pp. 1097-1118;
- FLYNN L., *The implications of article 13 EC — after Amsterdam, will some forms of discrimination be more equal than others?*, in *Common Market Law Review*, 1999, pp. 1127-1152;

- FONTANELLI F., *The mythology of proportionality in judgments of the Court of Justice of the European Union on Internet and fundamental rights*, in *Oxford Journal of Legal Studies*, 2016, pp. 630-660;
- FONTANELLI F., *The Implementation of European Union Law by Member States under Article 51(1) of the Charter of Fundamental Rights*, in *Columbia Journal of European Law*, 2014, pp. 193-248;
- FONTANELLI F., *National Measures and the Application of the EU Charter of Fundamental Rights - Does Curia.eu Know Iura.eu*, in *Human Rights Law Review*, 2014, pp. 231-266;
- FONTANELLI F., *Hic Sunt Nationes: The Elusive Limits of the EU Charter and the German Constitutional Watchdog Court of Justice of the European Union - Judgment of 26 February 2013, Case C-617/10, Åklagaren v. Hans Åkerberg Fransson*, in *European Constitutional Law Review*, 2013, pp. 315-334;
- FRANTZIOU E., *The Horizontal Effect of Fundamental Rights in the European Union: A Constitutional Analysis*, Oxford University Press, Oxford, 2019;
- FRANTZIOU E., *Joined cases C-569/16 and C-570/16 Bauer et al.: (Most of) the Charter of Fundamental Rights is Horizontally Applicable*, in *European Law Blog*, 19 November 2018;
- FRANTZIOU E., *Mangold Recast? The ECJ's Flirtation with Drittwirkung in Egenberger*, in *European Law Blog*, 24 aprile 2018;
- FRANTZIOU E., *The Horizontal Effect of the EU Charter of Fundamental Rights: Rediscovering the Reasons for Horizontality*, in *European Law Journal*, 2015, vol. 21 (5), pp. 657-679;
- FRANTZIOU E., *Case C-176/12 Association de Médiation Sociale: Some Reflections on the Horizontal Effect of the Charter and the Reach of Fundamental Employment Rights in the European Union*, in *European Constitutional Law Review*, 2014, vol. 10, pp. 332-348;
- FREDMAN S., *Transformation or Dilution: Fundamental Rights in the EU Social Space*, in *European Law Journal*, 2006, vol. 12, n. 1, p. 41-60;
- FUMAGALLI L., *Articolo 2 TUE*, in TIZZANO A. (a cura di), *Trattati dell'Unione europea*, Giuffrè Editore, Milano, II ed., 2014, pp. 11-14;
- FUMAGALLI L., *Articolo 3 TUE*, in TIZZANO A. (a cura di), *Trattati dell'Unione europea*, Giuffrè Editore, Milano, II ed., 2014, pp. 14-20;
- GAJA G., *General Principles of Law*, in *Max Planck Encyclopedias of International Law*, 2020 [ultimo aggiornamento];
- GAJA G., *The Charter of Fundamental Rights in the Context of International instruments for the protection of human rights*, in *European Papers*, 2016, pp. 791 ss.;
- GALLO D., NATO A., *L'accesso agli assegni di natalità e maternità per i cittadini di Paesi terzi titolari di permesso unico nell'ordinanza n. 182/2020 della Corte Costituzionale*, in *Eurojus*, 2020, p. 308 ss.;
- GALLO D., *La vexata quaestio dell'efficacia interna delle direttive: l'insostenibile leggerezza del divieto di effetti diretti orizzontali*, in MOAVERO MILANESI E.,

- PICCIRILLI G. (a cura di), *Attuare il diritto dell'Unione Europea in Italia*, Bari, 2019, p. 17-36;
- GALLO D., *L'efficacia diretta del diritto dell'Unione europea negli ordinamenti nazionali. Evoluzione di una dottrina ancora controversa*, Giuffrè, Milano, 2018;
- GALLO D., *I servizi di interesse economico generale. Stato, Mercato e Welfare nel diritto dell'Unione europea*, Giuffrè, Milano, 2010;
- GAMBINO S. (a cura di), *Diritti sociali e crisi economica. Problemi e prospettive*, in *Diritto pubblico comparato ed europeo*. Dossier, Giappichelli, 2015;
- GARBEN S., *The European Pillar of Social Rights: An Assessment of its Meaning and Significance*, in *Cambridge Yearbook of European Law*, 2019, pp. 101-127;
- GARBEN S., *The European Pillar of Social Rights: Effectively Addressing Displacement?*, in *European Constitutional Law Review*, 2018, n. 14(1), pp. 210-230;
- GARBEN S., *The Constitutional (Im)balance between 'the Market' and 'the Social' in the European Union*, in *European Constitutional Law Review*, 2017, vo. 13, pp. 23-61;
- GARDBAUM S., *The "Horizontal Effect" of Constitutional Rights*, in *Michigan Law Review*, 2003, pp. 387-459;
- GERARDS J., *The prism of fundamental rights*, in *European Constitutional Law Review*, 2012, Vol. 8 (2), pp. 173-202;
- GAUDIN H., *Standards nationaux de protection des droits fondamentaux et jurisprudence de la Cour de Justice de l'Union européenne*, in AA.VV., *Les droits de l'homme à la croisée des droits – Mélanges en l'honneur de Frédéric Sudre*, 2018, pp. 255-263;
- GIUBBONI S., *Worker*, in BARTOLINI A., CIPPITANI R., COLCELLI V. (eds), *Dictionary of Statutes within EU Law - The Individual Statutes as Pillars of European Union Integration*, New York, Springer, 2019, pp. 645-651;
- GIUBBONI S., *Appunti e disappunti sul pilastro europeo dei diritti sociali*, in *Quaderni costituzionali*, 2017, pp. 953-962;
- GIUBBONI S., *Diritti e solidarietà in Europa: I modelli sociali nazionali nello spazio giuridico europeo (Studi e ricerche)*, Il Mulino, 2012;
- GIUBBONI S., *Social Rights and Market Freedom in the European Constitution. A Labour Law Perspective*, Cambridge, 2006;
- GOLDSMITH Q.C., *A Charter of Rights, Freedoms and Principles*, in *Common Market Law Review*, 2001, vol. 38, pp. 1201-1216;
- GRAELL A. S., *Daddy's Gonna Pay for Your Crashed Car? The ECJ Clarifies the Vertical Direct Effect of Directives*, in *EU law analysis*, 10 ottobre 2017;
- GRECO R., *Il modello sociale della Carta di Nizza*, in BRONZINI G., PICCONE V. (a cura di), *La Carta e le Corti*, 2007, p. 519 e ss.;
- GROUSSOT X., PECH L., PETURSSON G. T., *The Scope of Application of EU Fundamental Rights on Member States' Action: In Search of Certainty in Eu Adjudication*, in *Erik Stein Working Paper*, 2011;

- GROUSSOT X., *General Principles of Community Law*, Europa Law Publishing, 2006;
- GUARNIER T., *I giudici italiani e l'applicazione diretta della Carta di Nizza dopo il Trattato di Lisbona*, disponibile al seguente link: [https://www.academia.edu/12080557/I giudici italiani e l'applicazione diretta della Carta di Nizza dopo il Trattato di Lisbona](https://www.academia.edu/12080557/I_giudici_italiani_e_lapplicazione_dirretta_della_Carta_di_Nizza_dopo_il_Trattato_di_Lisbona) ;
- GUAZZAROTTI A., *I diritti sociali nella giurisprudenza della Corte Europea dei diritti dell'uomo*, in *Rivista trimestrale di diritto pubblico*, 2013, p. 16-49;
- GUDMUNDSDÓTTIR D., *A renewed Emphasis on the Charter's Distinction between Rights and Principles: is a Doctrine of Judicial Restraint more appropriate?*, in *Common Market Law Review*, 2015;
- HANCOX E., *The Meaning of "Implementing" EU Law Under Article 51(1) of the Charter: Åkerberg Fransson*, in *Common Market Law Review*, 2013, pp. 1411-1431;
- HATJE A., *The Economic Constitution within the Internal Market*, in VON BOGDANDY A., BAST J. (eds), *Principles of European Constitutional Law*, Hart, Oxford, II ed., 2010, pp. 589-622;
- HE L., *Une protection remarquable du droit au repos et au loisir*, in *Revue trimestrielle de droit européen*, 2019, pp. 651-662 ;
- HE L., *Les droits sociaux fondamentaux et le droit de l'Unione européenne*, in *Revue trimestrielle de droit européen*, 2018, n. 1, p. 25 e ss.;
- HE L., *Droits sociaux fondamentaux et Droit de l'Union européenne*. Droit. Université Panthéon- Sorbonne - Paris I, 2017, disponibile online;
- HENDRICKX F., *What if we make the European Pillar of Social Rights legally binding? Overcoming the paradoxes of European labour law*, in *Regulating for Globalization*, 17 November 2020, disponibile online;
- HENDRICKX F., *The European Social Pillar: labour law not only needs rights*, in *Regulating for Globalization*, 29 novembre 2017, disponibile online;
- HERVEY T. K., KENNER J. (eds), *Economic and Social Rights under the EU Charter of Fundamental Rights – A Legal Perspective*, Oxford, Hart, 2003;
- HERVEY T., *European Social Law and Policy*, Harlow, Longman, 1998;
- HEPPLE B., *Social and Labour Rights in a Global Context*, Cambridge, 2002;
- HEPPLE B., *The Implementation of the Community Charter of Fundamental Social Rights*, in *Modern Law Review*, 1990, pp. 643-654;
- HILSON C., *Rights and Principles in Eu Law: A distinction without Foundation?*, in *Maastricht Journal of European and Comparative Law*, 2008, pp. 193-215;
- HOFMANN H. C. H., PANTAZATOU K., ZACCARONI G. (eds), *The Metamorphosis of the European Economic Constitution*, Edward Elgar, Cheltenham, 2019;
- HOFMANN H.C.H., BUCURA MIHAESCU C., *The Relation between the Charter's Fundamental Rights and the Unwritten General Principles of EU Law: Good Administration as the Test Case*, in *European Constitutional Law Review*, 2013, vol. 9, pp. 73–101;

- IGLESIAS SANCHEZ S., *The Court and the Charter: the Impact of the Entry into Force of the Lisbon Treaty on the ECJ's Approach to Fundamental Rights*, in *Common Market Law Review*, 2012, 49, pp. 1565–1612;
- ILIOPOULOU-PENOT A., *Article 33 – Vie familiale et vie professionnelle*, in PICOD F., RIZCALLAH C., VAN DROOGHENBROECK S. (sous la direction de), *Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne. Commentaire article par article*, Bruxelles, II ed., 2019, pp. 825-844 ;
- ILIOPOULOU A., *La méthode ouverte de coordination, un nouveau mode de gouvernance dans l'Union européenne*, in *Cahiers de droit européen*, 2006, p. 315 ss.
- IRTI N., *L'ordine giuridico del mercato*, Editori Laterza, Bari, V ed., 2009;
- IRTI N., *La crisi della fattispecie*, in *Rivista di diritto processuale*, 2014, p. 38 ss.;
- JÄÄKINEN N., *Fundamental social rights in the Charter-Are They Rights? Are They Fundamental?*, in PEERS S., HERVEY T., KENNER J., WARD A. (eds), *The EU Charter of Fundamental Rights. A Commentary*, Oxford, 2014, pp. 1703-1714;
- JACAB A., *Application of the EU CFR by National Courts in Purely Domestic Cases*, in JACAB A., KOCHENOV D. (eds), *The Enforcement of EU Law and Values: Ensuring Member State's Compliance*, Oxford, 2017, p. 130 ss.;
- JACOBS F. G., *Wachauf and the Protection of Fundamental Rights in EC Law*, in MADURO M. P., AZOULAI L. (eds), *The Past and Future of EU Law. The Classics of EU Law Revisited on the 50th Anniversary of the Rome Treaty*, Oxford, Hart, 2010, pp. 133-139;
- JACOBS F. G., *Human Rights in the European Union: The Role of the Court of Justice*, in *European Law Review*, 2001, p. 331 ss.,
- JACQUÉ J.-P., *Conclusions generals*, in BOUVERESSE A., RITLÉNG D. (dir.), *L'effectivité du droit de l'Union européenne*, Collection droit de l'Union européenne dirigée par Fabrice Picod – Colloques, Bruylant, 2018, pp. 241-248;
- JACQUÉ J.-P., *Droit institutionnel de l'Union européenne*, Dalloz, IX éd., 2018;
- JACQUÉ J.-P., *The Explanations Relating to the Charter of Fundamental Rights of the European Union*, in PEERS S., HERVEY T., KENNER J., WARD A. (eds), *The EU Charter of Fundamental Rights. A Commentary*, Oxford, 2014, pp. 1715-1724;
- JACQUÉ J.-P., *Primauté du droit international versus protection des droits fondamentaux*, in *Revue trimestrielle de droit européen*, 2009, pp. 161-179;
- JACQUÉ J.-P., *La Charte des droits fondamentaux de l'Union Européenne: présentation générale*, in ROSSI L. S. (a cura di), *Carta dei diritti fondamentali e Costituzione dell'Unione europea*, Giuffrè, 2002, pp. 55-82;
- JACQUESON C., *For better or for worse? Transnational solidarity in the light of Social Europe*, in COUNTOURIS N., FREEDLAND M. (eds), *Resocialising Europe in a time of crisis*, Cambridge, Cambridge University Press, 2013, pp. 373-389;

