

CAPITOLO 4

COSA È E COSA RIMANE DELLA DISTINZIONE
TRA PRINCIPI E DIRITTI?

*Lorenza Violini, Maria Elena Gennusa**

SOMMARIO: 1. Nota introduttiva. – 2. Il dibattito dottrinale. – 3. Un po' di ordine nel caos: la giurisprudenza. – 3.1. Primo scenario. Il divieto di discriminazione (art. 21) e il diritto a un rimedio giurisdizionale effettivo (art. 47): da “principi generali del diritto dell’Unione europea” a “diritti” della Carta, ma la loro efficacia non cambia. – 3.2. Secondo scenario. Il diritto alle ferie (art. 31): un “principio particolarmente importante del diritto sociale dell’Unione” che diventa “diritto” direttamente invocabile anche fra soggetti privati grazie alla Carta. – 3.3. Terzo scenario. “Principi”, “diritti”, ma cosa cambia con la Carta in concreto? Il caso degli artt. 26 e 27. – 3.4. Riepilogando. “Diritti” e “principi” nella giurisprudenza della Corte di giustizia: è davvero questa la “summa divisio”? – 4. Qualche nota conclusiva.

1. *Nota introduttiva.*

Che cosa è, secondo un inusitato linguaggio ontologico, più suggestivo che logico, la distinzione tra principi e diritti?

Nello specifico contesto dell’Unione europea il tentativo di risposta ad un simile complesso quesito non può che prendere abbrivio da una analisi attenta e critica del dettato normativo della Carta dei diritti fondamentali dell’Unione europea (d’ora in avanti la Carta). È in essa, infatti, che si trova più volte il riferimento al termine “principio”: se sin dal Pream-

* Pur essendo frutto di riflessione condivisa, i parr. 1, 2 e 4 del presente lavoro sono stati scritti da Lorenza Violini, mentre il par. 3 da Maria Elena Gennusa.

bolo viene richiamato come l'Unione riconosca «i diritti, le libertà e i principi enunciati» dalla Carta stessa, suggerendo così sin da subito una certa diversità di contenuto tra “diritti” e “principi”, gli artt. 51 e 52 risultano sotto questo profilo ancor più determinanti. L'art. 51, par. 1, infatti, nello specificare che le disposizioni della Carta si applicano a istituzioni, organi e organismi dell'Unione europea nonché agli Stati membri nell'attuazione del diritto dell'Unione, afferma anche che «i suddetti soggetti rispettano i diritti» e «osservano i principi», così evidenziando una differenziazione riproposta con evidenza anche al successivo art. 52. Nello specifico, mentre al par. 4 si parla degli articoli della Carta che riconoscono i diritti fondamentali¹, il paragrafo successivo è invece dedicato a quelle disposizioni che «contengono dei principi» e che «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 di legalità di detti atti*». Sebbene il termine “principio” compaia in molteplici altre norme della Carta², i due ultimi articoli qui richiamati costituiscono senza dubbio la manifestazione più rilevante dell'approccio del legislatore europeo alla distinzione “principio/diritto”, che è del resto resa lampante dal titolo stesso dell'art. 52 che si occupa espressamente e significativamente di “Portata e interpretazione dei diritti e dei principi”³.

¹ «Laddove la presente Carta riconosca i diritti fondamentali quali risultano dalle tradizioni costituzionali comuni agli Stati membri, tali diritti sono interpretati in armonia con dette tradizioni», art. 52, par. 4.

² Il termine “principio” viene infatti impiegato per indicare il “principio di lealtà” (art. 8), il “rispetto dei principi democratici” laddove viene svolto un riferimento alla libertà di creare istituti di insegnamento e di diritto dell'istruzione (art. 14), il “principio della parità tra donne e uomini” (art. 23) e ancora il “principio dello sviluppo sostenibile” (art. 37) nonché i “principi generali comuni agli ordinamenti degli Stati membri” (artt. 41 e 49).

³ L'art. 52 poi effettua una ulteriore distinzione che, per quanto non interessi il dibattito di cui ci si occuperà in questo elaborato, ricopre certamente un grande rilievo: la differenziazione tra diritti riconosciuti dal diritto dell'UE e diritti garantiti invece dalla Convenzione EDU. Sul punto e sulle complesse riflessioni che tale distinzione compor-

Nelle *Spiegazioni relative alla Carta dei diritti fondamentali dell'UE*⁴ viene ulteriormente specificato il senso dell'art. 52, par. 5, ribadendo la scelta in esso esplicitata di promuovere una differenziazione tra “diritti” e “principi”: «in base a tale distinzione, i diritti soggettivi sono rispettati, mentre i principi sono osservati (articolo 51, paragrafo 1). Ai principi può essere data attuazione tramite atti legislativi o esecutivi (adottati dall'Unione conformemente alle sue competenze e dagli Stati membri unicamente nell'ambito dell'attuazione del diritto dell'Unione); di conseguenza, essi assumono rilevanza per il giudice solo quando tali atti sono interpretati o sottoposti a controllo. Essi non danno tuttavia adito a pretese dirette per azioni positive da parte delle istituzioni dell'Unione o delle autorità degli Stati membri. Ciò è 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. A titolo illustrativo si citano come esempi di principi riconosciuti nella Carta gli articoli 25, 26 e 37. In alcuni casi è possibile che un articolo della Carta contenga elementi sia di un diritto sia di un principio, ad es. gli articoli 23, 33 e 34»⁵.

Ebbene, dalla ricostruzione sin qui proposta del dettato letterale che, pur fornendo alcune esemplificazioni, non giunge a fornire una definizione di “principio”, è possibile muovere una prima importante considerazione: la formula – e dunque la forma stessa – descritta dal legislatore europeo con riferimento al rapporto tra “principio” e “diritto” incarna un *minus* del primo rispetto al secondo⁶. Tale relazione è ben descritta da chi ha affermato che «per la prima volta nel panorama degli strumenti giuridici attraverso cui assicurare protezione ai diritti della persona nell'ordinamento dell'Unione vengono indicate due diverse tipologie nor-

ta, si rimanda, *ex multis*, a E. CAVASINO, *Diritti e principi nello spazio giuridico europeo dei diritti fondamentali: un aspetto dell'esperienza costituzionale*, in *Rivista AIC*, 1, 2020, p. 561 ss.

⁴ *Spiegazioni relative alla Carta dei diritti fondamentali*, in *OJC* 303, 14 dicembre 2007.

⁵ *Spiegazioni relative all'art. 52*.

⁶ Così anche B. NASCIBENE, *Carta dei diritti fondamentali, applicabilità e rapporti tra giudici: la necessità di una tutela integrata*, in *European Papers*, 6, 2021, p. 88 in particolare.

mative, l'una capace di creare posizioni soggettive perfette, appunto diritti, l'altra, il principio, recante un'enunciazione normativa di minor efficacia soggettiva, capace di vincolare le istituzioni o gli Stati membri solo nel momento in cui ne diano attuazione e idonea a fungere da parametro di legalità (della regola dell'Unione) o di compatibilità (della regola nazionale) della sola norma attuativa del principio»⁷. In altre parole, la formula normativa espressa nella Carta si discosta dalla visione *alta* e di impostazione "classica" del concetto di "principio" per accedere, invece, ad una classificazione che incorpora una sorta di *capitis deminutio*, in quanto elemento che nega la possibilità di offrire tutela piena agli interessati destinatari della posizione giuridica elencata nella Carta. Una accezione di "principio", dunque, quella che qui emerge, che mostra tutta la sua complessità e i le sue molteplici sfumature e significati: è l'impiego del termine "principio", infatti, pur dinnanzi al suo riconosciuto valore minoritario rispetto ai "diritti", ad aver permesso – avendo in questo senso il merito – di condurre ad una tutt'altro che scontata piena condivisione da parte di tutti gli Stati membri dei contenuti della Carta. Così facendo, il riferimento ai "principi" ha permesso di andare al di là della profonda divisione che sussisteva – e ancora sussiste – tra gli Stati membri quanto alla delicata questione del valore giuridico e, di conseguenza, della "giustiziabilità" – e coercibilità – di taluni diritti, in particolare con riferimento ai "diritti sociali" o, secondo la formulazione propria del diritto internazionale, ai diritti economici, sociali e culturali⁸. È stata dun-

⁷ M. CONDINANZI, *Diritti, principi e principi generali nell'ordinamento giuridico dell'Unione europea*, in L. D'ANDREA, G. MOSCHELLA, A. RUGGERI, A. SAIITTA (a cura di), *La Carta dei diritti dell'Unione europea e le altre Carte (ascendenze culturali e mutue implicazioni)*, Torino, 2016, p. 82.

⁸ Sul punto si legga R. PALLADINO, *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*, 1, 2019 e la vasta bibliografia in tale testo riportata, in particolare a p. 184. L'autrice in tale contributo richiama inoltre, a sostegno di quanto affermato, l'art. 1, par. 2 del Protocollo n. 30 sull'applicazione della Carta alla Polonia e al Regno Unito, annesso al Trattato di Lisbona, nel quale si legge chiaramente come «Nulla di quanto contenuto nel titolo IV della Carta, relativo alla solidarietà – cioè i diritti sociali, la protezione della salute, l'accesso ai servizi di interesse economico generale, la tutela dell'ambiente e la protezione dei consumatori –

que la decisione di ricorrere al concetto di “principio” a consentire di giungere ad un accordo unanime sulla Carta, mediante una scelta che potremmo definire compromissoria⁹, come sovente capita quando si predispungono “Carte” fondamentali nei diversi livelli di governo che insistono su una determinata area geografica¹⁰. Se questo è vero e se in questo profilo risiede senza dubbio l’utilità e il senso stesso del richiamo al concetto di “principio”, è altrettanto vero che la distinzione rispetto ai “diritti”, così come proposta dalla Carta, comporta un allontanamento da una lettura dei “principi” intesa quale rimando verso quel mondo ultimo ed *alto* al quale si fa normalmente riferimento per indicare la base, le fondamenta e i valori intangibili che costituiscono, quasi in senso fisico, il cuore pulsante delle Carte dei diritti. Basti pensare ai primi dodici artico-

crea diritti rivendicabili davanti ad un organo giurisdizionale applicabili in Polonia o nel Regno Unito, salvo nella misura in cui tali Stati abbiano previsto tali diritti nel loro diritto interno».

⁹In questi termini si esprime anche Lock: «Looking at the drafting history of the Charter – as it is evident from the documents produced by the Convention drafting it – one can discern a marked reluctance among members of the Convention to give economic, social and cultural rights the same effects as civil and political rights. (...) The fact that the distinction between rights and principles was confined to the title on social rights – now largely in Title IV Solidarity – suggests a concern on the part of Convention members that unless the distinction were introduced, social rights would become too powerful. (...) The rights-principles distinction thus appears to have been a compromise position», T. LOCK, *Rights and principles in the EU Charter of fundamental rights*, in *Common Market Law Review*, 56, 2019, p. 1208. L’autore evidenzia inoltre la posizione di studiosi – tra cui John Rawls e Gearty – che pongono in dubbio la possibilità di equiparare tutela ed effetti della protezione dei diritti civili e politici con quelli invece da riferirsi ai diritti sociali.