- KAUPA C., *The Pluralist Character of the European Economic Constitution*, Hart, Oxford, 2016;
- KATROUGALOS G. S., *The Implementation of Social Rights in Europe*, in *The Columbia Journal of European Law*, 1996, p. 277 ss.;
- KENNER J., *Article 30 – Protection in the Event of Unjustified Dismissal*, in PEERS S., HERVEY T., KENNER J., WARD A. (eds), *The EU Charter of Fundamental Rights. A Commentary*, Hart, 2014, pp. 806-832 ;
- KILPATRICK C., *The displacement of Social Europe: A productive lens of inquiry*, in *European Constitutional Law Review*, 2018, vol. 14(1), pp. 62-74;
- KILPATRICK C., *The EU and Its Sovereign Debt Programmes: The Challenges of Liminal Legality*, in *EUI Working Paper Law*, N. 14, 2017, pp. 1–27 ;
- KILPATRICK C., DE WITTE B. (eds), *Social Rights in Times of Crisis in the Eurozone: The Role of Fundamental Rights’ Challenges*, in *EUI Working Paper LAW*, N. 5, 2014;
- KNOOK A. D. L., *The Court, the Charter, and the vertical division of powers in the European Union*, in *Common Market Law Review*, 2005, pp. 367-398;
- KOCHENOV D., *Ius Tractum of Many Faces: European Citizenship and the Difficult Relationship between Status and Rights*, in *Columbia Journal of European Law*, 2009, pp. 169-237;
- KOLLONAY-LEHOCZKY C., KRESAL B., *Article 33 – Family and Professional Life*, in DORSEMONT F., LÖRCHER K., CLAUWAERT S., SCHMITT M. (eds), *The Charter of Fundamental Rights of the European Union and the Employment Relation*, 2019, pp. 583-605 ;
- KORNEZOV A., *Social Rights, the Charter, and the ECHR: Caveats, Austerity, and Other Disasters*, in VANDENBROUCKE F., BARNARD C., DE BAERE G. (eds), *A European Social Union after the Crisis*, Cambridge University Press, Cambridge, 2017, pp. 407-432;
- KROMMENDIJK J., *Principled Silence or Mere Silence on Principle? The Role of the EU Charter’s Principles in the Case Law of the Court of Justice*, in *European Constitutional Law Review*, 2015, p. 321 ss.;
- KÜHLING J., *Fundamental Rights*, in VON BOGDANDY A., BAST J. (eds), *Principles of European Constitutional Law*, Hart, Oxford, II ed., 2010, pp. 479-514;
- KÜÇÜK E., *Solidarity in EU Law: An Elusive Political Statement or a Legal Principle with Substance?*, in *Maastricht Journal of European and Comparative Law*, 2016, p. 965 ss.;
- KUMM M., *Who is Afraid of the Total Constitution? Constitutional Rights as Principles and the Constitutionalization of Private Law*, in *German Law Journal*, 2006, pp. 341-369;
- LADENBURGER C., *The interaction between the Charter of fundamental rights, the European Convention of human rights and national Constitutions*, report presentato nell’ambito del XXV FIDE Congress on the Protection of fundamental rights post-Lisbon, Tallinn, 2012, disponibile online;

- LAMBERT E., *Il governo dei giudici e la lotta contro la legislazione sociale negli Stati Uniti. L'esperienza americana del controllo giudiziario della costituzionalità delle leggi*, Giuffrè Editore, Milano, 1996 (edizione italiana a cura di D'ORAZIO R.);
- LANGILLE B. A., *Core Labour Rights: The True Story (Reply to Alston)*, in *European Journal of International Law*, 2005, p. 409 ss.;
- LAW S., *The Rationales, Reasoning and Methodology Underpinning the Judicial Recognition of Principles of Union Law*, in *Cahiers de droit européen*, 2016, vol. LII, n. 1, pp. 11-38;
- LAZZERINI N., *La Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea-I limiti di applicazione*, FrancoAngeli, 2018;
- LAZZERINI N., *(Some of) the fundamental rights granted by the Charter may be a source of obligations for private parties: AMS, Case C-176/12, Association de médiation sociale v. Union locale des syndicats CGT and Others, Judgment of the Court of Justice (Grand Chamber) of 15 January 2014*, in *Common Market Law Review*, 2014, vol. 51, pp. 907-934;
- LAZZERINI N., *Il contributo della sentenza Åkerberg Fransson alla determinazione dell'ambito di applicazione e degli effetti della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea*, in *Rivista di diritto internazionale*, 2013, p. 883 e ss.;
- LECCESE V., *Directive 2003/88/EC concerning certain aspects of the organisation of working time*, in ALES E., BELL M., DEINERT O., ROBIN-OLIVIER S. (dir.), in *International and European Labour Law*, 2018, pp. 1285-1320;
- LECZYKIEWICZ D., *Conceptualising Conflict between the Economic and the Social in EU Law after Viking and Laval*, in FREEDLAND M., PRASSL J. (eds), *EU Law in the Member States: Viking, Laval and beyond*, Hart, Oxford, 2016;
- LECZYKIEWICZ D., *Horizontal Application of the Charter of Fundamental Rights*, in *European Law Review*, 2013, p. 479 ss.;
- LECZYKIEWICZ D., *Private Party Liability in EU Law: In Search of the General Regime*, in BARNARD C., ODUDU O., *Cambridge Yearbook of European Legal Studies*, Vol 12, 2009-2010, pp. 1-34;
- LENAERTS K., *The Horizontal Application of the Charter*, in *Quaderni costituzionali*, 2020, pp. 633-636;
- LENAERTS K., GUTIÉRREZ-FONS J. A., *Les méthodes d'interprétation de la Cour de justice de l'Union européenne*, Bruxelles, Bruylant, 2020;
- LENAERTS K., *The Autonomy of European Union Law*, in *Il Diritto dell'Unione Europea*, 2018, vol. 4, pp. 617-632;
- LENAERTS K., GUTIÉRREZ-FONS J. A., *The European Court of Justice as the Guardian of the Rule of EU Social Law*, in VANDENBROUCKE F., BARNARD C., DE BAERE G. (eds), *A European Social Union after the Crisis*, Cambridge University Press, Cambridge, 2017, pp. 433- 456;
- LENAERTS K., GUTIÉRREZ-FONS J. A., *The Place of the Charter in the EU Constitutional Edifice*, in PEERS S., HERVEY T., KENNER J., WARD A. (eds), *The EU Charter of Fundamental Rights. A Commentary*, Oxford, 2014, pp. 1559-1593;

- LENAERTS K., *The Principle of Equal Treatment and the European Court of Justice*, in *Il Diritto dell'Unione Europea*, 2013, vol. 3, p. 461 e ss.;
- LENAERTS K., *Exploring the Limits of the EU Charter of Fundamental Rights*, in *European Constitutional Law Review*, 2012, p. 375 e ss.;
- LENAERTS K., *La solidarité ou le chapitre IV de la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne*, in *Revue trimestrielle des droits de l'homme*, 2010, pp. 217 e ss.;
- LENAERTS K., GUTIÉRREZ-FONS J.A., *The role of general principles of EU law*, in ARNULL A., BARNARD C., DOUGAN M., SPAVENTA E. (eds), *A constitutional Order of States: Essays in EU Law in Honour of Alan Dashwood*, Hart, 2011, p. 179 e ss.;
- LENAERTS K., GUTIÉRREZ-FONS J.A., *The constitutional allocation of powers and general principles of EU law*, in *Common Market Law Review*, 2010, vol. 47, n. 6, pp. 1629–1669;
- LENAERTS K., *Le Traité de Lisbonne et la protection juridictionnelle des particuliers en droit de l'Union*, in *Cahiers de droit européen*, 2009, p. 711 ss.;
- LENAERTS K., CORTHAUT T., *Of birds and hedges: the role of primacy in invoking norms of EU law*, in *European Law Review*, 2006, vol. 31(3), pp. 287-315;
- LENAERTS K., FOUBERT P., *Social rights in the case-law of the European Court of Justice: The impact of the Charter of Fundamental Rights of the European Union on standing case-law*, *Legal issues of European Integration*, 2001, vol. 28, pp. 267-296;
- LENAERTS K., DE SMIJTER E., *A Bill of Rights for the European Union*, in *Common Market Law Review*, 2001, vol. 38, pp. 273-300;
- LENAERTS K., *Respect for Fundamental Rights as a Constitutional Principle of the European Union*, in *Columbia Journal of European Law*, 2000, pp. 1-26;
- LEVADE A., *L'objectif de valeur constitutionnelle, vingt ans après. Réflexions sur une catégorie juridique introuvable*, in AA.VV., *L'esprit des institutions, l'équilibre des pouvoirs, Mélanges en l'honneur de Pierre Pactet*, Paris 2003, p. 687 e ss.;
- LEVI SANDRI L., *Commento art. 48*, in QUADRI R., MONACO R., TRABUCCHI A. (dir.), *Commentario Trattato CEE*, Vol. II, 1965, Milano, p. 381 e ss.;
- LIONELLO L., *Establishing a budgetary capacity in the Eurozone. Recent proposals and legal challenges*, in *Maastricht Journal of European and Comparative Law*, 2017, n. 6, pp. 822 e ss.;
- LIISBERG J. B., *Does the EU Charter of fundamental rights threaten the supremacy of community law?*, in *Common Market Law Review*, 2001, pp. 1171 ss.;
- LOCK T., *Rights and Principles in the EU Charter of Fundamental Rights*, in *Common Market Law Review*, 2019, pp. 1201–1226;
- LÖRCHER K., *Article 31 – Fair and Just Working Conditions*, in DORSSEMONT F., LÖRCHER K., CLAUWAERT S., SCHMITT M. (eds), *The Charter of Fundamental Rights of the European Union and the Employment Relation*, 2019, pp. 535-546;

- LUCIANI M., *Sui diritti sociali*, in AA.VV., *Studi in onore di Manlio Mazzotti di Celso*, Vol. II, Padova, CEDAM, 1995, pp. 97-134;
- LUCIANI M., *Diritti sociali e integrazione europea*, in AA.VV., *Annuario dell'Associazione italiana dei costituzionalisti – La costituzione europea – Atti del XIV Convegno Annuale. Perugia, 7-8-9 ottobre 1999*, pp. 507-554;
- LUCIFERO R., *Relazione sui Principi dei rapporti sociali (economici)*, in *Lavori preparatori della Commissione per la Costituzione – I Sottocommissioni*, 1946, pp. 68-69;
- LUTHER J., *Il futuro dei diritti sociali dopo il “social summit” di Goteborg: rafforzamento o impoverimento?*, in *Federalismi.it*, 2018, n. 4, p. 49 e ss.;
- LO GIUDICE A., *L'Europa sociale come risposta alla crisi di legittimazione dell'Unione Europea*, in *Federalismi.it*, 2016, XIII;
- MACCABIANI N., *Protezione sociale: tra principi costituzionali e ordinamento europeo*, in *Rassegna di diritto pubblico europeo*, Edizioni Scientifiche Italiane, 2016, Anno XV, n. 2, pp. 151-174;
- MADSEN M. R., OLSEN H. P., ŠADL U., *Competing Supremacies and Clashing Institutional Rationalities: The Danish Supreme Court's Decision in the Ajos Case and the National Limits of Judicial Cooperation*, in *European Law Journal*, 2017, pp. 140-150;
- MADURO M. P., *Three Models of a Social Europe*, in HESSELINK M. (ed), *The Politics of a European Civil Code*, La Haye, Kluwer Law International, 2006, pp. 125-141;
- MADURO M. P., *The Double Constitutional Life of the Charter of Fundamental Rights of the European Union*, in HERVEY T. K., KENNER J. (eds), *Economic and Social Rights under the EU Charter of Fundamental Rights – A Legal Perspective*, Oxford, Hart, 2003, pp. 269-299;
- MADURO M. P., *Europe's Social Self: The Sickness Unto Death?*, in SHAW J. (ed), *Social Law, and Policy in an Evolving European Union*, Hart, Oxford, 2000, pp. 325-349;
- MADURO M. P., *Striking the Elusive Balance Between Economic Freedom and Social Rights in the European Union*, in ALSTON P., CASSESE C., LALUMIERE P., LEUPRECHT M. (eds), *An EU Human Rights Agenda for the New Millennium*, Hart, Oxford, 1999, pp. 449-472;
- MADURO M. P., *We The Court – The European Court of Justice and the European Economic Constitution. A Critical Reading of Article 30 of the EC Treaty*, Hart, Oxford, 1998;
- MALFATTI E., *I “livelli” di tutela dei diritti fondamentali nella dimensione europea*, Torino, Giappichelli, 2013;
- MALINVERNI G., *Il Comitato dei diritti economici, sociali e culturali*, in BESTAGNO F. (a cura di), *I diritti economici, sociali e culturali. Promozione e tutela nella comunità internazionale*, 2009, p. 188 e ss.;
- MAMMONE G., *Le sentenze della Corte di giustizia sulle ferie: un nuovo corso per la disapplicazione?*, in *Federalismi.it*, 22 maggio 2019;