¹⁰Come ben riassunto da Hilson, la distinzione tra diritti e principi non ha inizialmente attirato particolare attenzione o rilevanza, per assumere invece grande rilievo «when the Charter was to be incorporated into the main body of the Constitutional Treaty and made binding as a result. A number of Member states, including, notably the UK, was wary of the potential for social rights to enjoy the same legal status as the more traditional fundamental rights in the Charter. For that reason, the Charter was amended in the CT in order to make the distinction between rights and principles clearer in terms of the legal consequences of a provision being in one category as opposed to another», C. HILSON, *Rights and principles in EU law: a distinction without foundation?*, in *Maastricht Journal of European and Comparative Law*, 2, 2008, p. 197.

li della nostra Carta costituzionale¹¹ o, mantenendoci ad una analisi del livello sovranazionale, ai principi “costitutivi” e quindi “costituzionali” del Trattato sull’Unione europea (TUE), nonché ai *general principles of Union law* che hanno avuto un ruolo fondamentale nella individuazione dei diritti dei cittadini europei e che ancora oggi continuano a rivestire grande importanza nel dibattito giuridico e politico europeo. Il riferimento ai “principi” così come svolto nell’art. 52, par. 5 della Carta, insomma, ponendosi in posizione differenziata e contrapposta rispetto ai “diritti”, sembra prendere le distanze dalla più ampia accezione di “principi” impiegata invece nell’art. 6, par. 3, TUE, nel quale si legge che «I diritti fondamentali, 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»¹²; sulla base di quest’ultima

¹¹ Si rimanda sul punto all’ampia dottrina che ha riflettuto, in ampi e più astratti termini, sul significato di “principi generali”: si leggano, *ex multis*, le posizioni espresse da V. CRISAFULLI, *A proposito dei principi generali del diritto e di una loro enunciazione legislativa*, in *Jus. Riv. scienze giur.*, 2, 1940, ma anche, dello stesso autore, *Per la determinazione del concetto di principi generali del diritto*, in *Riv. int. fil. dir.*, 1941, e *La Costituzione e le sue disposizioni di principio*, Milano, 1952, nonché quanto affermato, sebbene con differenze anche sostanziali, da E. BETTI, *L’interpretazione della legge e degli atti giuridici, Teoria generale e dogmatica*, 2^a ed., Milano 1971; e ancora N. BOBBIO, *Principi generali di diritto*, in *Noviss. Dig. it.*, 13, 1966.

¹² Se i principi generali possono essere intesi quali «elementi caratterizzanti l’ordinamento (...)-[t]ali elementi vengono individuati dall’interprete ricorrendo ad un processo di astrazione da norme concrete, che, di conseguenza, sono considerate come specificazione dei suddetti principi», nello specifico contesto dell’UE e secondo quanto statuito dalla citata disposizione dell’art. 6, par. 3, TUE, il significato del termine “principi” necessariamente assume specifiche e peculiari accezioni: qui, vista la diversità ed eterogeneità degli ordinamenti che compongono l’Unione, i principi non hanno avuto origine da una «induzione dalle norme di diritto scritto, primario o secondario. Piuttosto, la categoria dei principi è stata considerata quale fonte specifica del sistema, ricostruita non a partire dai frammenti normativi “sottostanti” ma piuttosto muovendo da complessi ordinamenti eteronomi rispetto al sistema ad esso in qualche modo giustapposti, con la precipua funzione di condizionarne l’evoluzione e il modo di essere», M. CONDINANZI, *Diritti, principi e principi generali nell’ordinamento giuridico dell’Unione europea*, cit., p. 73. Sul punto si legga anche A. VON BOGDANDY, *I principi fondamentali dell’Unione europea. Un contributo allo sviluppo del costituzionalismo europeo*, Editoriale

enunciazione, i “principi generali” debbono «informare tutte le singole disposizioni dei Trattati o singoli gruppi delle stesse. Questi principi vengono, quindi, ad assumere in un certo qual modo un rango superiore rispetto alle altre disposizioni dei Trattati, tanto che, allorché una di tali disposizioni intende derogare ai suddetti principi lo fa espressamente»¹³. È evidente la diversità di significato rinvenibile nelle due disposizioni: se nell’art. 6, par. 3, la categoria dei “principi generali” è «ascrivibile (...) ad un livello sovraordinato rispetto al diritto derivato, potendo e dovendo il principio generale essere parametro di legalità della norma di diritto derivato»¹⁴, nella Carta il riferimento ai “principi” è svolto nella sua accezione “diminutiva”, contrapposta cioè al *plus* che sia i “diritti” sia i “principi generali” come intesi nell’art. 6 TUE rappresentano. È una novità, quella della terminologia impiegata nell’art. 52 e sopra sottolineata, che ha dato luogo a complessi dibattiti, tanto dottrinari quanto giurisprudenziali: pur trovando origine nella richiamata necessità di attribuire un valore “minoritario” e dunque una più contenuta efficacia a talune prerogative – soprattutto con riferimento ai diritti sociali – volta a consentire il raggiungimento di un consenso ampio tra gli Stati membri¹⁵, l’innovativa oppo-

Scientifica, Napoli, 2011; K. LENAERTS, J.A. GUTIÉRREZ-FONS, *The role of general principles of EU law*, in A. ARNULL, C. BARNARD, M. DOUGAN, E. SPAVENTA (a cura di), *A constitutional order of States? Essays in EU law in honour of Alan Dashwood*, Oxford, 2011, p. 179 ss.; C. AMALFITANO, *General principles of EU law and the protection of fundamental rights*, Cheltenham, 2018, ma anche, della stessa autrice *Il rilievo della CEDU nell’Unione europea ex art. 6 TUE*, in L. D’ANDREA, G. MOSCHELLA, A. RUGGERI, A. SAIITA (a cura di), *La Carta dei diritti dell’Unione europea e le altre Carte. Ascendenze culturali e mutue implicazioni*, Torino, 2016, pp. 247-280. Sul punto sia consentito anche il rimando a L. VIOLINI, *Il principio di indeterminatezza preso sul serio? Il caso serio della Carta dei Diritti dell’Unione europea*, in C. BERGONZINI, A. LOSSIRI, G. DI COSIMO, A. GUAZZAROTTI, C. MAINARDIS (a cura di), *Scritti per Roberto Bin*, Torino, 443-455.

¹³ U. DRAETTA, *Elementi di diritto dell’Unione europea. Parte istituzionale*, 5ª ed., Milano, p. 249.

¹⁴ M. CONDINANZI, *Diritti, principi e principi generali nell’ordinamento giuridico dell’Unione europea*, cit., p. 80.

¹⁵ Come ben riassunto da Barbera, «la formulazione di detti articoli [51 e 52 della Carta] – fortemente voluta dal Regno Unito – è contorta ma l’idea di fondo è la distinzione (certo non facile) tra due distinte tipologie di norme in tema di diritti: le une (di-

sizione “principi/diritti” induce a riflettere sul se e come identificare chiaramente i primi rispetto ai secondi e, conseguentemente, a determinare la diversa intensità della tutela ad essi offerta¹⁶. Da tali quesiti, attinenti al *cosa è* la distinzione “principi/diritti”, deriva poi e si sviluppa un ulteriore interrogativo, quello cioè del *cosa rimane* di una simile differenziazione e del valore aggiunto che essa ha portato nel sistema di tutela dei diritti e delle libertà garantite dal diritto dell’Unione europea. È da chiedersi quindi se alla luce non solo della già sottolineata separazione tra “diritti” e “principi” ma anche di quella tra “principi” intesi quali “principi generali” ai sensi dell’art. 6 TUE e l’accezione promossa all’art. 52, par. 5, della Carta, la qualità e l’intensità delle tutele fornite a livello sovranazionale europeo abbiano concretamente conosciuto un innalzamento e un rafforzamento e se e come la differenziazione “principi/diritti” abbia contribuito o, al contrario, complicato con dubbi interpretativi la determinazione della protezione garantita dalla Carta. Ed è questa una domanda di non poco rilievo per le sue molteplici ricadute e conseguenze: dalla determinazione di cosa debba intendersi per “principio” o “diritto” deriva il riconoscimento della efficacia diretta – verticale od orizzontale – di quanto stabilito dalla Carta e, in ultima analisi, anche la stessa diretta applicabilità del diritto dell’UE e della competenza dei giudici di Lussemburgo,

ritti-regole) direttamente utilizzabili per la regolazione dei comportamenti dei consociati – e la soluzione delle relative controversie –; le altre (diritti-principi) che invece, per essere applicate, necessitano di una previa attuazione da parte degli organi politici – europei o statali – competenti, i quali sarebbero chiamati ad effettuare una scelta tra una pluralità di alternative lasciate aperte da un precetto volutamente indeterminato. I principi manterrebbero, ovviamente, una funzione anche nelle dinamiche propriamente giurisdizionali, ma espressamente limitata ai profili ermeneutici e al giudizio di legittimità degli atti attuativi, i quali pur godendo di margini ampi di discrezionalità devono pur sempre restare all’interno dei limiti tracciati dal principio che sono chiamati a concretizzare», A. BARBERA, *La Carta dei diritti: per un dialogo fra la Corte italiana e la Corte di giustizia*, in *Quaderni cost.*, 1, 2018, p. 161.

¹⁶La funzione dei principi, sulla base del testo normativo, pare dunque unicamente relegata «a mero parametro di legittimità e di interpretazione degli atti normativi di attuazione, caratterizzati come sono da una “giustiziabilità limitata”» e dalla mancata produzione di un effetto diretto, come affermato da R. PALLADINO, *Diritti, principi ed effetto diretto orizzontale delle disposizioni (in materia sociale) della Carta dei diritti fondamentali dell’Unione europea*, cit., p. 181.

nonché la possibile disapplicazione della normativa statale in contrasto con la Carta¹⁷.

Prima di cercare risposta a tali quesiti attraverso l'attenta analisi della giurisprudenza della Corte di giustizia dell'UE e dunque della tutela attribuita dai giudici sovranazionali ai "principi" e alla portata e significato ad essi associati, pare utile ricostruire l'apporto della dottrina e la lettura fornita del *cosa è* questa discussa e a tratti incerta distinzione.

2. *Il dibattito dottrinale.*

La distinzione "principi/diritti" ha dato adito, come anticipato, ad una serie – non lunga, se la si pone a raffronto con l'analogo dibattito che ha avuto luogo tra gli studiosi della nostra Carta costituzionale, ma significativa e in aumento – di commenti e riflessioni, finalizzati a fare chiarezza, in via teorica, sul significato di tale formula.

A tale dibattito ha fatto riscontro – vale la pena dirlo subito – una prima fase di silenzio da parte della Corte di giustizia dell'UE che rappresenta invece l'organo al quale è da ritenersi delegata la declinazione "concreta" e "pratica" del compromesso raggiunto in sede di redazione ed adozione della Carta. I giudici di Lussemburgo, infatti, avrebbero dovuto e dovrebbero farsi carico dell'arduo compito di dare forma – entro i complessi confini dell'incerto dettato dell'art. 52, par. 5 – alla tutela dei diritti in sede europea, distinguendo così ove ci si trovi in presenza di un principio, giustiziabile solo tramite gli atti che ne dessero attuazione sia a livello nazionale sia a livello europeo, oppure di un vero e proprio diritto, ovvero di una posizione giuridica soggettiva dotata di piena tutela, eventualmente anche di natura orizzontale.

In verità, andando a ritroso nella giurisprudenza, merita sin da ora

¹⁷ Barbera infatti definisce il problema in questi termini: «essendo organizzata per diritti e per principi, spesso redatti in termini necessariamente aperti, [la Carta di Nizza] mette in evidenza un problema più generale che può essere così riassunto: cosa si intende per diritto immediatamente efficace e quindi applicabile? Quel diritto, cioè, che, dopo la sentenza Simmenthal, fa scattare la competenza dei giudici comuni e ritrarre la competenza delle Corti costituzionali», A. BARBERA, *La Carta dei diritti*, cit., p. 150.

evidenziare come sul tema della natura e degli effetti dei “principi” la Corte si fosse già pronunciata nel caso *Defrenne*¹⁸, ben prima della emanazione della Carta. Se infatti sulla giurisprudenza dei giudici di Lussemburgo a seguito della Carta – e dunque con specifico riferimento alla distinzione in essa ravvisata tra principi e diritti – si concentrerà il successivo paragrafo, pare nondimeno importante trattare brevemente l’approccio della Corte in una fase antecedente alla formalizzata distinzione “principi/diritti”, che porta a svolgere alcune interessanti considerazioni. In *Defrenne*, infatti, il Regno Unito aveva provato a sostenere che il principio di non discriminazione sul piano della retribuzione *ex art.* 119 del Trattato della Comunità economica europea (TCEE), analogamente a tutti i principi enunciati dai Trattati, era da ritenersi privo di effetto diretto, rappresentando una mera norma programmatica¹⁹. La Corte aveva rigettato però questa argomentazione sostenendo che il termine “principio” non doveva *per se* comportare una automatica esclusione dell’effetto diretto; al contrario, nel caso in esame, per i giudici di Lussemburgo l’impiego del termine “principio” non era da intendersi come espressione della volontà del legislatore europeo di negare efficacia diretta a quanto statuito all’art. 119 TCEE: piuttosto, «il trattato usa questa espressione proprio per porre in rilievo l’importanza fondamentale di determinate disposizioni, come si desume 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”. Se si attenuasse questa nozione, fino al punto di ridurla al rango di indicazione vaga, si metterebbero quindi indirettamente in forse le basi stesse della

¹⁸ Corte giust., 8 aprile 1976, causa C-43/75, *Defrenne v. Société anonyme belge de navigation aérienne Sabena*, par. 28.