- MANCINI G. F., *The Making of a Constitution for Europe*, in *Common Market Law Review*, 1989, pp. 595-614;
- MANCINI G. F., *La tutela dei diritti dell'uomo: il ruolo della Corte di giustizia della Comunità europea*, in *Rivista trimestrale di diritto e procedura civile*, 1989, p. 1 ss.;
- MANCINI G. F., *Principi fondamentali di diritto del lavoro nell'ordinamento delle Comunità Europee*, in AA.VV., *Il lavoro nel diritto comunitario e l'ordinamento italiano*, Atti del Convegno di Parma, 30-31 ottobre 1985, Cedam, Padova, 1988, pp. 23-39;
- MANTU S., MINDERHOUD P., *EU citizenship and social solidarity*, in *Maastricht Journal of European and Comparative Law*, 2017, pp. 703-720;
- MANZELLA A., *Dopo Nizza: La Carta dei diritti "proclamata"*, in ROSSI L. S. (a cura di), *Carta dei diritti fondamentali e Costituzione dell'Unione europea*, Giuffrè, 2002, pp. 239-247;
- MANZINI P., LOLLINI A. (a cura di), *Diritti fondamentali in Europa: Un casebook*, Bologna, Il Mulino, 2015;
- MARCIALI S., *Invocabilité des directives et des droits fondamentaux dans les litiges entre particuliers devant les juridictions nationales*, in *Petites affiches*, 2010, n. 51, p. 3 e ss.;
- MARKAKIS M., *Can Governments Control Mass Layoffs by Employers? Economic Freedoms vs Labour Rights in Case C-201/15 AGET Iraklis*, in *European Constitutional Law Review*, 2017, pp. 724-743;
- MARTINICO G., *Exploring the Platonic Heaven of Law. General Principles of EU Law from a Comparative Perspective*, in *Nordic Journal of European Law*, 2020, pp. 1-18;
- MARTINICO G., *Conflitti interpretativi e concorrenza fra corti nel diritto costituzionale europeo*, in *Diritto e Società*, 2019, pp. 691-733;
- MARTINON A., *Article 30 – Protection en cas de licenciement injustifié*, in PICOD F., RIZCALLAH C., VAN DROOGHENBROECK S. (sous la direction de), *Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne. Commentaire article par article*, Bruxelles, II ed., 2019, pp. 773-787 ;
- MARTUCCI F., *Les principes de sécurité juridique et de confiance légitime dans la jurisprudence de la Cour de justice de l'Union européenne*, in *Les cahiers du Conseil constitutionnel*, 2020, disponibile online ;
- MARTUCCI F., *Droit de l'Union européenne*, Dalloz, 2^{ème} éd., 2019;
- MATHIEU C., STERDYNIK H., *Le modèle Social Européen et l'Europe Sociale*, in *Revue de l'OFCE*, 2008, p. 43-103;
- MATHIEU S., *L'adhésion de la Communauté à la CEDH: un problème de compétence ou un problème de soumission?*, in *Revue du Marché commun et de l'Union européenne*, 1998, pp. 31-37;
- MAZZIOTTI DI CELSO M., *Diritti sociali (Voce)*, in *Enciclopedia del diritto*, XII, Milano, 1964, p. 802 e ss.;
- MAZUYER E., *Les compétences-frontières de l'Union européenne en matière sociale : quels moyens d'action pour les Etats membres et les partenaires*

- sociaux européens ?*, in BARBOU DES PLACES S., PATAUT E., RODIÈRE E. (dir.), *Les frontières de l'Europe sociale*, Pedone, 2018, p. 51 e ss.;
- MAZUYER E., *Le retour du mythe de l'Europe sociale?*, in *Revue de droit du travail*, 2017, pp- 83-94;
- MAZUYER E., DE LA ROSA S., *La régulation européenne et l'autorégulation: le défi de la cohérence dans le recours à la soft law*, in *Cahiers de droit européen*, 2009, p. 295 ss.;
- MENEGATTI E., *Il salario minimo nel quadro europeo e comparato. A proposito della proposta di direttiva relativa a salari minimi adeguati nell'Unione europea*, in *Diritto delle Relazioni Industriali*, 2021, pp. 41-58 ;
- MENEGATTI E., *The Evolving Concept of "worker" in EU law*, in *Italian Labour Law e-Journal*, 2019, vol. 12, n. 1, pp. 71-83;
- MENGONI L., *Il diritto costituzionale come diritto per principi*, in *Ars Interpretandi*, 1996, p. 95 ss.;
- MENGONI L., *I diritti sociali*, in *Argomenti di diritto del lavoro*, 1998, pp. 1-14;
- MENGONI L., *Libera circolazione delle persone e dei servizi*, in MENGONI L., VANZETTI A., C. UBERTAZZI L., SCALABRINO M. (a cura di), *La Comunità Economica Europea*, Giuffrè, Milano, 1975, pp. 3-57;
- MENGOZZI P., MORVIDUCCI C., *Istituzioni di Diritto dell'Unione europea*, CEDAM, II ed., 2018;
- MENGOZZI P., *L'attention portée par la Cour de Justice à l'activité du Comité européen des droits concernant la protection des droits des particuliers en Europe*, in *Studi sull'integrazione europea*, 2015, pp. 417-431;
- MENGOZZI P., *La rilevanza giuridica e l'ambito di applicazione della Carta alla luce della giurisprudenza della Corte di giustizia*, in *Studi sull'integrazione europea*, 2015, p. 23 e ss.;
- MENGOZZI P., *La giurisprudenza dell'Unione e il rilievo attribuito dalla Carta dei diritti fondamentali prima e dopo l'entrata in vigore del Trattato di Lisbona*, in AA.VV., *Scritti in onore di Giuseppe Tesauro*, Editoriale Scientifica, Napoli, 2014, v. I, p. 487 ss.;
- MENGOZZI P., *La tutela davanti ai giudici nazionali dei diritti riconosciuti ai singoli ed i principi generali del diritto dell'Unione*, Quaderni della Rivista Il Diritto dell'Unione Europea (n. 6), Giuffrè Editore, Milano, 2011
- MENGOZZI P., *Il principio personalista nel diritto dell'Unione europea*, CEDAM, 2010;
- MENGOZZI P., *La tutela dei diritti umani nella giurisprudenza comunitaria*, in ROSSI L. S. (a cura di), *Carta dei diritti fondamentali e Costituzione dell'Unione europea*, Giuffrè, 2002, pp. 43-51;
- MICKLITZ H.-W., *The Legal Subjects, Social Class and Identity-based Rights*, in AZOULAI L., BARBOU DES PLACES S., PATAUT E. (eds), *Constructing the Person in EU Law*, Oxford, Hart, 2016, pp. 285-310;
- MICKLITZ H.-W., *Introduction*, in MICKLITZ H.-W. (eds), *The Many Concepts of Social Justice in European Private Law*, Edward Elgar, 2011, pp. 3-53;

- MONACO R., *Trattato Istitutivo della Comunità Economica Europea. Commentario*, in MONACO R., *Scritti di Diritto Europeo*, 1972, p. 203-232;
- MONACO R., *Sui vari metodi dell'integrazione europea*, in MONACO R., *Scritti di Diritto Europeo*, 1972, pp. 25-46;
- MOCK W. B. T., DEMURO G. (eds), *Human Rights in Europe - Commentary on the Charter of Fundamental Rights of the European Union*, 2010;
- MOREAU M.-A., *Regards croisés sur l'exercice des compétences sociales dans l'Union européenne*, in BARBOU DES PLACES S., PATAUT E., RODIÈRE E. (dir.), *Les frontières de l'Europe sociale*, Pedone, 2018, p. 39 e ss.;
- MORGESE G., *La solidarietà tra gli Stati membri dell'Unione europea in materia di immigrazione e asilo*, Bari, Cacucci, 2018;
- MORI P., *Gli strumenti della codificazione nel diritto dell'Unione europea*, in ANNONI A., FORLATI S., SALERNO F. (a cura di), *La codificazione nell'ordinamento internazionale e dell'Unione europea*, Editoriale Scientifica, 2019, pp. 301-330;
- MORI P., *La qualità della legge e la clausola generale di limitazione dell'art. 52 par. 1 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea*, in *Il Diritto dell'Unione Europea*, 2014, p. 243 ss.;
- MORRONE A., *Il bilanciamento nello stato costituzionale. Teoria e prassi delle tecniche di giudizio nei conflitti tra diritti e interessi costituzionali*, Torino, Giappichelli, 2014;
- MUIR E., *EU Equality Law: The First Fundamental Rights Policy of the EU*, Oxford University Press, 2018;
- MUIR E., *Drawing Positive Lessons From the Presence of 'The Social' Outside of EU Social Policy Stricto Sensu*, in *European Constitutional Law Review*, 2018, vol. 14(1), pp. 75-95;
- MUIR E., *The Fundamental Rights Implications of EU Legislation: some Constitutional Challenges*, in *Common Market Law Review*, 2014, pp. 219-245;
- MÜLLER F., *Discours de la méthode juridique*, Paris, PUF, V ed., 1996 [traduzione a cura di JOUANJAN O.]
- MURPHY C. C., *Using the EU Charter of Fundamental Rights Against Private Parties after Association De Médiation Sociale*, in *European Human Rights Law Review*, 2014, p. 170 e ss.;
- NATO A., *La cittadinanza sociale ai tempi della crisi economica*, Bari, Cacucci, 2020;
- NAVARRETTA E., *Costituzione, Europa e diritto privato. Effettività e Drittwirkung ripensando la complessità giuridica*, Torino, Giappichelli, 2017;
- NERI S., SPERL H., *Traités instituant la Communauté économique européenne. Travaux préparatoires. Déclarations interprétatives des six Gouvernements. Documents parlementaires*, Luxembourg, 1960;

- NICO A.M., LUCHENA G., *L'Unione europea e i diritti "abbandonati": una premessa*, in *Rassegna di diritto pubblico europeo*, 2016, Anno XV, n. 2, pp. 1-15;
- NIVARD C., *La justice sociale dans la jurisprudence conventionnelle*, in BURGORGUE-LARSEN L. (dir.), *La justice sociale saisie par les juges en Europe*, Paris, Pedone, coll. « Cahiers européens », 2013, n. 4, pp. 61-80;
- NIVARD C., *La justiciabilité des droit sociaux. Étude de droit conventionnel européen*, Bruylant, 2012;
- NOVELLA M., FERRANTE V., *Articolo 31*, in ALLEGREZZA S., MASTROIANNI R., PAPPALARDO F., POLLICINO O., RAZZOLINI O. (a cura di), *Carta dei diritti fondamentali dell'Unione Europea*, Giuffrè, 2017, p. 598 ss. ;
- NOVITZ T., *The European Union and International Labour Standards: The Dynamics of Dialogue between the EU and the ILO*, in ALSTON P. (eds), *Labour Rights as Human Rights*, Oxford, Oxford University Press, 2005, pp. 214-241 ;
- NUMHAUSER-HENNING A., RÖNNMAR M., *Normative Patterns and Legal Developments in the Social Dimension of the EU*, Hart, Oxford, 2013 ;
- O'CONNEL P., *The Death os Socio-Economic Rights*, in *Modern Law Review*, 2011, vol. 74, n. 4, pp. 532-554;
- O'LEARY S., *Solidarity and Citizenship Rights in the Charter of Fundamental Rights of the European Union*, in de Búrca G., *EU Law and the Welfare State: In Search of Solidarity*, Oxford, Oxford University Press, 2005;
- OLIVIERI F., *La Carta sociale europea come "strumento vivente" - Riflessioni sulla prassi interpretativa del Comitato europeo dei diritti sociali*, in *Jura Gentium*, 2013, X, n. 1, pp. 41-78;
- OMARJEE I., *L'Europe sociale a-t-elle (encore) un avenir?*, in PATAUT E., PETIT F., ROBIN-OLIVIER, SUPIOT A. (dir.), *Liber Amicorum en hommage à Pierre Rodière. Droit social international et européen en mouvement*, 2019, pp. 365-386;
- ORLANDINI G., *I diritti fondamentali dei lavoratori nella giurisprudenza della Corte di giustizia*, in *Europeanrights.eu*, 2014;
- ORLANDINI G., CHIAROMONTE W., *Articolo 34*, in ALLEGREZZA S., MASTROIANNI R., PAPPALARDO F., POLLICINO O., RAZZOLINI O. (a cura di), *Carta dei diritti fondamentali dell'Unione Europea*, Giuffrè, 2017, pp. 642-664;
- ORLANDINI G., *La proposta di regolamento Monti II ed il diritto di sciopero nell'Europa post-Lisbona*, in *Europeanrights.eu*, 2012;
- ORTINO M., *A reading of the EU constitutional legal system through the meta-principle of effectiveness*, in *Cahiers de droit européen*, 2016, LII, 1, pp. 91-114;
- PACIOTTI E., *Libertà – Solidarietà*, in ROSSI L. S. (a cura di), *Carta dei diritti fondamentali e Costituzione dell'Unione europea*, Giuffrè, 2002, pp. 95-107;

- PALADINI E., *Fundamental rights, horizontal exclusionary effect and a stone guest* (Judgment C-176/12, A.M.S.), in *Il Diritto dell'Unione Europea*, 2014, pp. 571-600;
- PALLADINO R., *Diritti, principi ed effetto diretto orizzontale delle disposizioni (in materia sociale) della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea*, in *Il Diritto dell'Unione europea*, 2019, p. 175 ss.;
- PALMISANO G. (eds), *Making the Charter of Fundamental Rights a Living Instrument*, Leiden-Boston, Brill, 2014;
- PANZERA C., RAUTI A., SALAZAR C., SPADARO A. (a cura di), *La Carta sociale europea tra universalità di diritti ed effettività delle tutele*, Napoli, 2016;
- PAPPALARDO F., *Commento al preambolo della Carta*, in MASTROIANNI R., POLLICINO O., ALLEGREZZA S., PAPPALARDO F. (a cura di), *Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea*, Giuffrè, Milano, 2017, p. 3 ss.;
- PARIS D., *Constitutional Courts as Guardians of EU, Fundamental Rights? Centralised Judicial Review of Legislation and the Charter of Fundamental Rights of the EU European Court of Justice (Fifth Chamber), Judgment of 11 September 2014, Case C-112/13, A v B and others*, in *European Constitutional Law Review*, 2015, vol. 11, pp. 389–407;
- PATAUT E., *Introduction générale: Tours et détours de l'Europe sociale*, in *Revue trimestrielle de droit européen*, 2018, n. 1, pp. 9 e ss.;
- PATRONI GRIFFI A., *Ragioni e radici dell'Europa sociale: frammenti di un discorso sui rischi del futuro dell'Unione*, in *Federalismi.it*, 2018, n. 4, pp. 33 e ss.;
- PEDRAZZI M., *Articolo 2 TUE*, in POCAR F., BARUFFI M. C. (a cura di), *Commentario breve ai Trattati dell'Unione europea*, CEDAM, 2014, II ed., pp. 6-8;
- PEDRAZZI M., *Articolo 3 TUE*, in POCAR F., BARUFFI M. C., *Commentario breve ai Trattati dell'Unione europea*, CEDAM, 2014, II ed., pp. 8-13;
- PEDRAZZOLI M., *Articolo 30*, in ALLEGREZZA S., MASTROIANNI R., PAPPALARDO F., POLLICINO O., RAZZOLINI O. (a cura di), *Carta dei diritti fondamentali dell'Unione Europea*, Giuffrè, 2017, p. 570 ss.;
- PEERS S., PRECHAL S., *Article 52*, in PEERS S., HERVEY T., KENNER J., WARD A. (eds), *The EU Charter of Fundamental Rights. A Commentary*, Oxford, 2014, p. 1455 e ss.;
- PEERS S., HERVEY T., KENNER J., WARD A., *The EU Charter of Fundamental Rights, A Commentary*, Hart/Beck, Oxford, 2014;
- PEIFFERT O., *Un possible malentendu en droit de l'Union européenne: "le droit subjectif" comme condition de l'effet direct*, in *Revue trimestrielle de droit européen*, 2017, n. 4, pp. 665 e ss.;
- PERARO C., *Diritti fondamentali sociali e tutela collettiva nell'Unione europea*, Edizioni Scientifiche Italiane, Napoli, 2020;
- PERNICE I., TANCHEV E. (eds), *Ceci n'est pas une Constitution - Constitutionalisation without a Constitution? - 7th International ECLN-Colloquium Sofia, 17 - 19 April 2008*, Nomos, 2009;