¹⁹ La questione posta all’attenzione dei giudici di Lussemburgo era attinente all’efficacia diretta dell’art. 119 e in particolare se esso fosse tale da indurre direttamente nell’ordinamento interno degli Stati membri il principio della parità di retribuzione tra i sessi, attribuendo così ai lavoratori il diritto di agire innanzi ai giudici nazionali per vedere riconosciuto il rispetto di tale principio. Il governo britannico aveva sul punto ritenuto che l’obbligo in capo agli Stati membri stabilito dall’art. 119 «non possiede i requisiti di chiarezza e precisione richiesti dalla Corte. Esso non definisce in modo complessivo il principio della parità di retribuzione per lo stesso lavoro. Il fatto stesso che venga definito “principio” indica che esso si riferisce ad una nozione molto ampia», par. II, lett. e).

Comunità e la coerenza delle sue relazioni esterne», parr. 24-26. Da questa affermazione sembra dunque, in effetti, che sia il fatto stesso che si tratti di un “principio” a rendere la disposizione e quanto in essa contenuto tanto più importante²⁰.

Con riferimento ai “*principi generali del diritto comunitario*”, poi, la Corte di giustizia interveniva, antecedentemente alla emanazione della Carta, con la sentenza *Schmidberger*²¹: i giudici di Lussemburgo in questo caso facevano riferimento all’art. 28 TUE sulla libera circolazione delle merci affermando che esso è tale da subire limitazioni ad opera del diritto fondamentale alla riunione e alla libertà di espressione in quanto la tutela dei diritti fondamentale è parte integrante dei *principi generali*, ai quali va attribuita una valenza superiore rispetto alle libertà espressamente sancite dai Trattati. «Secondo una costante giurisprudenza, i diritti fondamentali fanno parte integrante dei principi generali del diritto dei quali la Corte garantisce l’osservanza e che, a tal fine, quest’ultima si ispira alle tradizioni costituzionali comuni agli Stati membri e alle indicazioni fornite dai trattati internazionali relativi alla tutela dei diritti dell’uomo a cui gli Stati membri hanno cooperato o aderito», par. 71. Insomma sin da queste pronunce brevemente richiamate non emerge né una significativa e netta distinzione giuridica tra diritti, libertà e principi, che sembrano quindi essere usati, almeno in questa prima fase, in maniera piuttosto intercambiabile, né una contrapposizione tra principi e diritti o una limitazione dell’efficacia e della tutela riconosciuta ai primi rispetto agli ultimi.

Dinnanzi – e anzi per certi versi persino in contrasto – a questo stato di cose e della interpretazione precedentemente fornita dalla Corte di giustizia del concetto di “principi”, la *summa divisio*²² contenuta nella Carta e la distinzione proposta tra principi e diritti ha destato ancor più perplessità e dubbi: questa infatti è stata considerata da taluni come un

²⁰ Sul punto si legga anche C. HILSON, *Rights and principles in EU law*, cit. e S. PRECHAL, *Rights v. principles or how to remove fundamental rights from the jurisdiction of the Courts*, in J.W. DE ZWAAN, F.A. NELISSEN (a cura di), *The European Union. An ongoing process of integration*, Berlino, 2004.

²¹ Corte giust., 12 giugno 2003, causa C-112/00, *Eugen Schmidberger, Internationale Transporte und Planzüge v. Repubblica d’Austria*.

²² Così R. PALLADINO, *Diritti, principi ed effetto diretto orizzontale delle disposizioni (in materia sociale) della Carta dei diritti fondamentali dell’Unione europea*, cit., p. 178.

significativo e «somewhat paradoxical»²³ cambio di approccio del legislatore europeo avverso il termine “principio”, rispetto a quella accezione di “principio generale” alto e “fondante” il diritto dell’UE, prima proposto.

La dottrina, dunque, rilevando la differenziazione promossa nella Carta, si è attivata nel tentativo di identificare i tratti caratteristici e quanto meno distintivi delle due fattispecie, giungendo spesso alla salomonica conclusione che la distinzione – il *continental divide* – tra le due categorie, così come enunciato nel testo dell’art. 52, par. 5, altro non appare se non un tratto di penna frastagliato ed impreciso, con profonde interpolazioni, rispetto al quale la giurisprudenza stessa della Corte di giustizia non ha fornito una interpretazione chiara e “astratta”, piuttosto concentrandosi su un approccio casistico e concreto. Anche uno sguardo attento alle già citate *Spiegazioni* non si è rivelato utile a fornire un aiuto sostanziale alla elaborazione teorica di una definizione di “principio” come inteso nella Carta stessa; le *Spiegazioni* infatti non si allontanano dalla logica del *case by case*, esemplificando con un elenco – oltretutto non esaustivo – la definizione di “principio” anziché addentrarsi nel tentativo di precisare la differenza terminologica con i “diritti”. Un risultato, questo, che è certamente apparso deludente sul piano della capacità definitoria del legislatore europeo, visto che non fornisce criteri capaci di costituire utili *standard* per la determinazione di future linee giurisprudenziali. Oltre ad affermare, in termini assolutamente vaghi, come «In alcuni casi è possibile che un articolo della Carta contenga elementi sia di un diritto sia di un principio», così creando una certa perplessità e rimandando dunque all’interprete il non semplice compito di prendere posizione in materia, anche il riferimento svolto nelle *Spiegazioni* poi ad alcuni articoli quale esemplificazione della categoria dei “principi” ha aperto a non pochi interrogativi: Cavasino, sul punto, ha sottolineato come il rimando agli artt. 25, 26 e 37, riguardanti “principi” estremamente eterogenei e differenti tra loro, non consenta di individuare in tali esempi un criterio comune e determinante la natura di principio: «l’articolo 26 della Carta fa riferimento a “diritti” dei disabili che, in ordinamenti costituzionali come quello italiano, non sono meri “principi” ma norme capaci non solo di

²³ S. PRECHAL, *Rights v. principles or how to remove fundamental rights from the jurisdiction of the Courts*, cit., p. 178.

determinare l'incostituzionalità di norme lesive del loro contenuto, ma anche di ottenere diretta tutela in giudizio; mentre nell'articolo 23 si fa riferimento al "principio" della parità fra uomini e donne nonostante nel testo di tale disposizione non vi sia alcun riferimento a "diritti"»²⁴.

Non stupisce dunque come le affermazioni e riflessioni della dottrina sul tema siano accumulate da profili critici e nodi non ancora chiaramente risolti, restando ancorate alla natura fortemente incerta della distinzione "principi/diritti"²⁵ e rendendo così complesso fornire una risposta a quella richiesta, di taglio ontologico, che mira a determinare il *che cosa* è la differenziazione inserita e resa formale nella Carta.

Tra i diversi autori, sicuramente degna di nota è una affermazione di Charles Hilson, il quale, in un saggio del 2008, dopo aver annunciato nel titolo che la distinzione "principi/diritti" risulta essere una "distinction without foundation", va oltre e chiarisce il suo approccio al tema: considerando anche e soprattutto la presenza di una distinzione tra diritti e principi al di fuori del solo dettato della Carta e, dunque, osservando il diritto dell'UE in generale, l'autore giunge a ritenere che «the distinction drawn between rights and principles is a fine one – arguably too fine to shoulder the weight placed on it by the framers of the Charter»²⁶. L'autore riconduce la difficoltà a destreggiarsi tra le due categorie alla difficoltà, che sta a monte della distinzione, di reperire un orientamento chiaro e univoco nell'ambito della narrativa sui diritti e, in particolare, delle diverse conce-

²⁴ E. CAVASINO, *Diritti e principi nello spazio giuridico europeo dei diritti fondamentali*, cit., p. 567.

²⁵ Sul punto anche P. ALSTON, O. DE SHUTTER (a cura di), *Monitoring fundamental rights in the EU. The contribution of the Fundamental Rights Agency*, Londra, 2005 e D. ANDERSON, C. MURPHY, *The Charter of fundamental rights*, in A. BIONDI, P. ECKHOUT, S. RIPLEY (a cura di), *EU law after Lisbon*, Oxford, 2012; questi ultimi hanno affermato come la distinzione «seems set to remain obscure and unpredictable», p. 162.

²⁶ C. HILSON, *Rights and principles in EU law*, cit., p. 193. Hilson suddivide questi principi in tre diverse categorie ovvero in *constitutional principles* quali la democrazia, lo stato di diritto, la tutela dei diritti fondamentali, la separazione dei poteri e il principio di sussidiarietà; gli *administrative law principles*, quali certezza del diritto, eguaglianza e diritto ad un giusto processo; ed infine gli *environmental law principles*, come il principio di precauzione o il principio noto come "*polluters pays*". Solo alcuni tra i principi "costituzionali" sono considerati anche "principi generali".

zioni di *diritti* presenti negli Stati membri, i quali – in molti casi – si spingono ad integrare il loro *rights talk* con una narrativa sui principi – *principles talk* – che non fa che complicare il tema. Cercando di osservare le possibili differenze ed i criteri che potrebbero consentire di distinguere tra diritti e principi, l'autore finisce dunque con l'osservare che una chiara linea di demarcazione tra i due contrapposti elementi del binomio è estremamente difficile da determinare, soprattutto in termini astratti e generalizzati: «(...) one is left with the need to make *ad hoc* arguments based on each Article as to its precise justiciability. It is simply not possible to make generalisations based on arguments that all principles act in this or that particular way»²⁷. Da ciò Hilson fa derivare un quesito di grande chiarezza e rilevanza: perché e quale utilità è allora destinata ad assumere la differenziazione tra diritti e principi? In fin dei conti, «*ad hoc* arguments could have been made in relation to “rights” in the Charter. Not all rights have to operate in the same way, as international law ably demonstrates. It manages to have general principles, and varieties of human rights (civil, political, economic, social and cultural) with differing and contested degrees of justiciability, without the need to label economic, social and cultural rights as principles. EU law would, surely, have been better off adopting a similar approach»²⁸.

Similmente, anche Laciakova e Michalickova²⁹, dinnanzi alle difficoltà di trovare una chiara definizione al concetto di “principio” così come impiegato nell'art. 52, par. 5 della Carta, si sono poste la stessa domanda che già Hilson si era posto quanto all'utilità della distinzione “principi/diritti”: ed invero, dinnanzi a tale identico quesito le due autrici hanno affermato come non solo la distinzione promossa sia da ritenersi inutile,

²⁷ L'autore tenta di proporre una distinzione in termini di “double-faced nature” dei principi rispetto alla “single-faced nature” dei diritti, salvo poi concludere che anche tale differenziazione risulta comunque parziale e non sempre corretta ed applicabile.

²⁸ C. HILSON, *Rights and principles in EU law*, cit., p. 215. Con questa affermazione l'autore richiama peraltro quella distinzione tra diritti civili e politici e diritti sociali, economici e culturali che, come si è visto, è stata all'origine dell'adozione stessa della differenziazione tra “principi” e “diritti” nella fase di predisposizione del testo della Carta.