- PERNICE I., *The Treaty of Lisbon and Fundamental Rights*, in GRILLER S., ZILLER J. (eds), *The Lisbon Treaty: EU Constitutionalism without a Constitutional Treaty?*, Wien-New York, Springer, 2008, pp. 235-256;
- PERNICE I., KANITZ R., *Fundamental Rights and Multilevel Constitutionalism in Europe*, in Walter Hallstein-Institut Paper, n. 7, 2004;
- PERNICE I., *Multilevel Constitutionalism in the European Union*, in *European Law Review*, 2002, p. 511 ss.;
- PESCATORE P., *The Doctrine of "Direct Effect": An Infant Disease of Community Law*, in *European Law Review*, 2015, vol. 2, pp. 135-153;
- PESCATORE P., *Jusqu'où le juge peut-il aller trop loin?*, in *Festschrift til Ole Due: Liber Amicorum*, Gads Forlag, Kopenhagen, 1994, pp. 299-338;
- PESCATORE P., *La carence du législateur communautaire et le devoir du juge*, in *Rechtsvergleichung, Europarecht und Staatenintegration: Gedächtnisschrift für Léontin-Jean Constantinesco*, Heymanns Verlag, Köln, 1983, pp. 559-580;
- PESCATORE P., *Les objectifs de la Communauté européenne comme principe d'interprétation dans la jurisprudence de la Cour de justice*, in *Miscellanea W. J. Ganshof van der Meersch*, II, Bruxelles, Bruylant, 1972, p. 325 ss.;
- PESCATORE P., *Fundamental Rights and Freedoms in the System of the European Communities*, in *American Journal of Comparative Law*, 1970, pp. 343-351;
- PESCATORE P., *La Cour en tant que juridiction fédérale et constitutionnelle*, in *Dix ans de jurisprudence de la Cour de justice des Communautés européennes: Congrès européen Cologne, du 24 au 26 avril 1963*, Heymanns Verlag, Köln, 1963, pp. 520-553;
- PESCATORE P., *La notion du marché commun dans les traités instituant l'Union économique belgo-luxembourgeoise, le Benelux et les Communautés européennes*, in *Mélanges Gohot*, 1958, pp. 497-546;
- PETERSEN N., *How to Compare the Length of Lines to the Weight of Stones: Balancing and the Resolution of Value Conflicts in Constitutional Law*, in *German Law Journal*, 2013, pp. 1387 – 1408;
- PETTITI C., *La Charte sociale européenne révisée*, in *Revue trimestrielle des droits de l'homme*, 1997, p. 3 ss.;
- PICOD F., *Article 51 – Champ d'application*, in PICOD F., RIZCALLAH C., VAN DROOGHENBROECK S. (sous la direction de), *Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne. Commentaire article par article*, Bruxelles, II ed., 2019, pp. 1223-1248 ;
- PICCONE V., *Diritti fondamentali e tutele nel difficile 'crossroad' fra le Corti*, in *Federalismi.it*, 22 maggio 2019;
- PINESCHI L., *Il Patto delle Nazioni Unite sui diritti economici, sociali e culturali*, in PINESCHI L. (a cura di), *La tutela internazionale dei diritti umani: norme, garanzie, prassi*, Milano, 2006, p. 129 ss.;
- PINELLI C., *Modello sociale europeo e costituzionalismo sociale europeo*, in *Rivista del Diritto della Sicurezza Sociale*, 2008, pp. 251-270;
- PINELLI C., *Il momento della scrittura*, Bologna, Il Mulino, 2002;

- PINO G., *Il costituzionalismo dei diritti*, Il Mulino, 2017;
- PISARELLO G., *Los derechos sociales y sus garantías. Elementos para una reconstrucción*, Trotta, 2007;
- PIZZOLATO F., *Il sistema di protezione sociale nel processo di integrazione europea*, Milano, Giuffrè, 2002;
- PLATON S., *La Charte des droits fondamentaux et la “mise en oeuvre” nationale du droit de l’Union: précisions de la Cour de justice sur le champ d’application de la Charte*, in *Revue des droits et des libertés fondamentaux*, 2013, p. 8 e ss.;
- POLACCHINI F., *Il principio di solidarietà*, in MEZZETTI L. (a cura di), *Diritti e doveri*, Giappichelli, Torino, 2013, p. 227 e ss.;
- POLLICINO O., *L’efficacia orizzontale dei diritti fondamentali previsti dalla Carta – La giurisprudenza della Corte di giustizia in materia di digital privacy come osservatorio privilegiato*, in *MediaLaws - Rivista di diritto dei media*, 2018, vol. 3, pp. 138-163;
- POLLICINO O., *Della sopravvivenza delle tradizioni costituzionali comuni alla Carta di Nizza: ovvero del mancato avverarsi di una (cronaca di una) morte annunciata*, in *Il Diritto dell’Unione Europea*, 2016, p. 253 ss.;
- POLLICINO O., *Corte di giustizia e giudici nazionali: il moto “ascendente”, ovvero sia l’incidenza delle “tradizioni costituzionali comuni” nella tutela apprestata ai diritti dalla Corte dell’Unione*, in *Consulta online*, 2015, pp. 242-263;
- POLLICINO O., *Discriminazione sulla base del sesso e trattamento preferenziale nel diritto comunitario. Un profilo giurisprudenziale alla ricerca del nucleo duro del new legal order*, Milano, Giuffrè, 2005;
- POLOMARKAKIS K. A., *A tale of two approaches to Social Europe: The CJEU and the Advocate General drifting apart in Case C-201/15 AGET Iraklis: Case C-201/15 AGET Iraklis*, EU:C:2016:972, in *Maastricht Journal of European and Comparative Law*, 2017, n. 3, p. 424 e ss.;
- PRASSL J., *Freedom of Contract as a General Principle of EU Law? Transfers of Undertakings and the Protection of Employer Rights in EU Labour Law*, in *Industrial Law Journal*, 2013, p. 434 ss.;
- PRECHAL S., *Competence Creep and General Principles of Law*, in *Review of European Administrative Law*, 2010, vol. 3, n. 1, pp. 5-22;
- PRECHAL S., *Direct Effect, Indirect Effect, Supremacy and the Evolving Constitution of the European Union*, in BARNARD C. (eds), *The Fundamentals of EU Law Revisited: Assessing the Impact of the Constitutional Debate*, Oxford, 2007, p. 35 e ss.;
- PRECHAL S., *Directives in EC Law*, Oxford, Oxford University Press, II ed., 2005;
- PRECHAL S., *Rights v. Principles, or How to Remove Fundamental Rights from the Jurisdiction of the Courts*, in DE ZWAAN J.W., JANS J.H., NELISSEN F.A. (eds), *The European Union. An Ongoing Process of Integration, Liber Amicorum A.E. Kellermann*, The Hague, 2004, pp. 177-184;

- PSYCHOGIOPOULOU E., *The Cultural Open Method of Coordination: A New but Different OMC*, in *European Papers*, 2018, vol. 3, n. 1, p. 257 e ss.;
- PSYCHOGIOPOULOU E., *Introduction*, in *European Papers*, 2018, vol. 3, n. 1, p. 203 e ss.;
- RAWLS J., *Una teoria della giustizia*, Feltrinelli, 2008;
- RIZZO F., *La jurisprudence sociale de la Cour de justice des Communautés Européennes*, Presses universitaires d'Aix-Marseille, 1991;
- ROBIN-OLIVIER S., *Article 31 – Conditions de travail justes et équitables*, in PICOD F., RIZCALLAH C., VAN DROOGHENBROECK S. (sous la direction de), *Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne. Commentaire article par article*, Bruxelles, II ed., 2019, pp. 789-805 ;
- ROBIN-OLIVIER S., *Les droits sociaux fondamentaux dans l'Union européenne : quelle force juridique ?*, in BARBOU DES PLACES S., PATAUT E., RODIÈRE E. (dir.), *Les frontières de l'Europe sociale*, Editions Pedone, 2018, p. 77 e ss.;
- ROBIN-OLIVIER S., *Fundamental Rights as a New Frame: Displacing the Acquis*, in *European Constitutional Law Review*, 2018, vol. 14(1), pp. 96-113;
- ROBIN-OLIVIER S., *La contribution de la Charte des droits fondamentaux à la protection des droits sociaux dans l'Union européenne: un premier bilan après Lisbonne*, in *European Journal of Human Rights*, 2013, p. 109 ss.;
- ROCCA M., *Florescu: A Memorandum of Understanding Finally Before the Court*, in *International Labor Rights Case Law*, 2018, pp. 98-102;
- ROCCA M., *Posting of Workers and Collective Labour Law: There and Back Again. Between Internal Market and Fundamental Rights*, Intersentia, 2015;
- ROCCA M., *Proposal for (so-called) Monti II Regulation on the Exercise of the Right to Take Collective Action within the Context of the Freedom of Establishment and the Freedom to Provide Services: Changing without reversing, regulating without affecting*, in *European Labour Law Journal*, 2012, pp. 19-34;
- RODIÈRE P., *Article 28 – Droit de négociation et d'actions collectives*, in PICOD F., RIZCALLAH C., VAN DROOGHENBROECK S. (sous la direction de), *Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne. Commentaire article par article*, Bruxelles, II ed., 2019, pp. 727-753 ;
- RODIÈRE P., *Compétences et incompétences législatives de l'Union : un jeu de dupes?*, in BARBOU DES PLACES S., PATAUT E., RODIÈRE E. (dir.), *Les frontières de l'Europe sociale*, Pedone, 2018, p. 15 e ss.;
- RODIÈRE P., *La Charte et les droits sociaux fondamentaux : entre déni et dialogue*, in *Revue des Affaires Européennes*, 2018, pp. 269-278 ;
- RODIÈRE P., *Le dévissage de l'Europe sociale – sur les “explications” du socle européen des droits sociaux par la Commission*, in *Revue trimestrielle de droit européen*, 2018, n. 1, pp. 45 e ss.;
- RODIN S., *La valeur des précédents dans la jurisprudence de la Cour*, in *Il Diritto dell'Unione Europea*, 2017, n. 4, pp. 661-668;
- RÖDL F., *The Labour Constitution*, in VON BOGDANDY A., BAST J. (eds), *Principles of European Constitutional Law*, Hart, Oxford, II ed., 2010, pp. 623-658;

- RODOTÀ S., *Solidarietà, un'utopia necessaria*, Bari, Laterza, 2014;
- RODOTÀ S., *Le fonti di integrazione del contratto*, Milano, Giuffrè, Ristampa integrata, 2004;
- ROMAN D., *Garantie des droits fondamentaux et contrôle juridictionnel des mesures d'austerité en Europe: les « nouvelles frontières » de l'Europe sociale*, in BARBOU DES PLACES S., PATAUT E., RODIÈRE E. (dir.), *Les frontières de l'Europe sociale*, Editions Pedone, 2018, p. 93 ss. ;
- ROMAN D., *Introduction. Les droits sociaux, «droits des pauvres» ou droits de l'Homme?*, in ROMAN D. (dir.), *Les droits sociaux entre droits de l'Homme et politiques sociales-Quels titulaires pour quels droits?*, 2012, pp. 1-24;
- ROMAN D., *Diversity of Social Rights in Europe(s) – Rights of the Poor, Poor Rights*, in *EUI Working Papers LAW*, 2010, n. 7, disponibile online;
- ROMEO G., *I diritti sociali*, in MEZZETTI L. (a cura di), *Diritti e doveri*, Giappichelli, Torino, 2013, p. 505 e ss.;
- RONDU J., *L'individu, sujet du droit de l'Union européenne*, Larcier, Bruxelles, 2020;
- RÖNNMAR M., *Chapter 19 - Labour and equality law*, in BARNARD C., PEERS S., *European Union Law*, Oxford, Oxford University Press, III ed., 2020, p. 612 ss.;
- ROSAS A., ARMATI L., *EU Constitutional law. An Introduction*, Hart, III ed., 2018 ;
- ROSAS A., KAILA R., *L'application de la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne par la Cour de justice: Un premier bilan*, in *Il Diritto dell'Unione Europea*, 2011, p. 1 e ss.;
- ROSS M., BORGMANN-PREBIL Y., *Promoting Solidarity in the European Union*, Oxford, Oxford University Press, 2010;
- ROSSI L. S., *La valeur juridique des valeurs. L'article 2 TUE: relations avec d'autres dispositions de droit primaire de l'UE et remèdes juridictionnels*, in *Revue trimestrielle de droit européen*, 2020, p. 639 ss.;
- ROSSI L. S., *Il valore giuridico dei valori. L'Articolo 2 TUE: relazioni con altre disposizioni del diritto primario dell'UE e rimedi giurisdizionali*, in *Federalismi.it*, 2020, n. 19, pp. iii-xxvi;
- ROSSI L. S., *Il “nuovo corso” del Bundesverfassungsgericht nei ricorsi diretti di costituzionalità: bilanciamento fra diritti confliggenti e applicazione del diritto dell'Unione*, in *Federalismi.it*, 2020, n. 3, pp. 4–21;
- ROSSI L. S., *La relazione fra Carta dei Diritti Fondamentali dell'Unione Europea e direttive nelle controversie orizzontali*, in *Federalismi.it*, 22 maggio 2019;
- ROSSI L. S., *Droits fondamentaux, primauté et autonomie: la mise en balance entre les principes « constitutionnels » de l'Union européenne*, in *Revue trimestrielle de droit européen*, 2019, n. 1, pp. 67-84;
- ROSSI L. S., *The relationship between the EU Charter of Fundamental Rights and Directives in horizontal situations*, in *EU Law Analysis*, 25 February 2019;
- ROSSI L. S., *“Stesso valore giuridico dei Trattati”?* Rango, primato ed effetti diretti della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea, in *Il Diritto dell'Unione Europea*, 2016, n. 2, p. 329 e ss.;