²⁹ V. LACIAKOVA, J. MICHALICKOVA, *Rights and principles: is there a need to distinguish them in the Charter of Fundamental Rights of the European Union?*, in *Contemporary Readings in Law and Social Justice*, 2, 2013, pp. 235-243.

ma anche inaccettabile perché portatrice di una pericolosa degradazione del livello di protezione dei diritti nell'UE, contrario alla *ratio* della stessa Carta di Nizza³⁰.

L'incertezza definitoria rilevata in tutti i contributi degli autori sin qui citati, si evince poi con chiarezza anche nella posizione espressa da Jasper Krommendijk³¹ che, in un contributo del 2015 volto a riflettere sulla contrapposizione – reale o presunta – tra “principi” e “diritti”, ha innanzitutto promosso una interessante distinzione dei principi nel diritto dell'UE in tre differenti categorie: l'autore ha dunque identificato i *founding principles of the EU*, ovvero i principi essenzialmente contenuti nel Titolo I TUE, i *general principles of EU law* ed infine i *particularly important principles of EU social law*, considerando i primi come caratterizzati da una *fundamental nature* e gli ultimi invece connotati da un *weaker legal status*, cioè da quel *minus* in termini di efficacia e “giustiziabilità” di cui già sopra si è parlato. Quanto ai *general principles of EU law*, tra i quali va individuato il principio di proporzionalità e il principio di non discriminazione sulla base dell'età, ad essi va riconosciuto una sorta di *constitutional status*, tale da garantire agli stessi «a much stronger effect than Charter principles. They have horizontal effect in as much as they can directly be relied upon by applicants even in disputes between private parties»³². Quanto ai principi cui l'art. 52, par. 5 fa riferimento nella Carta, l'autore, dopo aver icasticamente asserito che la differenza tra questi e i diritti *is not very evident*, quantomeno nel dettato fornito dalla Carta stessa, cerca di ricostruire i criteri che nel corso degli anni diversi studiosi hanno provato ad adoperare al fine di tracciare una più netta distinzione tra diritti e principi e di creare dunque una sistematicità di analisi e valutazione in

³⁰ Vengono ad esempio richiamati P. RODIÈRE, *Droit social de l'Union européenne*, LGDJ, Parigi, 1998; F. PICOD, *Article II-111 – Champ d'application*, in AA.VV., *Traité établissant une Constitution pour l'Europe. Partie II. La Charte des droits fondamentaux de l'Union. Commentaire article par article*, Brussels, 2005, p. 643 e nello stesso volume L. BURGORGUE-LARSEN, *Article II-112 – Portée et interprétation des droits et des principes*.

³¹ J. KROMMENDIJK, *Principled silence or mere silence on principles: the role of the EU Charter's principles in the case law of the Court of Justice*, in *European Constitutional Law Review*, 2, 2015, pp. 321-356.

³² J. KROMMENDIJK, *Principled silence or mere silence on principles*, cit., p. 329.

grado di sottrarre la classificazione al solo ruolo interpretativo della CGUE: l'autore si riferisce ai criteri basati sulle valutazioni riguardanti «if the provision actually aims to protect the rights of individuals; the extent to which the protection of fundamental rights depends upon further concretisation in laws; the margin of discretion a Charter provision leaves for the duty bearers»³³ cioè alle istituzioni europee o agli Stati membri; questi criteri, che molto spesso sono stati individuati come elementi che consentono di determinare la presenza di un “diritto” o di un “principio”, sono stati criticati da Krommendijk, il quale ne ha rilevato debolezze e limiti: per quanto utili, tale categorizzazioni e criteri non possono dirsi capaci di provvedere al raggiungimento di una certezza assoluta quanto alla distinzione “principi/diritti” e di consentire dunque una netta e valida – quantomeno in astratto e in qualunque caso – differenziazione. Rilevata così la problematicità di addivenire ad una chiara individuazione dei confini e degli elementi distintivi delle due categorie indicate dall'art. 52 della Carta, l'autore concentra la propria analisi sull'impatto e sulla rilevanza di una simile differenziazione, soprattutto nel momento in cui i giudici sono chiamati a pronunciarsi su tale profilo: incidendo sulla “giustiziabilità” e sull'intensità dunque della tutela e protezione garantita, la riconduzione di una determinata prerogativa alla categoria dei principi determina, secondo quanto scritto nell'art. 52, par. 2 della Carta, una limitazione del vaglio dei giudici solo con riferimento alla misura, atto o norma, di implementazione del principio stesso. Richiamando Prechal e Ladenburger³⁴, l'autore sottolinea come a una «strict interpretation» di tale disposizione «would be a serious drawback in comparison with the earlier protection of fundamental rights by the Court of Justice where no such distinction was made»³⁵. Insomma l'autore riassuntivamente ritiene che per scongiurare i rischi di una interpretazione troppo restrittiva delle differenze in termini di effetto diretto e “giustiziabilità” dei principi, «the main difference between rights and principles is that the latter cannot

³³ *Ibidem*, p. 332-333.

³⁴ L. BESSELINK, *The Protection of Fundamental Rights post-Lisbon The Interaction between the EU Charter of Fundamental Rights, the European Convention on Human Rights (ECHR) and National Constitutions*, pure.uva.nl, 2012.

³⁵ J. KROMMENDIJK, *Principled silence or mere silence on principles*, cit., p. 336.

create standing or give rise to direct claims for positive action before courts. Nonetheless, it is submitted that both rights and principles can be used as judicial standards for legality review of EU and national acts and measures, as well as standards or tools of interpretation. One limitation for Charter principles, however, is that the intensity of the review of acts and practices is generally more limited than rights»³⁶. Sullo sfondo e alla base di tutte le considerazioni riportate, Krommendijk pone attenzione alle ragioni che sottendono alla previsione di una distinzione così netta tra principi e diritti all'interno della Carta, rintracciabili solo in ragione del già evidenziato dibattito che in sede di formulazione del testo in esame ha visto scontrarsi Stati favorevoli a inserire i diritti sociali come contraltare dell'economicismo europeo, utile a rassicurare i cittadini in un'epoca di crisi economica, e Stati che avevano invece espresso una posizione contraria, per timore che la Carta consentisse alla giurisdizione sovranazionale di inserirsi in scelte che avrebbero invece dovuto restare nell'ambito della politica. Partendo da queste valutazioni e definendo peraltro l'incorporazione dei diritti sociali nella Carta come uno dei «most contentious issues to arise during the negotiations on the EU Charter»³⁷, l'autore chiarisce comunque come il legame tra diritti sociali e principi non debba far propendere per la conclusione secondo cui tutti i «diritti sociali» siano necessariamente da intendersi come rientranti nella nozione di «principi»³⁸. Se questa importante considerazione emergerà anche dal-

³⁶ *Ibidem*, p. 339.

³⁷ *Ibidem*, p. 321.

³⁸ Analizzando la più recente giurisprudenza della Corte di giustizia, anche Palladino giunge ad affermare come la «genesì» della *summa divisio* tra diritti e principi non sia «suscettibile di pregiudicare in toto i diritti di matrice sociale dal conferimento di veri e propri diritti soggettivi azionabili in giudizio», riconoscendo piuttosto nei caratteri di imperatività, autosufficienza e «incondizionatezza» quei criteri necessari al fine di determinare, al di là del *nomen* attribuito, la natura di «principio» o di «diritto» (R. PALLADINO, *Diritti, principi ed effetto diretto orizzontale delle disposizioni (in materia sociale) della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea*, cit., p. 205). Condinanzi, richiamando i diritti sociali, afferma come «è vero che laddove vi è un principio e non un diritto, la norma della Carta spesso intercetta un «bisogno» per così dire complesso, evoluto, moderno, che poco si attaglia a ricevere soddisfazione mediante enunciati per così dire «assoluti», suscettibili in quanto tali di *self execution*. Ciò è vero, in particolare per i

l'analisi della giurisprudenza della Corte di giustizia dell'UE – che non mancherà di far sorgere, come con riferimento al diritto alle ferie annuali retribuite, dubbi quanto alla terminologia impiegata e in particolare se l'impiego del termine “principio” debba essere inteso quale “principio generale” o “principio” contrapposto a diritto ai sensi dell'art. 52, par. 5 –, Tobias Lock ha sul punto espressamente affermato come sia da ritenersi erronea e fuorviante ogni posizione che voglia condurre *per se* e per loro stessa natura alla categoria dei principi tutti gli *economic, social and cultural rights*. Secondo l'autore, infatti, «the reason for the distinction between rights and principles cannot be attributed to the type of fundamental right – civil and political or economic, social and cultural – that the Charter provision reflects. Instead, the reason for the distinction is a political choice made by the drafters of the Charter, which means that it is to an extent arbitrary»³⁹. Allo stesso tempo, Lock tenta di fornire una definizione di “principio”⁴⁰, da intendersi come «pertaining to the realm

diritti sociali, la cui attuazione impone, nella nostra attuale esperienza storico-giuridica, bilanciamenti complessi con altri valori, che sono anche espressioni di altri diritti o, per meglio dire, dei diritti di altri e la cui effettiva realizzazione richiede una valutazione complessiva, tenuta a misurarsi anche con la capacità della struttura pubblica di erogare la prestazione pretesa, senza ledere altri interessi generali meritevoli di tutela, secondo un modello di redistribuzione della ricchezza che in tempi recenti è, vieppiù, chiamato a confrontarsi con i vincoli di bilancio che la risposta alla crisi per cui si è optato ha imposto di rispettare», M. CONDINANZI, *Diritti, principi e principi generali nell'ordinamento giuridico dell'Unione europea*, cit., p. 84.

³⁹ T. LOCK, *Rights and principles in the EU Charter of fundamental rights*, cit., p. 1226.

⁴⁰ L'autore riconosce infatti la confusione e la mancata chiarezza del dettato normativo della Carta, svolgendo una interessante analisi dei termini impiegati nella Carta al fine di valutare se, da quanto scritto, sia possibile dedurre una qualche indicazione circa la determinazione della natura di “principio” o di “diritto”: gli artt. 25, 26, 36 e 38 sono accumulati dall'impiego della espressione “riconosce e rispetta”, che indica come «the “entitlements” referred to in these provisions are not immediate, but require implementation before they can be invoked by those covered», p. 1218; in maniera simile, anche l'espressione “alle condizioni stabilite dalle legislazioni e prassi nazionali”, come usata nell'art. 35, può essere chiaro sentore della presenza di un “principio”, vista la necessità di una trasposizione e specifica previsione da parte di normative nazionali specifiche del principio riconosciuto nella Carta. Se l'impiego di tali termini potrebbe far propendere per ritenere presente un “principio” e non un “diritto”, l'autore però mette in guardia quanto ai pericoli che una analisi meramente letterale dei termini usati nella

of objective law⁴¹ in that they consist in duties without corresponding claim-rights»⁴²; da ciò deriva come la non automatica “giustiziabilità” dei principi comporti tre importanti conseguenze: i principi «cannot of themselves give an individual standing before a national or Union Court; second, their violation does not automatically result in a remedy; third, they cannot even be considered by a court, unless they have been implemented and even then only insofar as the implementing act itself is concerned»⁴³. Per questo motivo e sulla base di tali effetti l'autore fa discendere come «whereas Charter rights give standing in and of themselves, Charter principles do not. Of course, once standing has been granted, the judicial review that follows can take into account objective law as well as rights. But this does not alter the fact that principles differ from rights in nature»⁴⁴, concludendo che essenziale al fine di determinare l'attuazione pratica di tale distinzione sarà principalmente l'interpretazione che la Corte di giustizia vorrà fornire⁴⁵.