- ROSSI L. S., “*How Fundamental are Fundamental Principles? Primacy and Fundamental Rights after Lisbon*”, in *Yearbook of European Law*, 2008, vol. 11, pp. 65-87;
- ROSSI L. S., “*Costituzionalizzazione*” dell’UE e dei diritti fondamentali, in ROSSI L. S. (a cura di), *Carta dei diritti fondamentali e costituzione dell’Unione europea*, Milano, Giuffr , 2002, pp. 95-107;
- RUGGERI A., *La Carta di Nizza-Strasburgo nel sistema costituzionale europeo*, in *Rivista AIC*, 2020, pp. 130-144;
- RUGGIE J. G., *International regimes, transactions, and change: embedded liberalism in the postwar economic order*, in *International Organization*, 1982, pp. 379-415;
- SAFJAN M., *Les dilemmes de l’application de standards plus  lev s de protection des droits fondamentaux sous le prisme de l’identità constitutionnelle*, in AA.VV., *Liber amicorum Vassilios Skouris*, Bruylant, 2015, p. 545 e ss.;
- SAFJAN M., *Areas of application of the Charter of Fundamental Rights of the European Union: Fields of conflict?*, in *EUI Working Paper Law*, N. 22, 2012 ;
- SAFJAN M., *Between Mangold and Omega: Fundamental Rights versus Constitutional Identity*, in *Il Diritto dell’Unione Europea*, 2012, p. 437 e ss.;
- SAFJAN M., MIKLASZEWICZ P., *Horizontal Effect of the General Principles of EU Law to Fundamental Rights*, in *European Review of Private Law*, 2010, pp. 475-486;
- SALAZAR C., *I diritti sociali nel “gioco delle tre Carte”*: qualche riflessione, in D’ANDREA L., MOSCHELLA G., RUGGERI A., SAIITA A. (a cura di), *La Carta dei diritti dell’Unione Europea e le altre Carte (ascendenze culturali e mutue implicazioni)*, Giappichelli, Torino, 2016, pp. 217-246;
- SALAZAR C., *Dal riconoscimento alla garanzia dei diritti sociali- Orientamenti e tecniche decisorie della Corte costituzionale a confronto*, Torino, 2000;
- SAMUEL L., *Droits sociaux fondamentaux: jurisprudence de la Charte sociale européenne*, Strasburgo, Editions du Conseil de l’Europe, II ed., 2002;
- SANGIOVANNI A., *Solidarity in the European Union*, in *Oxford Journal of Legal Studies*, 2013, pp. 213-241;
- SARMIENTO D., *El Derecho de la Unión Europea*, Marcial Pons, II ed., 2018;
- SARMIENTO D., *Sharpening the Teeth of EU Social Fundamental Rights: A Comment on Bauer*, in *Despite our Differences Blog*, 8 novembre 2018;
- SARMIENTO D., *Extending the Scope of Direct Effect: Old Tools for New Challenges*, in *Despite our differences*, 23 ottobre 2017;
- SARMIENTO D., *La justice sociale dans la jurisprudence de la Cour de justice*, in BURGORGUE-LARSEN L. (dir.), *La justice sociale saisie par les juges en Europe*, Paris, Pedone, coll. « Cahiers européens », 2013, n. 4, pp. 33-59;
- SARMIENTO D., *Who’s afraid of the Charter? The Court of Justice, National Courts and the New Framework of Fundamental Rights Protection in Europe*, in *Common Market Law Review*, 2013, p. 1267 e ss.;

- SCACCIA G., *The Lesson Learned from the Taricco Saga: Judicial Nationalism and the Constitutional Review of E.U. Law*, in *American University International Law Review*, 2020, pp. 821-872 ;
- SCAVASINO E., SCALA G., VERDE G. (a cura di), *I diritti sociali dal riconoscimento alla garanzia. Il ruolo della giurisprudenza*, in *Atti del Convegno di Trapani 8-9 giugno 2012*, Editoriale Scientifica, 2013;
- SCHARPF F. W., *The European Social Model: Coping with the Challenges of Diversity*, in *Journal of Common Market Studies*, 2002, p. 645 ss.;
- SCHERMERS H. G., WAELBROECK D. F., *Judicial Protection in the European Union*, Kluwer Law International, VI ed., 2001;
- SCHIANO R., *Tutela collettiva degli interessi dei lavoratori*, in MANZINI P., LOLLINI A. (a cura di), *Diritti fondamentali in Europa*, Bologna, Il Mulino, 2015, pp. 213-240;
- SCHIEK D., *Towards More Resilience for a Social EU – the Constitutionally Conditioned Internal Market*, in *European Constitutional Law Review*, 2017, vol. 13, pp. 611–640;
- SCHÜTZE R., *Constitutionalism and the European Union*, in BARNARD C., PEERS S., *European Union Law*, Oxford, Oxford University Press, III ed., 2020, pp. 75-100;
- SCHÜTZE R., *Direct Effects and Indirect Effects of Union Law*, in SCHÜTZE R., TRIDIMAS T., *Oxford Principles of European Union Law - Volume I: The European Union legal order*, Oxford, Oxford University Press, 2018, pp. 265-299;
- SCHÜTZE R., *European Union Law*, Cambridge, Cambridge University Press, II ed., 2018;
- SCHÜTZE R., *Three Bills of Rights” for the European Union*, in *Yearbook of European Law*, 2011, p. 131-158;
- SCHÜTZE R., *From Dual to Cooperative Federalism: The Changing Structure of European Law*, Oxford University Press, Oxford, 2009;
- SCIARABBA V., *Le spiegazioni della Carta dei diritti fondamentali dell’Unione*, in *Diritto pubblico comparato ed europeo*, 2005, p. 59 e ss.;
- SCIARABBA V., *La partecipazione inglese ai lavori della “prima” Convenzione. Il “leale boicottaggio” della Carta dei diritti dell’UE tra espedienti di metodo e profili di metodo*, in TORRE A., VOLPE L. (a cura di), *La Costituzione Britannica, Atti del Convegno internazionale di Bari del 29 e 30 maggio 2003*, Giappichelli, Torino, 2005, p. 1415 e ss.;
- SCIARRA S., *Eppur si muove? La strategia della Commissione per rilanciare l’Europa sociale*, in *Freedom, Security & Justice: European Legal Studies*, 2020, p. 1 ss.;
- SCIARRA S., *Diritti sociali fondamentali nazionali e europei. A proposito di diritto alle ferie retribuite*, in *Federalismi.it*, 22 maggio 2019;
- SCIARRA S., *Il diritto sociale europeo al tempo della crisi*, in *Il Diritto dell’Unione europea*, 2015, pp. 757-777;

- SCIARRA S., *Notions of Solidarity in Times of Economic Uncertainty*, in *Industrial Law Journal*, 2010, pp. 223-243;
- SCIARRA S., *Viking and Laval: Collective Labour Rights and Market Freedoms in the Enlarged EU*, in BARNARD C. (eds), *The Cambridge Yearbook of European Legal Studies*, Vol. 10 (2007-2008), 2008, Hart, Oxford and Portland, pp. 559-580;
- SCIARRA S., *La costituzionalizzazione dell'Europa sociale. Diritti fondamentali e procedure di soft law*, in *Quaderni costituzionali*, 2004, p. 281 e ss.;
- SCIARRA S., *Diritti sociali. Riflessioni sulla Carta europea dei diritti fondamentali*, in *Argomenti di diritto del lavoro*, 2001, pp. 391-412;
- SCHIEK D., *Towards More Resilience for a Social EU – the Constitutionally Conditioned Internal Market*, in *European Constitutional Law Review*, 2017, vol. 13, pp. 611–640;
- SCHMITT M., *Article 30 – Protection in the Event of Unjustified Dismissal*, in DORSEMONT F., LÖRCHER K., CLAUWAERT S., SCHMITT M. (eds), *The Charter of Fundamental Rights of the European Union and the Employment Relation*, 2019, pp. 505-534;
- SEATZU F., *Sull'interpretazione del patto delle nazioni unite sui diritti economici, sociali e culturali: regole, criteri ermeneutici e comparazioni*, in *Anuario Mexicano de Derecho Internacional*, vol. XII, 2012, pp. 339-364;
- SEATZU F., *La Carta dei diritti fondamentali: un nuovo parametro di legittimità degli atti comunitari?*, in *Studi sull'integrazione europea*, 2007, p. 377 ss.;
- SEIFERT A., *L'effect horizontal des droits fondamentaux – Quelques réflexions de droit européen et de droit comparé*, in *Revue trimestrielle de droit européen*, 2012, n. 4, pp. 801-826;
- SEMMELMANN C., *General Principles of EU Law: The Ghost in the Platonic Heaven in Need of Conceptual Clarification*, in *Pittsburgh Papers on the European Union*, 2013, pp. 457-467;
- SEN A. K., *L'idea di giustizia*, Mondadori, 2011;
- SIEGEL R. L., *Employment and Human Rights. The International Dimension*, Philadelphia, 1994;
- SIMITIS S., *Dismantling or Strengthening Labour Law: The Case of the European Court of Justice*, in *European Law Review*, 1996, pp. 156-176; Certo risulterebbe puerile pensare che la giurisprudenza abbia esclusivamente rafforzato la tutela dei diritti sociali in qualche modo connessi al processo di integrazione europea. Il “lato oscuro” in materia sociale del formante giurisprudenziale può sicuramente essere ricollegato alle decisioni rese, negli anni '90, nei casi Rush Portuguesa e Sager. V. Simitis e quello che ho citato in oxford; decisioni che, rompendo con il principio di territorialità del diritto del lavoro (v. Giubboni S., *Diritti e solidarietà in europa*, p. 91 ss.)
- SIMON D., *Droits fondamentaux - Discrimination à raison de la religion - CJUE, gr. ch., 11 sept. 2018, aff. C-68/17, IR*, in *Europe*, 2018, n. 11, comm. 409;
- SIMON D., *Actes de l'Union - Directive - CJUE, gr. ch., 7 août 2018, aff. C-122/17, Smith : JurisData n° 2018-015833*, in *Europe*, 2018, n. 10, comm. 352;

- SIMON D., *Différences de traitement fondées sur la religion et droit de l'Union* - . - CJUE, gde ch., 17 avr. 2018, aff. C-414/16, Vera Egenberger, in *Europe*, 2018, étude 4;
- SIMON D., *Directive et principes généraux - Effet Direct et Primauté* - CJUE, gde ch., 19 avr. 2016, aff. C-441/14, Dansk Industri (DI), in *Europe* 2016, n. 6, comm. 186;
- SIMON D., *Droits fondamentaux - Effet direct horizontal de la Charte des droits fondamentaux* - CJUE, gde ch., 15 janv. 2014, aff. C-176/12, Association de médiation sociale”, in *Europe*, 2014, n. 3, comm. 112;
- SIMON D., *Effet direct - Obligation du juge national* - CJUE, gde ch., 24 janv. 2012, aff. C-282/10, Maribel Dominguez c/ Centre informatique du Centre Ouest Atlantique, Préfet de la région Centre, in *Europe*, 2012, n. 3, comm. 115;
- SIMON D., *L'invocabilité des directives dans les litiges horizontaux : confirmation ou infléchissement?*, in *Europe*, 2010, n. 3, étude 3;
- ŠMEJKAL V., *The Social Market Economy Goal of Article 3(3) TEU – a Task for EU Law?*, in *Prague Law Working Papers Series*, 2015 ;
- ŠMEJKAL V., *CJEU and the Social Market Economy Goal of the EU*, in *Prague Law Working Papers Series*, 2014 ;
- SOMEK A., *Europe: From Emancipation to Empowerment*, in *LSE 'Europe in Question' Discussion Series*, 2013, n. 60;
- SKOURIS V., *Développements récents de la protection des droits fondamentaux dans l'Union européenne: les arrêts “Melloni” et “Åkerberg Fransson”*, in *Il Diritto dell'Unione Europea*, 2013, p. 229 e ss.;
- SPAVENTA E., *Fundamental rights in the European Union*, in BARNARD C., PEERS S., *European Union Law*, Oxford, Oxford University Press, III ed., 2020, pp. 243-282;
- SPAVENTA E., *Should we “harmonize” fundamental rights in the EU? Some reflections about minimum standards and fundamental rights protection in the EU composite constitutional system*, in *Common Market Law Review*, 2018, vol. 55, n. 4, pp. 997-1023;
- SPAVENTA E., *The interpretation of Article 51 of the EU Charter of Fundamental Rights: the dilemma of stricter or broader application of the Charter to national measures*, in *Study for the Petition Committee*, Luxembourg, 2016;
- SPAVENTA E., *The Horizontal Application of Fundamental Rights as General Principles of Union Law*, in ARNULL A., BARNARD C., DOUGAN M., SPAVENTA E. (a cura di), *A constitutional Order of States: Essays in EU Law in Honour of Alan Dashwood*, Hart, 2011, pp. 199-218;
- STANGOS P., *La protection des droits fondamentaux par le CEDS face aux mesures d'austérité imposées à la Grèce*, in SUPIOT A. (dir.), *Les gardiens des sociaux en Europe*, JCP, 2016, pp. 83-87;
- STREECK W., *Competitive solidarity: Rethinking the European social model*, in *Max Planck Institute for the Study of Societies Working Paper*, 1999, n. 8;
- STREECK W., *Il modello sociale europeo: dalla redistribuzione alla solidarietà competitiva*, in *Stato e mercato*, 2000, pp. 3-24 ;