Carta può produrre: simili diciture ed espressioni possono essere infatti impiegate per indicare un diritto come avviene con riferimento all'art. 28, considerato dalla maggior parte degli studiosi come “diritto” e non come “principio”, nonostante il riferimento alle “legislazioni e prassi nazionali” possa far ritenere il contrario, se ci si limita ad una interpretazione strettamente letterale. Come ribadito anche da Krommendijk, «the language used in the Charter is not always indicative. Only three provisions actually include the word “principle” but it is evident that the Charter contains more principles. The other way around, the title of Article 49, for example, refers to “principles of legality and proportionality of criminal offences and penalties” even though these are not principles in the sense of Article 52, para. 5 Charter», J. KROMMENDIJK, *Principled silence or mere silence on principles*, cit., p. 330.

⁴¹ Intesa dall'autore come «the entirety of legal norms that do not confer individual entitlements», p. 1216.

⁴² T. LOCK, *Rights and principles in the EU Charter of fundamental rights*, cit., p. 1201.

⁴³ *Ibidem*, p. 1217.

⁴⁴ *Ibidem*, p. 1225.

⁴⁵ Una valutazione, questa, che è stata ampiamente accolta e ribadita da diversi autori, tra i quali si cita Luisa Lourenço: «the wording chosen and the failure to make the distinction clear with regard to which specific provisions embody rights and which ones embody principles creates more confusion, and opens leeway for the Court to deal with the issue on a case by case basis», senza mancare di sottolineare quanto ciò rischi di risultare problematico nel momento in cui i giudici di Lussemburgo decidano di non

Anche Dora Guodmundsdottir⁴⁶, sempre nel 2015, rimarca quanto nell'art. 52, par. 5 e nella soluzione di compromesso che esso rappresenta sia ravvisabile il problematico riproporsi di quella profonda dicotomia tra diritti sociali ed economici da un lato e diritti civili e politici dall'altro che aveva caratterizzato il dibattito in sede di redazione ed approvazione della Carta⁴⁷. L'autrice poi propone – con un approccio di taglio metodologico – di non focalizzare l'attenzione sulla determinazione di una definizione astratta di “principi” e “diritti” al fine di stabilire una chiara distinzione tra di essi; Guodmundsdottir fa piuttosto riferimento alla rilevanza dell'intervento concreto e caso per caso dei giudici di Lussemburgo, che dovrà ricorrere, in questo complesso esercizio interpretativo, a soluzioni differenziate quanto all'intensità del *self-restraint*, coerentemente con il principio della giurisdizione limitata e condivisa di Eeckhout⁴⁸ o sull'esempio della valutazione del “margine di apprezzamento” di cui alla giurisprudenza della Corte EDU. In altre parole la distinzione “principi-diritti”, al fine di essere realmente costruttiva, deve concretizzarsi non tanto in riflessioni astratte e meramente volte alla identificazione di una definizione chiara dei due termini, quanto più in una giurisprudenza della Corte di giustizia capace di valutare, secondo diversi gradi di intensità

specificare una chiara differenziazione e classificazione, L. LOURENÇO, *Rights and principles in the Charter and the general principles of EU law: “we’re one, but we’re not the same?”*, in *e-Publica. Revista Eletrónica de Direito Público*, 2, 2018, p. 86. Similmente Krommendijk, che ha affermato come «because member states could not arrive at a list that categorised each and every provision, the decision was made to leave it to the Court of Justice to clarify the nature of the Charter’s provisions on a case-by-case basis», J. KROMMENDIJK, *Principled silence or mere silence on principles*, cit., p. 322.

⁴⁶D. GUDMUNDSDOTTIR, *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*, 52, 2015, pp. 685-720.

⁴⁷L'autrice afferma che tale netta distinzione in termini di tutela ed efficacia dovrebbe essere maggiormente sfumata, se non superata, poiché la determinazione del profilo di libertà “negativa” e “positiva” – e dunque di necessità dell'intervento o meno delle autorità per la realizzazione del diritto – non è così netta e chiara: tutti i diritti «encompass both negativa and positive elements», p. 688.

⁴⁸Sul *principle of limited and shared jurisdiction* si rimanda a P. EECKHOUT, *Human Rights and the autonomy of EU law: pluralism or integration*, in *Current Legal Problems*, 66, 2013, pp. 169-202.

e livelli di vaglio, la discrezionalità attribuita alle autorità nazionali dai diritti o principi indicati nella Carta, stabilendo così un diverso grado di “giustiziabilità” delle prerogative in gioco.

3. Un po' di ordine nel caos: la giurisprudenza.

Stante la rilevata vaghezza delle disposizioni della Carta che contengono la distinzione fra “diritti” e “principi” (e delle relative Spiegazioni) e la conseguente incertezza definitoria ravvisabile in dottrina, può essere utile rivolgere lo sguardo verso la più recente giurisprudenza della Corte di giustizia – da sempre angolo di osservazione privilegiato per valutare l'efficacia concreta del diritto dell'Unione europea, anche nelle sue interazioni con gli ordinamenti giuridici degli Stati membri – al fine di verificare se da essa emergano elementi che possano servire per fare un po' di chiarezza su questo spinoso problema.

In effetti, dall'analisi di quelle che sono state, sinora, le pronunce maggiormente significative per il tema che qui ci riguarda, sembrano potersi ravvisare – quanto meno – tre diversi scenari nella giurisprudenza che offrono interessanti chiavi di lettura – attraverso l'esame di quel che la Corte ci dice, ma, talvolta, anche di quello che essa *non* dice – finalizzate a elaborare un tentativo di “sistemazione” della materia e di identificazione dei criteri su cui fa leva il Giudice dell'Unione. Invero, occorre anticipare già ora che l'affresco finale che affiora non risulta del tutto compiuto: come si avrà modo di sottolineare più avanti, infatti, il ragionamento della Corte non sempre dimostra una coerenza perfetta, ma anzi talvolta lascia trapelare ombre e solleva interrogativi di un certo spessore. Tuttavia, l'identificazione di tali scenari offre comunque spunti di un qualche rilievo, che aprono anche a considerazioni ulteriori che sono connesse agli effetti che dall'eventuale qualificazione di una prerogativa della Carta come “diritto” o come “principio” possono concretamente discendere.

Innanzitutto, oltre a darci, almeno in alcuni casi, degli elementi cui ancorare una qualche distinzione fra le diverse prerogative che garantisce la Carta (pur, in sé, problematici quanto alle loro reali implicazioni nei casi concreti), le pronunce dei giudici di Lussemburgo rivelano un ben

diverso atteggiamento della Corte nei confronti delle scelte “legislative” – nazionali ed europee – che si collocano nell’ambito di applicazione della Carta, cui corrisponde, ovviamente, una diversa soluzione delle questioni pregiudiziali sottoposte al suo esame. Esse, infatti, si caratterizzano al riguardo per un massimo di interventismo (negli scenari 1 e 2) o per un massimo di *self restraint* della Corte (nello scenario 3): è questa una diretta conseguenza della natura di “diritto” oppure di “principio” della norma della Carta che è in questione nel caso concreto, secondo quanto propone la dottrina ricordata⁴⁹, anche quando la Corte non si pronuncia espressamente sul punto? È sintomo della presenza di un “principio” il fatto che la Corte adotti un approccio più cauto?

In secondo luogo, l’esame di tali scenari consente di comprendere meglio che cosa distingua la categoria dei “principi” di cui agli artt. 51 e 52 della Carta dai principi di cui siamo avvezzi a parlare anche nell’ambito del diritto dell’Unione europea e quale sia la loro reale efficacia. In che senso i “principi” della Carta sono “molto meno” di quei principi generali, o principi fondamentali, che sono gli elementi costitutivi della stessa identità del sistema dell’Unione europea? Si tratta effettivamente di categorie distinte o sono meri sottoinsiemi comunque riconducibili a una specie unitaria perché dotati di alcune caratteristiche che sono comuni?

In terzo luogo, e infine, l’analisi che segue fornisce spunti interessanti che persino travalicano i limiti della mera distinzione fra “diritti” e “principi”, per addentrarsi – attraverso la filigrana da essi fornita – nella lettura di un tema più ampio, ma al contempo cruciale per la tutela dei diritti nell’Unione europea. È ben noto, infatti, come già a seguito della sua proclamazione, ma soprattutto, dopo l’entrata in vigore, i richiami alla Carta si siano moltiplicati nella giurisprudenza della Corte di giustizia⁵⁰; meno chiaro è, però, il reale contributo che la Carta ha portato alla tutela dei diritti rispetto ai risultati già raggiunti in via pretoria dalla Corte medesima. Quale è stato il ruolo concreto della Carta? La sua promulgazione ha effettivamente comportato un salto di qualità nell’evoluzione del

⁴⁹ D. GUDMUNSDOTTIR, *A renewed emphasis on the charter’s distinction between rights and principles*, cit.

⁵⁰ G. DE BÚRCA, *After the EU Charter of Fundamental Rights: The Court of Justice as a Human Rights Adjudicator?*, in *Maastricht Journal*, 2, 2013, p. 168 ss.

sistema di tutela o è riuscita ad aggiungere ben poco a quanto era già stato precedentemente acquisito? E la distinzione fra “diritti” e “principi” ha avuto un peso anche sotto questo profilo?

Qui di seguito verranno presentati i tre scenari cui si è appena accennato più sopra, cercando di mettere in luce, in ciascuno di essi, alcuni elementi che possano essere utili per rispondere agli interrogativi che sono stati appena proposti.

3.1. *Primo scenario. Il divieto di discriminazione (art. 21) e il diritto a un rimedio giurisdizionale effettivo (art. 47): da “principi generali del diritto dell’Unione europea” a “diritti” della Carta, ma la loro efficacia non cambia.*

Il primo scenario risulta tracciato dalla giurisprudenza della Corte che si occupa degli artt. 21 e 47 della Carta. Essi, infatti, pur contenendo prerogative strutturalmente abbastanza diverse, rivelano numerosi aspetti comuni, che la Corte evidenzia adottando nei loro confronti il medesimo approccio e utilizzando argomenti simili – quando non formule interamente sovrapponibili – per definirne le caratteristiche e determinare gli effetti che derivano dalla loro applicazione concreta.

L’art. 21 sancisce, come ben noto, il principio di non discriminazione; ed è altrettanto noto come la storia di quest’ultimo affondi le sue radici in un passato lontano, che coincide con gli albori della stessa storia del processo di integrazione europea. Già sancito nell’art. 119 TCEE – sia pur limitatamente al principio di parità retributiva senza distinzioni di sesso⁵¹ – esso aveva visto ben presto riconosciuta la sua importanza anche dalla giurisprudenza della Corte di giustizia che, negli anni ’70, nella sopra ricordata sent. *Defrenne*, proprio al suo essere “principio”, e quindi espressivo dei valori fondamentali della Comunità⁵², aveva connesso una natura *imperativa*, e dunque inderogabile anche nei rapporti fra soggetti privati⁵³.

⁵¹ L’art. 7 TCEE prevedeva poi il divieto di discriminazione in base alla nazionalità.

⁵² Sent. *Defrenne*, par. 29.

⁵³ Sent. *Defrenne*, parr. 38-39: «Neppure può essere accolta l’obiezione tratta dal fatto che l’applicazione, da parte dei giudici nazionali, del principio della parità di retribuzione, avrebbe la conseguenza di modificare quanto le parti hanno convenuto con atti

Il principio di non discriminazione in ragione dell'età è stato poi qualificato come "principio generale del diritto dell'Unione europea" – in quanto applicazione specifica del principio generale di parità di trattamento – nelle celebri sentt. *Mangold*⁵⁴, *Küçükdeveci*⁵⁵ e *Dansk Industri*⁵⁶ che gli hanno riconosciuto – nella concretizzazione che di esso hanno fornito le direttive antidiscriminatorie – effetto diretto anche nei rapporti orizzontali, con conseguente obbligo per il giudice nazionale di disapplicare il diritto interno con esso in contrasto⁵⁷. Il cerchio si è poi chiuso –

rientranti nell'autonomia privata o professionale, quali i contratti individuali e i contratti collettivi di lavoro. 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».

⁵⁴ Corte giust., Grande sezione, 22 novembre 2005, causa C-144/04, *Werner Mangold v. Rüdiger Helm*, par. 75. Numerose sono, invero, le critiche che questa decisione ha sollevato in dottrina – ma anche fra gli A.G. – sia per il fatto di non aver speso parola per giustificare, in sé, l'effetto diretto orizzontale di un principio generale dell'ordinamento comunitario – né per specificare a quali condizioni un tale effetto possa accordarsi – sia per il fatto di averne spese ben poche per spiegare perché proprio il divieto di discriminazione in ragione dell'età abbia potuto assurgere a siffatto principio. Si veda in particolare K. LENAERTS, J.A. GUTIÉRREZ-FONS, *The Constitutional Allocation of Powers and General Principles of EU Law*, in *Common Market Law Review*, 47, 2010, p. 1645; F. FONTANELLI, *General Principles of the EU and a Glimpse of Solidarity in the Aftermath of Mangold and Küçükdeveci*, in *European Public Law*, 2, 2011, p. 228.

⁵⁵ Corte giust., Grande sezione, 19 gennaio 2010, causa C-555/07, *Seda Küçükdeveci v. Swedex GmbH & Co. KG*, par. 50.

⁵⁶ Corte di giustizia (Grande sezione), 19 aprile 2016, causa C-441/14, *Dansk Industri (DI) v. Successione Karsten Eigil Rasmussen*, par. 22.

⁵⁷ Sent. *Mangold*, par. 77; sent. *Küçükdeveci*, par. 53; sent. *DI*, par. 22. È interessante sottolineare che, mentre nella sent. *Mangold*, adottata dopo la proclamazione della Carta, ma ben prima della sua promulgazione, quest'ultima non viene neppure citata, nella sent. *Küçükdeveci*, successiva all'entrata in vigore della Carta, ma relativa a una questione pregiudiziale sorta in precedenza, l'art. 21 viene citato (par. 21), senza peraltro assumere peso nelle argomentazioni della Corte. Nella sent. *DI*, infine, la Corte afferma: «si deve, anzitutto, ricordare che il principio generale della non discriminazione in ragione dell'età, che la direttiva 2000/78 esprime concretamente, trova la sua fonte, come risulta dai considerando 1 e 4 di detta direttiva, in vari strumenti internazionali e nelle tradizioni costituzionali comuni agli Stati membri. Dalla giurisprudenza della Corte

per ora – con la qualificazione di “principio generale dell’Unione europea” anche del divieto di discriminazioni fondate sulla religione in tre note pronunce – la sent. *Egenberger* dell’aprile 2018⁵⁸ e le di poco successive sentt. *IR*⁵⁹ e *Cresco*⁶⁰ –, che hanno attribuito effetto diretto anche nei rapporti privati all’art. 21 della Carta che tale principio recepisce e, quindi, hanno individuato un obbligo in capo al giudice di disapplicare qualsiasi disposizione nazionale contraria, qualora non gli sia possibile attribuire a quest’ultima un’interpretazione conforme al diritto dell’Unione europea⁶¹.

Proprio su queste ultime decisioni occorre soffermarsi ai fini che qui ci interessano. In esse è espressamente affermato che l’art. 21 recepisce un *principio* generale del diritto dell’Unione europea: da ciò si deve dedurre che tale norma della Carta sancisce un “principio” anche ai sensi degli artt. 51, par. 1 e 52, par. 5 della Carta medesima? È sufficiente la lettura

risulta altresì che tale principio, ora sancito all’articolo 21 della Carta dei diritti fondamentali dell’Unione europea, deve essere considerato un principio generale del diritto dell’Unione», par. 22.

⁵⁸ Corte giust., Grande sezione, 17 aprile 2018, causa C-414/16, *Vera Egenberger v. Evangelisches Werk für Diakonie und Entwicklung eV*.

⁵⁹ Corte giust., Grande sezione, 11 settembre 2018, causa C-68/17, *IR v. JQ*.

⁶⁰ Corte giust., Grande sezione, 22 gennaio 2019, causa C-193/17, *Cresco Investigation GmbH v. Markus Achatzi*.

⁶¹ Per essere più precisi, la conseguenza dell’effetto diretto dell’art. 21 nella sent. *Cresco* è parzialmente diversa. In quel caso era, infatti, in questione una legge austriaca in materia di periodi di riposo che, accanto ad alcuni giorni festivi previsti in via generale (riconducibili a festività cattoliche o nazionali), disponeva che «per gli appartenenti alle Chiese evangeliche di confessione augustana e di confessione elvetica, della Chiesa vetero-cattolica e della Chiesa evangelica metodista anche il Venerdì santo è un giorno festivo», con la conseguenza che agli appartenenti a una di tali Chiese, qualora ugualmente impiegati quel giorno, spettava il pagamento di una retribuzione supplementare. La Corte di giustizia, ravvisando una discriminazione religiosa a danno dei non appartenenti a tali Chiese, chiede al giudice nazionale di «applicare ai componenti del gruppo sfavorito lo stesso regime che viene riservato alle persone dell’altra categoria» (par. 80). La conseguenza concreta è, dunque, non una disapplicazione, un’*applicazione* della disposizione nazionale, estesa però a tutti, anziché solo ad alcuni. Sulle conseguenze di fatto “additive” della sent. *Cresco* sia consentito rinviare a M.E. GENNUSA, *Un nuovo pezzo del puzzle: l’effetto diretto della Carta alla prova del caso Cresco*, in *Quaderni cost.*, 2, 2019, p. 459 ss.

di un breve passaggio delle sentenze in questione per ottenere una chiara risposta a tale domanda. In esse, infatti, la Corte afferma: «il divieto di ogni discriminazione fondata sulla religione o le convinzioni personali riveste carattere *imperativo in quanto principio generale del diritto dell'Unione*. Sancito all'articolo 21, paragrafo 1, della Carta, tale divieto è *di per sé sufficiente* a conferire ai singoli *un diritto invocabile in quanto tale* nell'ambito di una controversia che li vede opposti in un settore disciplinato dal diritto dell'Unione»⁶². È evidente che, secondo la Corte, il *principio* di non discriminazione garantisce a tutti gli effetti un *diritto* (a non essere discriminati), tanto che ad esso il giudice deve assicurare una piena efficacia, anche – eventualmente – attraverso la disapplicazione della norma nazionale lesiva⁶³. Il medesimo passaggio delle decisioni citate è anche assai utile per identificare le caratteristiche che, per la Corte, una prerogativa garantita dalla Carta deve possedere per potersi qualificare “diritto”: essa deve essere sancita da una norma *imperativa*⁶⁴ e *incondizionata*, così da poter essere invocata *in quanto tale*.

Se si passa, ora, ad analizzare l'art. 47 della Carta, che garantisce il diritto a un rimedio giurisdizionale effettivo, e a cui la medesima sent.

⁶² Sent. *Egenberger*, par. 76; sent. *IR*, par. 69; sent. *Cresco*, par. 76. Quest'ultima specifica ulteriormente che «nel determinare la portata di qualsiasi deroga ad un *diritto fondamentale, come quello alla parità di trattamento*, occorre rispettare il principio di proporzionalità che richiede che le limitazioni non eccedano quanto è adeguato e necessario per raggiungere lo scopo perseguito e prescrive di conciliare, per quanto possibile, il principio della parità di trattamento con le esigenze del fine così perseguito», par. 65, corsivi delle AA.

⁶³ Sent. *Egenberger*, par. 82; sent. *IR*, par. 68; sent. *Cresco*, par. 78: «un giudice nazionale investito di una controversia tra due privati, è tenuto, qualora non gli sia possibile interpretare il diritto nazionale vigente in modo conforme all'articolo 4, paragrafo 2, della direttiva 2000/78, ad assicurare, nell'ambito delle sue competenze, la tutela giuridica spettante ai singoli in forza [dell'art. 21] della Carta e a garantirne *la piena efficacia* (...), disapplicando all'occorrenza qualsiasi disposizione nazionale contraria», corsivo delle AA.

⁶⁴ La Corte specifica ulteriormente nella sent. *Egenberger*, par. 77 che «riguardo all'effetto imperativo che esso 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 privati».

Egenberger riconosce effetto diretto, si può vedere che anche per esso vale, in sostanza, lo stesso discorso. Certamente il diritto alla tutela giurisdizionale è intrinsecamente diverso rispetto al “diritto” garantito dall’art. 21: il diritto a un giudice può essere rivendicato, a ben vedere, soltanto contro lo Stato, e dunque è un diritto “verticale” per sua stessa natura. Ciò non toglie, però, che esso abbia comunque significativi effetti anche orizzontali, sebbene – tecnicamente – soltanto indiretti, qualora il rimedio giurisdizionale venga assicurato nell’ambito di un rapporto che coinvolge solo soggetti privati. In ogni caso, non ci son dubbi che anche questo sia, secondo la Corte, un *diritto* a tutti gli effetti ai sensi degli artt. 51 e 52 della Carta. E lo è per le medesime ragioni per cui è diritto il principio di non discriminazione garantito dall’art. 21. Anche l’art. 47, infatti, «è *sufficiente di per sé* e non deve essere precisato mediante disposizioni del diritto dell’Unione o del diritto nazionale per conferire ai singoli un *diritto invocabile in quanto tale*»⁶⁵: la norma, cioè, è *incondizionata* e quanto garantisce è invocabile *in quanto tale*. Inoltre, anche l’art. 47 è la mera trascrizione di un “principio generale dell’ordinamento dell’Unione europea”: come ha affermato più volte la Corte, «il principio di tutela giurisdizionale effettiva dei diritti che i singoli traggono dal diritto dell’Unione, cui fa riferimento l’articolo 19, paragrafo 1, secondo comma, TUE, costituisce (...) un principio generale di diritto dell’Unione che deriva dalle tradizioni costituzionali comuni agli Stati membri, che è stato sancito dagli articoli 6 e 13 della Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell’uomo e delle libertà fondamentali, firmata a Roma il 4 novembre 1950, e che è attualmente affermato all’articolo 47 della Carta»⁶⁶.

⁶⁵ Sent. *Egenberger*, par. 78. Analogamente anche la recente sentenza Corte giust., Grande sezione, 15 aprile 2021, causa C-30/19, *Diskrimineringsombudsmannen contro Braathens Regional Aviation AB*, par. 57: «gli articoli 7 e 15 della direttiva 2000/43 mirano a garantire una tutela giurisdizionale effettiva ed efficace del diritto alla parità di trattamento fra le persone indipendentemente dalla razza e dall’origine etnica, derivante da tale direttiva. Ne consegue che tali articoli si limitano a concretizzare il diritto a un ricorso giurisdizionale effettivo, quale garantito dall’articolo 47 della Carta, che è *sufficiente di per sé* e non deve essere precisato mediante disposizioni del diritto dell’Unione o del diritto nazionale per conferire ai singoli un *diritto invocabile in quanto tale*», corsivi delle AA.

⁶⁶ Cfr. da ultimo Corte giust., Grande sezione, 27 febbraio 2018, causa C-64/16, *Associação Sindical dos Juizes Portugueses v. Tribunal de Contas*, par. 35

Gli artt. 21 e 47, dunque, garantiscono entrambi un “diritto”, senza che per la Corte rilevi più di tanto l’autoqualificazione della prerogativa in questione⁶⁷, e richiedono pertanto una piena tutela, con i soli limiti ammessi dall’art. 52, par. 1 della Carta⁶⁸. Essi costituiscono quindi un ambito in cui l’interventismo della Corte di giustizia nei confronti delle scelte del legislatore statale è massimo, visto che essa si spinge persino a chiedere la disapplicazione, da parte del giudice nazionale, della normativa interna in contrasto con la Carta dei diritti dell’Unione europea.