- STRUMIA F., *La duplice metamorfosi della cittadinanza in Europa. Da cittadinanza sedentaria a cittadinanza itinerante – Da cittadinanza sociale a cittadinanza economica*, Collana: Memorie del Dipartimento di Giurisprudenza dell'Università di Torino (Serie VI – Memoria 3), Jovene, Napoli, 2013;
- SUDRE F., *La protection des droits sociaux par la Cour européenne des droits de l'homme: un exercice de "jurisprudence fiction"?*, in *Revue trimestrielle des droits de l'homme*, 2003, p. 760 e ss.;
- SUPIOT A., *État social et mondialisation: analyse juridique des solidarités*, in *L'annuaire du Collège de France*, n. 113, 2014, pp. 717-736;
- SUPIOT A., *The implementation of fundamental social rights and duties*, in VAN DER WALT J. (eds), *Constitutional Sovereignty and Social Solidarity in Europe*, n. 1, Baden-Baden, Nomos Verlag, 2015, pp. 109-138;
- SUPIOT A., *La gouvernance par les nombres. Cours au Collège de France (2012-2014)*, Nantes/Paris, Institut d'études avancées de Nantes/Fayard, coll. «Poids et mesures du monde», 2015;
- SUPIOT A. (dir.), *La solidarité. Enquête sur un principe juridique*, Paris, Odile Jacob, coll. «Travaux du Collège de France», 2015;
- SUPIOT A., *L'idée de justice sociale*, in BURGORGUE-LARSEN L. (dir.), *La justice sociale saisie par les juges en Europe*, Paris, Pedone, coll. «Cahiers européens» 2013, n. 4, pp. 5-30;
- SUPIOT A., *Grandeur et misère de l'État social*, Coll. «Leçons inaugurales du Collège de France», Paris, 2013, p. 63 e ss.;
- SUPIOT A., *Towards a European policy on work*, in COUNTOURIS N., FREEDLAND M. (eds), *Resocialising Europe in a time of crisis*, Cambridge, Cambridge University Press, 2013, pp. 19-35;
- SUPIOT A., *L'Esprit de Philadelphie. La justice sociale face au Marché total*, Paris, Seuil, 2010;
- TEGA D., *I diritti sociali nella dimensione multilivello tra tutele giuridiche e crisi economica*, in CAVASINO E., SCALA G., VERDE G. (a cura di), *I diritti sociali dal riconoscimento alla garanzia: il ruolo della giurisprudenza*, Editoriale Scientifica, 2013, pp. 67-98;
- TENNEFJORD F., *The European Social Charter-An Instrument of Social Collaboration in Europe*, in *Annuaire européen*, vol. IX, 1961, pp. 71-87;
- TEYSSIÉ B., *Article 27 – Droit à l'information et à la consultation des travailleurs au sein de l'entreprise*, in PICOD F., RIZCALLAH C., VAN DROOGHENBROECK S. (sous la direction de), *Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne. Commentaire article par article*, Bruxelles, II ed., 2019, pp. 717-726 ;
- TIMMERMANS C., *Horizontal Direct/Indirect Effect or Direct/Indirect Horizontal Effect: What's in a Name?*, in *European Review of Private Law*, 2016, p. 673 e ss.;
- TINIÈRE R., VIAL C. (dir.), *Les dix ans de la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne. Bilan et perspectives*, Bruylant, 2020;

- TIZZANO A., *L'application de la Charte des droits fondamentaux dans les Etats membres à la lumière de son article 51, paragraphe 1*, in *Il Diritto dell'Unione Europea*, 2014, n. 3, p. 429 e ss.;
- TIZZANO A., *Efficacia della normativa comunitaria in materia di lavoro*, in AA.VV., *Il lavoro nel diritto comunitario e l'ordinamento italiano*, Atti del Convegno di Parma, 30-31 ottobre 1985, Cedam, Padova, 1988, p. 63 ss.;
- TOGLIATTI P., *Relazione sui Principi dei rapporti sociali (economici)*, in *Lavori preparatori della Commissione per la Costituzione – I Sottocommissioni*, 1946, pp. 64-67;
- TORRES PÉREZ A., *Conflicts of Rights in the European Union: A Theory of Supranational Adjudication*, Oxford University Press, Oxford, 2009;
- TRIA L., *La Corte di Giustizia UE sul diritto di ogni lavoratore alle ferie annuali retribuite: nella duplice configurazione di pilastro del diritto sociale dell'Unione e di diritto individuale sancito dalla Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea*, in *Lavoro, Diritti, Europa*, 2019, p. 1 ss.;
- TRIDIMAS T., GENTILE G., *The Essence of Rights: An Unreliable Boundary?*, in *German Law Journal*, 2019, vol. 20, pp. 794-816;
- TRIDIMAS T., *Conclusion – The general principles of law: who needs them?*, in *Cahiers de droit européen*, 2016, 1, LII, pp. 419-441;
- TRIDIMAS T., *Fundamental Rights, General Principles of EU Law, and the Charter*, in *Cambridge Yearbook of European Legal Studies*, 2013, vol. 16, pp. 361-392;
- TRIDIMAS T., *The General Principles of EU Law*, Oxford, 2007, II ed.;
- TRIGGIANI E., *La complessa vicenda dei diritti sociali fondamentali nell'Unione europea*, in *Studi sull'integrazione europea*, 2014, pp. 9-34;
- TRUCCO L., *Carta dei diritti fondamentali e costituzionalizzazione dell'Unione europea. Un'analisi delle strategie argomentative e delle tecniche decisorie a Lussemburgo*, Torino, 2012;
- TUFANO M. L., *La certezza del diritto nella giurisprudenza della Corte di giustizia dell'Unione europea*, in *Il Diritto dell'Unione europea*, 2019, pp. 767-791;
- VANDENBROUCKE F., *The Idea of a European Social Union: A Normative Introduction*, in VANDENBROUCKE F., BARNARD C., DE BAERE G. (eds), *A European Social Union after the Crisis*, Cambridge, Cambridge University Press, 2017, pp. 3-46;
- VANDENBROUCKE, F., BARNARD, C., & DE BAERE, G. (a cura di), *A European Social Union after the Crisis*. Cambridge: Cambridge University Press, 2017;
- VAN DER MEI P., *Free Movement of Persons within the European Community - Cross-Border Access to Public Benefits*, Hart, 2003;
- VAN MALLEGHEN P.-A., *Les principes généraux du droit dans la balance*, in *Cahiers de droit européen*, 2016, 1, LII, pp. 39-63;
- VAN MEERBEECK J., *De la généralité in abstracto des principes généraux à leur effect direct in concreto*, in *Cahiers de droit européen*, 2016, 1, LII, pp. 65-90;

- VASQUEZ F., *Plaidoyer for a Social Europe. Entre concurrence et coopération : Europe sociale ou protection par les États?*, in *European Law Journal*, 2020, pp. 1-9 ;
- VENEZIANI B., *Article 27 – Worker’s Right to Information and Consultation within the Undertaking*, in DORSSEMONT F., LÖRCHER K., CLAUWAERT S., SCHMITT M. (eds), *The Charter of Fundamental Rights of the European Union and the Employment Relation*, 2019, pp. 429-463;
- VERNUCCIO S., *La sentenza 269/2017: la Corte costituzionale di fronte alla questione dell’efficacia diretta della Carta di Nizza e la prima risposta del giudice comune (Cass. ord. 3831/2018)*, in *Rivista AIC*, 2018, n. 2, p. 123 e ss.;
- VILLANI U., *Valori comuni e rilevanza delle identità nazionali e locali nel processo d’integrazione europea*, Napoli, Editoriale Scientifica, 2011;
- VILLANI U., *Istituzioni di Diritto dell’Unione europea*, Bari, Cacucci Editore, II ed., 2011;
- VITALE G., *Articolo 53*, in ALLEGREZZA S., MASTROIANNI R., PAPPALARDO F., POLLICINO O., RAZZOLINI O. (a cura di), *Carta dei diritti fondamentali dell’Unione Europea*, Giuffrè, 2017, p. 1198 ss.;
- VON BOGDANDY A., SCHILL S., *Overcoming Absolute Primacy: Respect for National Identity under the Lisbon Treaty*, in *Common Market Law Review*, 2011, pp. 1417–1454;
- VON BOGDANDY A., BAST J., *The Constitutional Approach to EU Law – From Taming Intergovernmental Relationships to Framing Political Process*, in VON BOGDANDY A., BAST J. (eds), *Principles of European Constitutional Law*, Hart, Oxford, II ed., 2010, p. 1 ss.;
- VON BOGDANDY A., *The European Union as a human rights organization? Human rights and the core of the European Union*, in *Common Market Law Review*, 2000, pp. 1307-1338;
- VON DANWITZ T., PARASCHAS K., *A fresh start for the Charter: fundamental questions on the application of the European Charter of fundamental rights*, in *Fordham International Law Journal*, 2011-2012, p. 1396 e ss.;
- VON PAPP K., *A Federal Question Doctrine for EU Fundamental Rights Law: Making Sense of Article 51 and 53 of the Charter of Fundamental Rights*, in *European Law Review*, 2018, n. 4, p. 511 e ss.;
- VRANES E., *The final clauses of the Charter of fundamental Rights. Stumbling blocks for the first and second Convention*, in *European online integration Papers*, 2003;
- WAELEBROECK M., *La Cour de Justice et la Convention européenne des droits de l’homme*, in *Cahiers de droit européen*, 1996, p. 549 ss.;
- WARD A., *Article 51*, in PEERS S., HERVEY T., KENNER J., WARD A. (eds), *The EU Charter of Fundamental Rights. A Commentary*, Hart, 2014, pp. 1413-1454;
- WATSON P., *EU Social and Employment Law*, Oxford, Oxford University Press, II ed., 2014;

- WATSON P., *The Community Social Charter*, in *Common Market Law Review*, 1991, pp. 37-68;
- WEATHERILL S., *Protecting the Internal Market from the Charter*, in DE VRIES S. A., BERNITZ U., WEATHERILL S. (eds), *The EU Charter of Fundamental Rights as a Binding Instrument-Five Years Old and Growing*, Oxford, Hart, 2015, p. 213 ss.;
- WEATHERILL S., *Use and Abuse of the EU's Charter of Fundamental Rights: on the improper veneration of 'freedom of contract'*, in *European Review of Contract Law*, 2014, p. 167 ss.;
- WEATHERILL S., *Competence Creep and Competence Control*, in *Yearbook of European Law, Volume*, 2004, pp. 1-55;
- WEATHERILL S., *Beyond Preemption? Shared Competence and Constitutional Change in the European Community*, in O'KEEFFE D., TWOMEY P.M. (eds), *Legal Issues of the Maastricht Treaty*, 1994, p. 13 ss.;
- WEILER J.H.H., SARMIENTO D., *The EU Judiciary After Weiss - Proposing a New Mixed Chamber of the Court of Justice*, in *EU Law Live*, 1° giugno 2020, disponibile online;
- WEILER J. H. H., *Diritti umani, costituzionalismo ed integrazione: iconografia e feticismo*, in *Quaderni costituzionali*, 2002, pp. 521-536;
- WEILER J. H. H., LOCKHART N. J. S., *"Taking rights seriously" seriously: the European Court and its fundamental Rights*, in *Common Market Law Review*, 1995, p. 579 e ss.;
- WEILER J. H. H., *The transformation of Europe*, in *Yale Law Journal*, 1991, pp. 2403-2484;
- WEILER J. H. H., *The European Court at a Cross Roads: Community Human Rights and Member State Action*, in PESCATORE P., CAPORTORTI F. (eds), *Du Droit International au Droit de l'Integration*, Baden-Baden, Nomos, 1987, p. 821 ss.;
- WEILER J. H. H., *Eurocracy and distrust. Some questions concerning the role of the European Court of justice in the protection of fundamental human rights within the legal order of the European communities*, in *Washington Law Review*, 1986, p. 1103 ss.;
- WHITE R., *Article 34*, in PEERS S., HERVEY T., KENNER J., WARD A. (eds), *The EU Charter of Fundamental Rights. A Commentary*, Hart, 2014, pp. 927-949;
- WHITE R., *A New Era for Human Rights in the European Union?*, in *Yearbook of European Law*, 2011, pp. 100-130;
- WIDMANN A.-M., *Article 53: Undermining the Impact of the Charter of Fundamental Rights*, in *The Columbia Journal of European Law*, 2002, pp. 342-358;
- ZACCARONI G., *Is the horizontal application of general principles ultra vires? Dialogue and conflict between supreme European courts in Dansk Industri*, in *Federalismi.it*, 25 aprile 2018;

- ZANOBETTI A., *Diritto internazionale del lavoro – Normi universali, regionali e dell’Unione europea*, Giuffrè, 2011;
- ZAMAGNI S., *Economia civile e nuovo welfare*, in *Italianieuropei* (lunedì, 28 marzo 2011), disponibile al seguente indirizzo: <https://www.italianieuropei.it/en/italianieuropei-3-2011/item/2023-economia-civile-e-nuovo-welfare.html> (ultimo accesso: 17 maggio 2018);
- ZEITLIN J., VANHERCKE B., *Socializing the European Semester: EU social and economic policy co-ordination in crisis and beyond*, *Journal of European Public Policy*, 2018, vol. 25 (2), pp. 149-174;
- ZILLER J., *Articolo 51*, in ALLEGREZZA S., MASTROIANNI R., PAPPALARDO F., POLLICINO O., RAZZOLINI O. (a cura di), *Carta dei diritti fondamentali dell’Unione Europea*, Giuffrè, 2017, pp. 1042-1058;
- ZILLER J., *I diritti fondamentali tra tradizioni costituzionali e “costituzionalizzazione” della Carta dei diritti fondamentali dell’Unione europea*, in *Il Diritto dell’Unione Europea*, 2011, p. 539 e ss.;
- ZILLER J., *Solange III, ovvero la Europarechtsfreundlichkeit del Bundesverfassungsgericht. A proposito della sentenza della corte costituzionale federale tedesca sulla ratifica del Trattato di Lisbona*, in *Rivista italiana di diritto pubblico comparato*, 2009, pp. 973-795.