C’è però qualcosa che nel ragionamento della Corte non riesce del tutto a convincere e che risulta particolarmente evidente se si esaminano i casi che stanno alla base della sent. *Egenberger* e della sent. *IR*. Nel caso *Egenberger*, la Evangelisches Werk, nel pubblicare un’offerta di lavoro, aveva posto, come requisito per l’assunzione, l’appartenenza del candidato a una Chiesa evangelica; Vera Egenberger, che pure era dotata di un curriculum di tutto rispetto, non risultava adempiente quanto a tale requisito religioso e, pertanto, non era neppure stata convocata al colloquio. Nel caso *IR* – speculare al caso *Egenberger* – J.Q., primario cattolico in un ospedale cattolico, era stato licenziato, dopo il suo divorzio e il suo nuovo matrimonio, celebrato con rito soltanto civile. Entrambi i ricorrenti lamentavano ovviamente di essere stati discriminati per motivi di religione: nel primo caso, la ricorrente denunciava di non essere stata assunta (o, quanto meno, di non essere nemmeno stata ammessa alle selezioni) perché non credente; nel secondo caso, J.Q. – cattolico come l’ente presso cui svolgeva la sua professione – denunciava di essere stato licenziato per non aver tenuto un comportamento conforme ai dogmi della religione cattolica. D’altro canto, è evidente che, in casi del genere, sono

⁶⁷ Anche se l’art. 21 è semplicemente titolato “Non discriminazione”, esso è evidentemente il portato del “principio” di non discriminazione (o di parità di trattamento).

⁶⁸ Con specifico riferimento all’art. 47, la Corte ad esempio afferma che il diritto a un rimedio giurisdizionale effettivo può essere limitato «solo a condizione che, in primo luogo, tali limitazioni siano previste dalla legge, in secondo luogo, rispettino il contenuto essenziale dei diritti e delle libertà in questione e, in terzo luogo, siano necessarie e rispondano effettivamente a finalità di interesse generale riconosciute dall’Unione o all’esigenza di proteggere i diritti e le libertà altrui». Cfr. da ultimo Corte giust., Sez. III, 29 aprile 2021, causa C-504/19, *Banco de Portugal, Fundo de Resolução, Novo Banco SA, Sucursal en España v. VR*, par. 56.

due i diritti che vengono in rilievo: il diritto del singolo a non essere discriminato per ragioni religiose e il diritto dell'organizzazione di tendenza di affermare la propria identità, anche attraverso una scelta religiosamente orientata di chi deve svolgere mansioni lavorative presso di essa. Non è un caso che la stessa direttiva antidiscriminatoria 2000/78/CE affronti espressamente questo problema, disponendo all'art. 4, par. 1, che «gli Stati membri possono stabilire che una differenza di trattamento basata su una caratteristica correlata a un[o] qualunque dei motivi di cui all'articolo 1 non costituisca discriminazione laddove, per la natura di un'attività lavorativa o per il contesto in cui essa viene espletata, tale caratteristica costituisca un requisito essenziale e determinante per lo svolgimento dell'attività lavorativa, purché la finalità sia legittima e il requisito proporzionato» e prevedendo inoltre, all'art. 9, che gli Stati assicurino un controllo giurisdizionale effettivo per accertare eventuali violazioni del divieto di discriminazione. Ed è, in effetti, proprio in base all'art. 4 che la Corte di giustizia risponde alle questioni pregiudiziali sollevate dalla Corte tedesca.

Invero, il Giudice di Lussemburgo sostiene che la direttiva semplicemente «concretizza, (...) nell'ambito da essa coperto, il principio generale di non discriminazione sancito ormai all'articolo 21 della Carta»⁶⁹ e che, nello specifico, l'art. 4 mira soltanto a determinare un bilanciamento tra il diritto di autonomia delle chiese e il diritto dei lavoratori a non essere discriminati, garantendone il giusto equilibrio⁷⁰. Tuttavia, a ben vedere,

⁶⁹ Sent. *Egenberger*, par. 47.

⁷⁰ Sent. *Egenberger*, par. 50-51: «Sebbene la direttiva 2000/78 miri in tal modo a tutelare il diritto fondamentale dei lavoratori di non essere oggetto di una discriminazione fondata sulla religione o sulle convinzioni personali, tuttavia, con il suo articolo 4, paragrafo 2, la suddetta direttiva intende anche tenere conto del diritto all'autonomia delle chiese e delle altre organizzazioni pubbliche o private la cui etica è fondata sulla religione o sulle convinzioni personali, come sancito all'articolo 17 TFUE e all'articolo 10 della Carta, che corrisponde all'articolo 9 della Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali, firmata a Roma il 4 novembre 1950. L'articolo 4, paragrafo 2, della direttiva 2000/78 ha quindi lo scopo di garantire un giusto equilibrio tra, da un lato, il diritto all'autonomia delle Chiese e delle altre organizzazioni la cui etica è fondata sulla religione o sulle convinzioni personali e, dall'altro, il diritto dei lavoratori di non essere oggetto, in particolare al momento della loro assun-

niente della necessità di un tale bilanciamento si evince direttamente dal testo dell'art. 21, che si limita ad affermare che «È vietata qualsiasi forma di discriminazione fondata, in particolare, (...) sulla religione». Ed è la stessa Corte, alla fine, ad affermare che è la direttiva, con il suo art. 4, a stabilire «*i criteri da prendere in considerazione nell'ambito del bilanciamento che occorre compiere per garantire un giusto equilibrio tra tali diritti eventualmente concorrenti*»⁷¹ e a concludere che, pertanto, «allorché il giudice nazionale è chiamato a garantire il rispetto degli articoli 21 e 47 della Carta, procedendo a un eventuale bilanciamento dei diversi interessi in gioco, quali il rispetto dello status delle Chiese sancito all'articolo 17 TFUE, esso *deve prendere in considerazione, in particolare, l'equilibrio stabilito tra tali interessi dal legislatore dell'Unione nella direttiva 2000/78, al fine di determinare gli obblighi risultanti dalla Carta*»⁷². È proprio vero, allora, che l'art. 21 «è sufficiente di per sé e *non deve essere precisato mediante disposizioni del diritto dell'Unione o del diritto nazionale per conferire ai singoli un diritto invocabile in quanto tale*»⁷³?

In realtà parrebbe che, in un caso come questo, la precisazione della direttiva serva eccome per definire l'obbligo di non discriminare in capo al datore di lavoro di tendenza – e il conseguente diritto del lavoratore, o aspirante tale, a non essere discriminato –, qualificando come *non discriminatoria* l'imposizione di un requisito religioso qualora essenziale e

zione, di una discriminazione fondata sulla religione o sulle convinzioni personali, in situazioni in cui tali diritti possono essere concorrenti».

⁷¹ Sent. *Egenberger*, par. 52, corsivo delle AA.

⁷² Sent. *Egenberger*, par. 81. Analogamente nella sent. *IR*, par. 47, la Corte dice: «Contrariamente a quanto hanno sostenuto, segnatamente, l'IR e il governo tedesco, l'esame della liceità di un obbligo di atteggiamento di buona fede e lealtà richiesto da una chiesa o un'altra organizzazione, la cui etica sia fondata sulla religione o sulle convinzioni personali, non può quindi effettuarsi unicamente rispetto al diritto nazionale ma *deve tenere conto delle disposizioni dell'articolo 4, paragrafo 2, della direttiva 2000/78 nonché dei criteri ivi enunciati*, il cui rispetto non può essere sottratto a un controllo giurisdizionale effettivo», corsivo delle AA.

⁷³ Sent. *Egenberger*, par. 78. In questo passaggio la Corte sta in realtà parlando dell'art. 47, che però è espressamente descritto in tal modo attraverso un rinvio alle caratteristiche dell'art. 21. Essa infatti afferma: «*al pari dell'articolo 21 della Carta, l'art. 47...*», corsivo delle AA.

determinante, per il tipo di mansione svolta, per esprimere l'identità religiosa dell'ente: la direttiva, allora, forse non ha «il solo obiettivo di stabilire, in queste stesse materie, un quadro generale per la lotta alle discriminazioni fondate su diversi motivi, tra i quali la religione o le convinzioni personali»⁷⁴, ma anche quello di specificare lo stesso significato del principio di non discriminazione, segnando il perimetro – alla luce del suo rapporto con altri diritti – entro il quale esso agisce. Del resto non c'è nulla di strano: tutte le norme “costituzionali” che garantiscono diritti sono certamente imperative, ma, di regola, al contempo abbastanza generiche, cosicché è necessario altro per definirne i contorni.

Ma allora, se non è del tutto vero che è una reale *autosufficienza* quella che connota alcune norme della Carta – che di regola hanno invece bisogno di altri atti per specificare le condizioni cui garantire un diritto –, cosa realmente distingue “diritti” e “principi” *ex artt.* 51 e 52? Il carattere imperativo delle norme che garantiscono i primi, che invece mancherebbe a quelle che sanciscono i secondi? Ma è in via di principio concepibile una norma di una Carta dei diritti giuridicamente vincolante che non sia imperativa, ma attribuisca una mera *facoltà* di tutela, così implicitamente ammettendo di poter essere disattesa? In pratica: è questa la distinzione che corre fra il dovere di rispettare i diritti e di osservare i principi?

Resta, infine, un'ultima considerazione da fare: in relazione ai diritti che compongono questo primo scenario, quale è stato il ruolo della Carta nel contribuire a rafforzare la tutela dei singoli? In effetti – sembrerebbe di poter dire – nessuno: la Carta non ha aggiunto novità (o una maggiore intensità) alla protezione che era stata acquisita già prima della sua entrata in vigore grazie all'utilizzo dei principi generali del diritto dell'Unione europea. Un forte segnale a sostegno di questa conclusione è offerto dalla sent. *IR*: il caso giudiziario relativo al licenziamento del primario cattolico era sorto in Germania prima della promulgazione della Carta⁷⁵, sebbene la questione pregiudiziale sia stata sollevata dal *Bundesarbeitsgericht* dinanzi alla Corte di giustizia nel 2016. La circostanza che la Carta non fosse ancora dotata di effetti giuridici al momento dei fatti non ha certo

⁷⁴ Sent. *Egenberger*, par. 75.

⁷⁵ Il licenziamento era, infatti, avvenuto il 30 marzo 2009, con effetto dal 30 settembre 2009.

impedito alla Corte di articolare il suo ragionamento attorno all'art. 21 della Carta medesima. E, tuttavia, essa alla fine ha concluso: «prima dell'entrata in vigore del Trattato di Lisbona, che ha conferito alla Carta lo stesso valore giuridico dei trattati, [il] principio [di non discriminazione] derivava dalle tradizioni costituzionali comuni agli Stati membri. Il divieto di qualsiasi discriminazione fondata sulla religione o sulle convinzioni personali riveste carattere imperativo *in quanto principio generale del diritto dell'Unione* (...), ed è di per sé sufficiente a conferire agli individui un diritto invocabile come tale nell'ambito di una controversia che li veda opposti in un settore disciplinato dal diritto dell'Unione», cosicché «alla luce delle precedenti considerazioni, occorre rispondere alla prima parte della seconda questione dichiarando che un giudice nazionale investito di una controversia tra due privati è tenuto, qualora non gli sia possibile interpretare il diritto nazionale vigente in modo conforme all'articolo 4, paragrafo 2, della direttiva 2000/78, ad assicurare, nell'ambito delle sue competenze, *la tutela giuridica spettante ai soggetti dell'ordinamento derivante dai principi generali del diritto dell'Unione, come il principio di non discriminazione* sulla base della religione o delle convinzioni personali, ora sancito dall'articolo 21 della Carta, e a garantire la piena efficacia dei diritti che ne derivano, disapplicando all'occorrenza qualsiasi disposizione nazionale contraria»⁷⁶. La Corte cita la Carta; ma fa chiaramente derivare la tutela del singolo dal principio generale di non discriminazione. Del resto, se la Carta è la mera trascrizione di questo, cosa di nuovo essa può aggiungere?