GIURISPRUDENZA

Pronunce della Corte di giustizia

Sentenza della Corte (Grande Sezione) dell'8 dicembre 2020, causa C-620/18, *Ungheria contro Parlamento europeo e Consiglio dell'Unione europea*, ECLI:EU:C:2020:1001;

Sentenza della Corte (Grande Sezione) del 8 settembre 2020, cause riunite C-119/19 P e 126/19 P, *Commissione e Consiglio contro Carreras Sequeros et al.*, ECLI:EU:C:2020:676;

Sentenza della Corte (Prima Sezione) del 25 giugno 2020, cause riunite C-762/18 e C-37/19, *QH e CV c. Varhoven kasatsionen sad na Republika Bulgaria e Icrea Banca SpA Istituto Centrale del Credito Cooperativo*, ECLI:EU:C:2020:504;

Sentenza della Corte (Grande Sezione) del 19 novembre 2019, cause riunite C-609/17 e C-610/17, *Terveys- ja sosiaalialan neuvottelujärjestö (TSN) ry contro Hyvinvointialan liitto ry e Auto- ja Kuljetusalan Työntekijäliitto AKT ry contro Satamaoperaattorit ry*, ECLI:EU:C:2019:981;

Sentenza della Corte (Grande Sezione) del 24 giugno 2019, causa C-573/17, *Procedimento penale a carico di Daniel Adam Popławski*, ECLI:EU:C:2019:530;

Sentenza della Corte (Grande Sezione) del 14 maggio 2019, causa C-55/18, *Federación de Servicios de Comisiones Obreras (CCOO) contro Deutsche Bank SAE*, ECLI:EU:C:2019:402;

Sentenza della Corte (Grande Sezione) del 22 gennaio 2019, causa C-193/17, *Cresco Investigation GmbH c. Markus Achatzi*, ECLI:EU:C:2019:43;

Sentenza della Corte (Quarta Sezione) del 13 dicembre 2018, causa C-385/17, *Torsten Hein c. Albert Holzkamm GmbH & Co. KG*, ECLI:EU:C:2018:1018;

Sentenza della Corte (Grande Sezione) del 6 novembre 2018, causa C-684/16, *Max-Planck-Gesellschaft zur Förderung der Wissenschaften eV contro Tetsuji Shimizu*, ECLI:EU:C:2018:874;

Sentenza della Corte (Grande Sezione) del 6 novembre 2018, cause riunite C-569/16 e C-570/16, *Stadt Wuppertal contro Maria Elisabeth Bauer e Volker Willmeroth contro Martina Broßonn*, ECLI:EU:C:2018:871;

Sentenza della Corte (Grande Sezione) del 6 novembre 2018, causa C-619/16, *Sebastian W. Kreuziger contro Land Berlin*, ECLI:EU:C:2018:872;

Sentenza della Corte (Grande Sezione) del 4 ottobre 2018, causa C-12/17, *Tribunalul Botoșani et Ministerul Justiției contro Maria Dicu*, ECLI:EU:C:2018:799;

Sentenza della Corte (Grande Sezione) dell'11 settembre 2018, causa C-68/17, *IR c. JQ*, ECLI:EU:C:2018:696;

Sentenza della Corte (Grande Sezione) del 5 giugno 2018, causa C-673/16, *Relu Adrian Coman e a. contro Inspectoratul General pentru Imigrări e Ministerul Afacerilor Interne*, ECLI:EU:C:2018:385;

Sentenza della Corte di giustizia (Grande sezione) del 17 aprile 2018, causa C-414/16, *Vera Egenberger c. Evangelisches Werk für Diakonie und Entwicklung eV*, ECLI:EU:C:2018:257;

Sentenza della Corte (Grande Sezione) del 27 febbraio 2018, causa C-64/16, *Associação Sindical dos Juizes Portugueses contro Tribunal de Contas*, ECLI:EU:C:2018:117;

Sentenza della Corte (Seconda Sezione) del 7 settembre 2017, causa C-174/16, *H. contro Land Berlin*, ECLI:EU:C:2017:637;

Sentenza della Corte (Grande Sezione) del 13 giugno 2017, causa C-258/14, *Eugenia Florescu e a. contro Casa Județeană de Pensii Sibiu e a.*, ECLI:EU:C:2017:448;

Sentenza della Corte (Grande Sezione) del 14 marzo 2017, causa C-157/15, *Samira Achbita e Centrum voor gelijkheid van kansen en voor racismebestrijding contro G4S Secure Solutions NV*, ECLI:EU:C:2017:203;

Sentenza della Corte (Seconda Sezione) del 9 marzo 2017, causa C-406/15, *Petya Milkova contro Izpalnitelen direktor na Agentsiata za privatizatsia i sledprivatizatsionen control*, ECLI:EU:C:2017:198;

Sentenza della Corte di giustizia (Grande Sezione) del 21 dicembre 2016, causa C-201/15, *Anonymi Geniki Etairia Tsimenton Iraklis (AGET Iraklis) contro Ypourgos Ergasias, Koinonikis Asfalisis kai Koinonikis Allilengyis*, ECLI:EU:C:2016:972;

Sentenza della Corte (Grande Sezione) del 20 settembre 2016, cause riunite da C-8/15 P a C-10/15 P, *Ledra Advertising Ltd e altri contro Commissione europea e Banca centrale europea*, ECLI:EU:C:2016:701;

Sentenza della Corte (Grande Sezione) del 16 aprile 2016, causa C-441/14, *Dansk Industri (DI) c. Successione Karsten Eigil Rasmussen*, ECLI:EU:C:2016:278;

Sentenza della Corte di giustizia (Prima Sezione) del 26 marzo 2015, causa C-316/13, *Gérard Fenoll contro Centre d'aide par le travail "La Jouvène" e Association de parents et d'amis de personnes handicapées mentales (APEI)*, ECLI:EU:C:2015:200;

Sentenza della Corte (Decima Sezione) del 5 febbraio 2015, causa C-117/14, *Grima Janet Nisttahuz Poclava contro Jose María Ariza Toledano (Taberna del Marqués)*, ECLI:EU:C:2015:60;

Parere della Corte in seduta plenaria del 18 dicembre 2014, Parere 2/13, ECLI:EU:C:2014:2454;

Sentenza della Corte (Grande Sezione) del 11 novembre 2014, causa C-333/13, *Elisabeta Dano e Florin Dano contro Jobcenter Leipzig*, ECLI:EU:C:2014:2358;

Sentenza della Corte di giustizia (Quinta Sezione) dell'11 settembre 2014, causa C-112/13, *A contro B e altri*, ECLI:EU:C:2014:2195;

Sentenza della Corte (Quinta Sezione) del 10 luglio 2014, causa C-198/13, *Víctor Manuel Julian Hernández e a. contro Reino de España (Subdelegación del Gobierno de España en Alicante) e a.*, ECLI:EU:C:2014:2055;

Sentenza della Corte (Quinta Sezione) del 22 maggio 2014, causa C-356/12, *Wolfgang Glatzel contro Freistaat Bayern*, ECLI:EU:C:2014:350;

Sentenza della Corte (Decima Sezione) del 6 marzo 2014, causa C-206/13, *Cruciano Siragusa contro Regione Sicilia – Soprintendenza Beni Culturali e Ambientali di Palermo*, ECLI:EU:C:2014:126;

Sentenza della Corte di giustizia (Grande Sezione) del 15 gennaio 2014, causa C-176/12, *Association de médiation sociale contro Union locale des syndicats CGT e altri*, ECLI:EU:C:2014:2;

Sentenza della Corte (Terza Sezione) del 19 settembre 2013, causa C-140/12, *Pensionsversicherungsanstalt contro Peter Brey*, ECLI:EU:C:2013:565;

Sentenza della Corte di giustizia (Terza Sezione) del 18 luglio 2013, causa C-426/11, *Mark Alemo-Herron e altri contro Parkwood Leisure Ltd*, ECLI:EU:C:2013:521;

Sentenza della Corte (Grande Sezione) del 26 febbraio 2013, causa C-399/11, *Stefano Melloni contro Ministero Fiscal*, ECLI:EU:C:2013:107;

Sentenza della Corte di giustizia (Grande Sezione) del 26 febbraio 2013, causa C-617/10, *Åklagaren contro Hans Åkerberg Fransson*, ECLI:EU:C:2013:105;

Sentenza della Corte di giustizia (Terza Sezione) del 6 settembre 2012, causa C-544/10, *Deutsches Weintor eG contro Land Rheinland-Pfalz*, ECLI:EU:C:2012:526;

Sentenza della Corte (Grande Sezione) del 21 dicembre 2011, cause riunite C-411/10 e C-493/10, *N.S.*, ECLI:EU:C:2011:865;

Sentenza della Corte (Grande Sezione) del 1° marzo 2011, causa C-236/09, *Association belge des consommateurs Test-Achats et al. contro Conseil des ministres*, ECLI:EU:C:2011:100;

Sentenza della Corte (Seconda Sezione) del 27 gennaio 2011, causa C-490/09, *Commissione europea contro Granducato del Lussemburgo*, ECLI:EU:C:2011:34;

Sentenza della Corte (Seconda Sezione) del 22 dicembre 2010, causa C-279/09, *DEB Deutsche Energiehandels- und Beratungsgesellschaft mbH contro Bundesrepublik Deutschland*, ECLI:EU:C:2010:811;

Sentenza della Corte di giustizia (Prima Sezione) del 16 settembre 2010, causa C-149/10, *Zoi Chatzi contro Ypourgos Oikonomikon*, ECLI:EU:C:2010:534;

Sentenza della Corte di giustizia (Terza Sezione) del 21 gennaio 2010, causa C-546/07, *Commissione europea contro Repubblica federale di Germania*, ECLI:EU:C:2010:25;

Sentenza della Corte (Grande Sezione) del 15 luglio 2010, causa C-271/08, *Commissione europea contro Repubblica federale di Germania*, ECLI:EU:C:2010:426;

Sentenza della Corte (Grande Sezione) del 19 gennaio 2010, causa C-555/07, *Seda Küçükdeveci contro Swedex GmbH & Co. KG*, ECLI:EU:C:2010:21;

Sentenza della Corte (Quarta Sezione) del 15 ottobre 2009, causa C-101/08, *Audiolux SA e.a contro Groupe Bruxelles Lambert SA (GBL) e a. e Bertelsmann AG e a.*, ECLI:EU:C:2009:626;

Sentenza della Corte (grande sezione) del 23 settembre 2008, causa C-427/06, *Birgit Bartsch contro Bosch und Siemens Hausgeräte (BSH) Altersfürsorge GmbH*, ECLI:EU:C:2008:517;

Sentenza della Corte di giustizia (Seconda Sezione) del 3 aprile 2008, causa C-346/06, *Dirk Rüffert contro Land Niedersachsen*, ECLI:EU:C:2008:189;

Sentenza della Corte di giustizia (Grande Sezione) dell'11 dicembre 2007, causa C-438/05, *International Transport Workers' Federation e Finnish Seamen's Union contro Viking Line ABP e OÜ Viking Line Eesti*, ECLI:EU:C:2007:772;

Sentenza della Corte di giustizia (Grande Sezione) del 18 dicembre 2007, causa C-341/05, *Laval un Partneri Ltd contro Svenska Byggnadsarbetareförbundet, Svenska Byggnadsarbetareförbundets avdelning 1, Byggettan e Svenska Elektrikerförbundet*, ECLI:EU:C:2007:809;

Sentenza della Corte (Grande Sezione) del 22 novembre 2005, causa C-144/04, *Werner Mangold contro Rüdiger Helm*, ECLI:EU:C:2005:709;

Sentenza della Corte (grande sezione) del 5 ottobre 2004, cause riunite C-397/01 a C-403/01, *Bernhard Pfeiffer (C-397/01), Wilhelm Roith (C-398/01), Albert Süß (C-399/01), Michael Winter (C-400/01), Klaus Nestvogel (C-401/01), Roswitha Zeller (C-402/01) e Matthias Döbele (C-403/01) contro Deutsches Rotes Kreuz, Kreisverband Waldshut eV.*, ECLI:EU:C:2004:584;

Sentenza della Corte di giustizia del 12 giugno 2003, C-112/00, *Schmidberger, Internationale Transporte und Planzüge contro Republik Österreich*, ECLI:EU:C:2003:333;

Sentenza della Corte del 17 settembre 2002, causa C-413/99, *Baumbast e R contro Secretary of State for the Home Department*, ECLI:EU:C:2002:493;

Sentenza della Corte (Sesta Sezione) del 26 giugno 2001, causa C-173/99, *The Queen contro Secretary of State for Trade and Industry, ex parte Broadcasting, Entertainment, Cinematographic and Theatre Union (BECTU)*, ECLI:EU:C:2001:356;

Sentenza della Corte del 6 giugno 2000, causa C-281/98, *Roman Angonese contro Cassa di Risparmio di Bolzano SpA*, ECLI:EU:C:2000:296;

Sentenza della Corte del 10 febbraio 2000, causa C-50/96, *Deutsche Telekom AG contro Lilli Schröder*, ECLI:EU:C:2000:72;

Sentenza della Corte (Quinta Sezione) del 29 maggio 1997, causa C-299/95, *Friedrich Kremzow contro Repubblica d'Austria*, ECLI:EU:C:1997:254;

Sentenza della Corte (Prima Sezione) del 18 dicembre 1997, causa C-309/96, *Daniele Annibaldi contro Sindaco del Comune di Guidonia e Presidente Regione Lazio*, ECLI:EU:C:1997:631;

Sentenza della Corte del 12 novembre 1996, causa C-84/94, *Regno Unito di Gran Bretagna e Irlanda del Nord contro Consiglio dell'Unione europea*, ECLI:EU:C:1996:431;

Parere della Corte del 28 marzo 1996, Parere 2/94 (*Adesione della Comunità alla Convenzione per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali*), ECLI:EU:C:1996:140;

Sentenza della Corte del 15 dicembre 1995, causa C-415/93, *Union royale belge des sociétés de football association ASBL e altri contro Jean-Marc Bosman e altri*, ECLI:EU:C:1995:463;

Sentenza della Corte del 14 luglio 1994, causa C-91/92, *Paola Faccini Dori contro Recreb Srl*, ECLI:EU:C:1994:292;

Sentenza della Corte del 17 marzo 1993, cause riunite C-72/91 e C-73/91, *Sloman Neptun Schiffahrts AG contro Seebetriebsrat Bodo Ziesemer der Sloman Neptun Schiffahrts AG*, ECLI:EU:C:1993:97;

Sentenza della Corte del 4 ottobre 1991, causa C-159/90, *Society for the Protection of Unborn Children Ireland Ltd contro Stephen Grogan e altri*, ECLI:EU:C:1991:378;

Sentenza della Corte di giustizia del 18 giugno 1991, causa C-260/89, *Elliniki Radiophonia Tiléorassi AE contro Dimotiki Etairia Pliroforissis e Sotirios Kouvelas*, ECLI:EU:C:1991:254;

Sentenza della Corte (Terza Sezione) del 13 luglio 1989, causa 5/88, *Hubert Wachauf contro Repubblica federale di Germania*, ECLI:EU:C:1989:321;

Sentenza della Corte (Sesta Sezione) del 29 settembre 1987, causa 126/86, *Fernando Roberto Giménez Zaera contro Instituto nacional de la seguridad social y Tesorería General de la Seguridad Social*, ECLI:EU:C:1987:395;

Sentenza della Corte del 30 settembre 1987, causa Causa 12/86, *Meryem Demirel contro Comune di Schwäbisch Gmünd*, ECLI:EU:C:1987:400;

Sentenza della Corte del 26 febbraio 1986, causa 152/84, *M. H. Marshall contro Southampton and South-West Hampshire Area Health Authority (Teaching)*, ECLI:EU:C:1986:84;

Sentenza della Corte dell'11 luglio 1985, cause riunite 60 e 61/84, *Cinéthèque SA ed altri contro Fédération nationale des cinémas français*, ECLI:EU:C:1985:329;

Sentenza della Corte del 13 dicembre 1979, causa 44/79, *Liselotte Hauer contro Land Rheinland-Pfalz*, ECLI:EU:C:1979:290;

Sentenza della Corte del 7 luglio 1976, causa 118/75, *Lynne Watson e Alessandro Belmann*, ECLI:EU:C:1976:106;

Sentenza della Corte dell'8 aprile 1976, causa 43/75, *Gabrielle Defrenne contro Société anonyme belge de navigation aérienne Sabena*, ECLI:EU:C:1976:56;

Sentenza della Corte del 28 ottobre 1975, causa 36/75, *Roland Rutili contro Ministre de l'intérieur*, ECLI:EU:C:1975:137;

Sentenza della Corte del 12 dicembre 1974, causa 36/74, *B.N.O. Walrave, L.J.N. Koch contro Association Union cycliste internationale, Koninklijke Nederlandsche Wielren Unie e Federación Española Ciclismo*, ECLI:EU:C:1974:140;

Sentenza della Corte del 4 dicembre 1974, causa 41/74, *Yvonne van Duyn contro Home Office*, ECLI:EU:C:1974:133;

Sentenza della Corte del 21 giugno 1974, causa 2/74, *Jean Reyners c. Stato belga*, ECLI:EU:C:1974:68;

Sentenza della Corte del 14 maggio 1974, causa 4/73, *J. Nold, Kohlen- und Baustoffgroßhandlung contro Commissione delle Comunità europee*, ECLI:EU:C:1974:51;

Sentenza della Corte del 17 dicembre 1970, causa 11/70, *Internationale Handelsgesellschaft mbH contro Einfuhr- und Vorratsstelle für Getreide und Futtermittel*, ECLI:EU:C:1970:114;

Sentenza della Corte del 12 novembre 1969, causa 29/69, *Erich Stauder contro Stadt Ulm – Sozialamt*, ECLI:EU:C:1969:57;
Sentenza della Corte del 15 luglio 1964, causa 6/64, *Flaminio Costa contro E.N.E.L.*, ECLI:EU:C:1964:66;
Sentenza della Corte del 5 febbraio 1963, causa 26/62, *NV Algemene Transport- en Expeditie Onderneming van Gend & Loos c. Amministrazione olandese delle imposte*, ECLI:EU:C:1963:1;
Sentenza della Corte del 4 febbraio 1959, causa 1/58, *Friedrich Stork & CO. contro l'Alta Autorità della Comunità europea del Carbone e dell'Acciaio*, ECLI:EU:C:1959:4.

Conclusioni degli Avvocati generali

Conclusioni dell'avvocato generale J. Kokott, presentate il 26 marzo 2020, cause riunite C-119/19 P e C-126/19 P, *Commissione europea c. Francisco Carreras Sequeros e a. e Consiglio dell'Unione europea c. Francisco Carreras Sequeros e a.*, ECLI:EU:C:2020:229;
Conclusioni dell'avvocato generale G. Hogan, presentate il 29 gennaio 2020, cause riunite C-762/18 e C-37/19, *QH e CV c. Varhoven kasatsionen sad na Republika Bulgaria e Iccrea Banca SpA Istituto Centrale del Credito Cooperativo*, ECLI:EU:C:2020:49;
Conclusioni dell'avvocato generale Y. Bot presentate il 4 giugno 2019, cause riunite C-609/17 e 610/17, *Terveys- ja sosiaalialan neuvottelujärjestö (TSN) ry contro Hyvinvointialan liitto ry (C-609/17), e Auto- ja Kuljetusalan Työntekijäliitto AKT ry contro Satamaoperaattorit ry (C-610/17)*, ECLI:EU:C:2019:459;
Conclusioni dell'avvocato generale G. Pitruzzella presentate il 31 gennaio 2019, causa C-55/18, *Federación de Servicios de Comisiones Obreras (CCOO) contro Deutsche Bank SAE*, ECLI:EU:C:2019:87;
Conclusioni dell'avvocato generale M. Bobek, presentate il 5 settembre 2018, causa C-385/17, *Torsten Hein contro Albert Holzkamm GmbH & Co. KG*, ECLI:EU:C:2018:666;
Conclusioni dell'Avvocato generale M. Bobek presentate il 25 luglio 2018, causa C-193/17, *Cresco Investigation GmbH c. Markus Achatzi*, ECLI:EU:C:2018:614;
Conclusioni dell'avvocato generale Y. Bot presentate il 29 maggio 2018, causa C-684/16, *Max-Planck-Gesellschaft zur Förderung der Wissenschaften eV contro Tetsuji Shimizu*, ECLI:EU:C:2018:338;
Conclusioni dell'avvocato generale Y. Bot presentate il 29 maggio 2018, cause riunite C-569/16 e C-570/16, *Stadt Wuppertal contro Maria Elisabeth Bauer e Volker Willmeroth contro Martina Broßonn*, ECLI:EU:C:2018:337;
Conclusioni dell'avvocato generale P. Mengozzi presentate il 20 marzo 2018, causa C-12/17, *Tribunalul Botoșani et Ministerul Justiției contro Maria Dicu*, ECLI:EU:C:2018:195;

Conclusioni dell'avvocato generale H. Saugmandsgaard Øe presentate il 27 ottobre 2016, causa C-406/15, *Petya Milkova contro Izpalnitelen direktor na Agentsiata za privatizatsia i sledprivatizatsionen kontrol*, ECLI:EU:C:2016:824;

Conclusioni dell'avvocato generale M. Wathelet presentate il 31 maggio 2018, causa C-68/17, *IR c. JQ*, ECLI:EU:C:2018:363;

Conclusioni dell'avvocato generale E. Tanchev presentate il 9 novembre 2017, causa C-414/16, *Egenberger c. Evangelisches Werk für Diakonie und Entwicklung e.V.*, ECLI:EU:C:2017:851;

Conclusioni dell'avvocato generale Y. Bot, presentate il 21 dicembre 2016, causa C-258/14, *Eugenia Florescu e a. contro Casa Județeană de Pensii Sibiu e a.*, ECLI:EU:C:2016:995;

Conclusioni dell'avvocato generale N. Wahl presentate il 9 giugno 2016, causa C-201/15, *Anonymi Geniki Etairia Tsimenton Iraklis (AGET Iraklis) contro Ypourgos Ergasias, Koinonikis Asfalisis kai Koinonikis Allilengyis*, ECLI:EU:C:2016:429;

Conclusioni dell'avvocato generale N. Wahl, presentate il 21 aprile 2016, cause riunite da C-8/15 P a C-10/15 P, *Ledra Advertising Ltd e altri contro Commissione europea e Banca centrale europea*, ECLI:EU:C:2016:290;

Conclusioni dell'avvocato generale P. Mengozzi presentate il 12 giugno 2014, causa C-316/13, *Gérard Fenoll contro Centre d'aide par le travail "La Jouvene" e Association de parents e d'amis de personnes handicapées mentales (APEI) d'Avignon*, ECLI:EU:C:2014:1753;

Conclusioni dell'avvocato generale P. Cruz Villalón presentate il 18 luglio 2013, causa C-176/12, *Association de médiation sociale contro Union locale des syndicats CGT e altri*, ECLI:EU:C:2013:844;

Conclusioni dell'avvocato generale P. Cruz Villalón presentate il 19 febbraio 2013, causa C-426/11, *Mark Alemo-Herron e altri contro Parkwood Leisure Ltd*, ECLI:EU:C:2013:82;

Conclusioni dell'avvocato generale Y. Bot del 2 ottobre 2012, causa C-399/11, *Stefano Melloni contro Ministero Fiscale*, ECLI:EU:C:2012:600;

Conclusioni dell'avvocato generale P. Cruz Villalón presentate il 12 giugno 2012, causa C-617/10, *Åklagaren contro Hans Åkerberg Fransson*, ECLI:EU:C:2012:340;

Conclusioni dell'avvocato generale J. Mazák presentate il 29 marzo 2012, causa C-544/10, *Deutsches Weintor eG contro Land Rheinland-Pfalz*, ECLI:EU:C:2012:526;

Conclusioni dell'Avvocato generale V. Trstenjak del 8 settembre 2011, causa C-282/10, *Maribel Dominguez c. Centre informatique du Centre Ouest Atlantique e Préfet de la région Centre*, ECLI:EU:C:2011:559;

Conclusioni dell'avvocato generale J. Kokott presentate il 30 settembre 2010, causa C-236/09, *Association belge des consommateurs Test-Achats et al. contro Conseil des ministres*, ECLI:EU:C:2010:489;

Conclusioni dell'avvocato generale J. Kokott presentata il 7 luglio 2010, causa C-149/10, *Zoi Chatzi contro Ypourgos Oikonomikon*, EU:C:2010:407;

Conclusioni dell'avvocato generale V. Trstenjak presentate il 14 aprile 2010, causa C-271/08, *Commissione europea contro Repubblica federale di Germania*, ECLI:EU:C:2010:183;

Conclusioni dell'avvocato generale Y. Bot presentate il 7 luglio 2009, causa C-555/07, *Seda Küçükdeveci contro Swedex GmbH & Co. KG*, EU:C:2009:429;

Conclusioni dell'avvocato generale Y. Bot del 20 settembre 2007, causa C-346/06, *Dirk Ruffert contro Land Niedersachsen*, ECLI:EU:C:2007:541;

Conclusioni dell'avvocato generale M. Poiares Maduro presentate il 23 maggio 2007, causa C-438/05, *International Transport Workers' Federation e Finnish Seamen's Union contro Viking Line ABP e OÜ Viking Line Eesti*, ECLI:EU:C:2007:292;

Conclusioni dell'avvocato generale P. Mengozzi presentate il 23 maggio 2007, causa C-341/05, *Laval un Partneri contro Svenska Byggnadsarbetareförbundet, Svenska Byggnadsarbetareförbundets avdelning 1, Byggettan e Svenska Elektrikerförbundet*, ECLI:EU:C:2007:291;

Conclusioni dell'avvocato generale A. Tizzano presentate il 30 giugno 2005, causa C-144/04, *Werner Mangold contro Rüdiger Helm*, EU:C:2005:709;

Conclusioni dell'avvocato generale F.G. Jacobs presentate il 11 luglio 2002, causa C-112/00, *Eugen Schmidberger, Internationale Transporte und Planzüge contro Republik Österreich*, ECLI:EU:C:2002:437;

Conclusioni dell'avvocato generale P. Léger del 10 luglio 2001 nella causa C-353/99, *Hautala*, ECLI:EU:C:2001:661;

Conclusioni dell'avvocato generale A. Tizzano presentate il 8 febbraio 2001, causa C-173/99, *The Queen contro Secretary of State for Trade and Industry, ex parte Broadcasting, Entertainment, Cinematographic and Theatre Union (BECTU)*, ECLI:EU:C:2001:81;

Conclusioni dell'avvocato generale Tesauro del 13 marzo 1997, causa C-368/95, *Vereinigte Familiapress Zeitungsverlags- und vertriebs GmbH contro Heinrich Bauer Verlag*, ECLI:EU:C:1997:150;

Conclusioni dell'avvocato generale Lenz del 23 gennaio 1991, causa C-260/89, *Elliniki Radiophonia Tiléorassi AE contro Dimotiki Etairia Pliroforissis e Sotirios Kouvelas*, ECLI:EU:C:1991:26;

Conclusioni dell'avvocato generale A. Trabucchi del 2 giugno 1976, causa 118/75, *Lynne Watson e Alessandro Belmann*, ECLI:EU:C:1976:79;

Conclusioni dell'avvocato generale A. Trabucchi presentate il 10 marzo 1976, causa 43/75, *Gabrielle Defrenne contro Société anonyme belge de navigation aérienne Sabena*, ECLI:EU:C:1976:39.