3.2. *Secondo scenario. Il diritto alle ferie (art. 31): un "principio particolarmente importante del diritto sociale dell'Unione" che diventa "diritto" direttamente invocabile anche fra soggetti privati grazie alla Carta.*

Contribuisce a delineare il secondo scenario la giurisprudenza della Corte di giustizia relativa all'art. 31, par. 2 della Carta (Condizioni di lavoro giuste ed eque), con particolare riferimento al diritto alle ferie annuali retribuite. Tale articolo è, come ben noto, collocato nel Titolo IV, dedicato alla Solidarietà, che contiene la maggior parte dei diritti sociali

⁷⁶ Sent. IR, par. 69 e par. 71, corsivi delle AA.

di cui si è già sottolineata la problematicità all'inizio di questo lavoro. Anche la ricca giurisprudenza della Corte sul diritto alle ferie – come quella relativa al principio di non discriminazione e al diritto a un rimedio giurisdizionale effettivo – precede la stesura della Carta, esistendo direttive specifiche in materia già a partire dagli anni '90 del secolo scorso⁷⁷. E tuttavia, essa si connota per un'evoluzione e per tratti diversi, che hanno visto la Corte inizialmente meno propensa ad attribuire a un tale diritto un pieno rilievo.

Infatti, sebbene l'A.G. Tizzano – alla luce del riconoscimento operato da parte della Dichiarazione universale dei diritti dell'uomo, della Carta sociale europea, del Patto Internazionale sui diritti economici, sociali e culturali e della Carta comunitaria dei diritti sociali fondamentali dei lavoratori – avesse qualificato, già nelle sue celebri Conclusioni sul caso *BECTU*⁷⁸ del 2001, il diritto alle ferie come un «*diritto sociale fondamentale*», traendo ulteriore conferma di tale natura dal suo recepimento nella Carta dei diritti che era stata solennemente proclamata da poco, la Corte di giustizia nulla di tutto ciò aveva ripreso nella relativa sentenza, limitandosi a parlare – attraverso l'interpretazione della direttiva in materia – del diritto alle ferie come di «un principio particolarmente importante del diritto sociale comunitario»⁷⁹, secondo una formula poi sempre reiterata⁸⁰ sino alla svolta del 2018, ma senza trarne particolari conseguenze

⁷⁷ Si pensi ad esempio alla direttiva 93/104/CE, poi sostituita dalla direttiva 2003/88/CE.

⁷⁸ Conclusioni A.G. Tizzano, 8 febbraio 2001, causa C-173/99, *Broadcasting, Entertainment, Cinematographic and Theatre Union (BECTU) v. Secretary of State for Trade and Industry*, par. 23 ss.

⁷⁹ Corte giust., Sez. VI, 26 giugno 2001, causa C-173/99, *The Queen v. Secretary of State for Trade and Industry, ex parte: Broadcasting, Entertainment, Cinematographic and Theatre Union (BECTU)*, par. 43.

⁸⁰ Cfr. ad esempio Corte giust., Grande sezione, 20 gennaio 2009, cause riunite C-350/06 e C-520/06, *Gerhard Schultz-Hoff v. Deutsche Rentenversicherung Bund (C-350/06) e Stringer e a. v. Her Majesty's Revenue and Customs*, par. 22; Corte giust., Grande sezione, 22 novembre 2011, causa C-214/10, *KHS AG v. Winfried Schulte*, par. 23; Corte giust., Grande sezione, 24 gennaio 2012, causa C-282/10, *Maribel Dominguez v. Centre informatique du Centre Ouest Atlantique e Préfet de la région Centre*, par. 16; Corte giust., Sez. I, 12 giugno 2014, causa C-118/13, *Gülşay Bollacke v. K + K Klaas*

concrete. Del resto, esso non era espressione di un «principio generale del diritto dell'Unione europea», ma costituiva un «principio particolarmente importante del diritto sociale comunitario», privo di ancoraggio specifico nei Trattati europei⁸¹; e sebbene il diritto alle ferie abbia in comune con il principio di non discriminazione il fatto di non essere stato istituito da una direttiva, ma di aver trovato la sua fonte in atti internazionali che lo hanno reso un «principio», la diversa aggettivazione che lo connota nelle parole della Corte – quale principio «particolarmente importante», e non «generale» – sembra proprio fornire conferma della sua diversa gradazione per forza e intensità.

Invece, il 6 novembre 2018, con le due pronunce «gemelle» *Bauer e Broßonn*⁸² e *Max-Planck*⁸³, la Corte ha per la prima volta espressamente qualificato quello alle ferie retribuite come un «diritto fondamentale» e l'art. 31 che lo garantisce come previsione dotata di effetto diretto anche

☞ *Kock B.V. ☞ Co. KG*, par. 15; Corte giust., Sez. V, 29 novembre 2017, causa C-214/16, *Conley King v. The Sash Window Workshop Ltd, Richard Dollar*, par. 32. Va peraltro sottolineato che nella sent. *KHS*, par. 37 e nella sent. *King*, par. 33 viene anche citata la Carta («Il diritto a un periodo annuale di ferie retribuite non solo riveste, quale principio di diritto sociale dell'Unione, una particolare importanza, come rilevato al precedente punto 23, ma è anche espressamente sancito all'art. 31, n. 2, della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea, cui l'art. 6, n. 1, TUE riconosce il medesimo valore giuridico dei trattati.») e che nella sent. *King*, par. 56, la Corte si avvale dell'art. 31, par. 2 della Carta, congiuntamente all'art. 7 della direttiva 2003/88, a fini interpretativi.

⁸¹ Invero, ad Amsterdam era stato inserito l'art. 117 CE (oggi art. 151 TFUE), secondo cui «La Comunità e gli Stati membri, tenuti presenti i diritti sociali fondamentali, quali quelli definiti nella Carta sociale europea firmata a Torino il 18 ottobre 1961 e nella Carta comunitaria dei diritti sociali fondamentali dei lavoratori del 1989, hanno come obiettivi 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». Tuttavia si trattava di un'elencazione di obiettivi sociali della Comunità, privi di quel carattere di cogenza e imperatività che caratterizzava invece il divieto di discriminazione.

⁸² Corte giust., Grande sezione, 6 novembre 2018, cause riunite C-569/16 e C-570/16, *Stadt Wuppertal v. Maria Elisabeth Bauer e Volker Willmeroth v. Martina Broßonn*.

⁸³ Corte giust., Grande sezione, 6 novembre 2018, causa C-684/16, *Max-Planck-Gesellschaft zur Förderung der Wissenschaften eV v. Tetsuji Shimizu*.

nei rapporti privati, con la conseguenza che il giudice è tenuto «ad assicurare, nell'ambito delle proprie competenze, la tutela giuridica derivante [dall'art. 31] e a garantire la piena efficacia del medesimo, disapplicando all'occorrenza [la] normativa nazionale» lesiva di tale disposizione⁸⁴. Anche qui, come nei casi inclusi nel primo scenario, la Corte dà prova di un grande interventismo nei confronti delle scelte legislative statali. Anzi, come è stato giustamente osservato, essa sembra persino spingersi più in là di quanto aveva fatto nelle pronunce relative agli artt. 21 e 47, «venendo [in questa ipotesi] in rilievo la ben più complessa operazione di riconoscere e attribuire una prestazione positiva»⁸⁵.

Le argomentazioni su cui la Corte fonda le sue conclusioni relative all'art. 31 ben si colgono attraverso questo passaggio: «Disponendo, in termini *imperativi*, che “[o]gni lavoratore” ha “diritto” a “ferie annuali retribuite”, (...) l'articolo 31, paragrafo 2, della Carta, riflette il *principio essenziale del diritto sociale dell'Unione* al quale non è possibile derogare se non nel rispetto delle rigorose condizioni di cui all'articolo 52, paragrafo 1, della Carta e, in particolare, del contenuto essenziale del *diritto fondamentale alle ferie annuali retribuite*. Il diritto a un periodo di ferie annuali

⁸⁴ Sent. *Bauer e Broßonn*, par. 91; sent. *Max-Planck*, par. 80.

⁸⁵ M. CONDINANZI, *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. Il caso della giurisprudenza “sulle ferie”*, in *federalismi.it*, 22 maggio 2019, p. 7. Al riguardo, è interessante sottolineare – a riprova della problematicità che siffatte prestazioni positive presentano alla luce delle molteplici soluzioni possibili per raggiungere l'obiettivo richiesto – che l'A.G. Pitruzzella ha proposto, in un caso successivo, di attribuire effetto diretto orizzontale anche all'art. 31, par. 2 là dove stabilisce che «Ogni lavoratore ha diritto a una limitazione della durata massima del lavoro», facendovi discendere un obbligo per il datore di lavoro di adottare sistemi di misurazione dei tempi di lavoro: Conclusioni del 31 gennaio 2019, causa C-55/18, *Federación de Servicios de Comisiones Obreras (CCOO) v. Deutsche Bank SAE*, par. 93-96. Nella relativa sentenza (Corte giust., Grande sezione, 14 maggio 2019), però, la Corte di giustizia, oltre a riconoscere che la direttiva e l'art. 31, par. 2 ostano a una disciplina come quella spagnola in questione, si limita a constatare che «al fine di assicurare l'effetto utile dei diritti previsti dalla direttiva 2003/88 e del diritto fondamentale sancito dall'articolo 31, paragrafo 2, della Carta, gli Stati membri devono imporre ai datori di lavoro l'obbligo di predisporre un sistema oggettivo, affidabile e accessibile che consenta la misurazione della durata dell'orario di lavoro giornaliero svolto da ciascun lavoratore», par. 60.

retribuite, sancito per ogni lavoratore dall'articolo 31, paragrafo 2, della Carta, 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 retribuite e, eventualmente, talune condizioni di esercizio di tale diritto. Ne consegue 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, rientrante nell'ambito di applicazione della Carta»⁸⁶. Come si vede, secondo la Corte, quello contenuto nell'art. 31, par. 2 è un "diritto" per le stesse ragioni per cui lo sono quelli garantiti dagli artt. 21 e 47 di cui al primo scenario: perché esso è sancito da una norma *imperativa e incondizionata*, che per questo è in grado *di per sé* di radicare un diritto *invocabile in quanto tale*.

E però, anche in questo caso, sembrano reiterabili le considerazioni già proposte nel primo scenario: nell'imporre che a ogni lavoratore deve essere riconosciuto il diritto a ferie annuali retribuite, l'art. 31 ha certamente un contenuto *imperativo*. Ma è evidente che le *condizioni* a cui tale diritto va garantito devono necessariamente essere determinate da una fonte di tipo diverso⁸⁷ che, nella fattispecie, è, ancora una volta, una direttiva, a sua volta completata dal diritto statale⁸⁸. La stessa Corte lo riconosce esplicitamente, visto che nel già citato paragrafo delle sentt. *Bauer e Broßson* e *Max-Planck* essa afferma che direttive e diritto statale sono chiamati a precisare «talune condizioni di esercizio di tale diritto»⁸⁹. In che senso, allora, l'art. 31 è una norma che, oltre ad essere imperativa,

⁸⁶ Sent. *Bauer e Broßson*, par. 84-85; sent. *Max-Planck*, par. 73-74, corsivo delle AA.

⁸⁷ In qualche modo è la stessa Corte, alla fine, ad ammetterlo, quando afferma che le disposizioni del diritto nazionale o dell'Unione europea «sono solo chiamate a precisare la durata esatta delle ferie annuali retribuite e, eventualmente, talune *condizioni di esercizio* di tale diritto». Cfr. Sent. *Bauer e Broßson*, par. 85; sent. *Max-Planck*, par. 74, corsivo delle AA.

⁸⁸ Lo stesso art. 7 della direttiva 2003/88 stabilisce, infatti, che «Gli 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*».

⁸⁹ Cfr. nota 86.

non richiede concretizzazioni ulteriori? Qual è esattamente la differenza fra concretizzazione e precisazione delle condizioni di esercizio di un diritto?

D'altro canto, se sin qui le riflessioni suggerite dal primo e dal secondo scenario appaiono simili, quando non interamente sovrapponibili, c'è un punto su cui esse divergono: quello del ruolo giocato dalla Carta nell'incrementare l'intensità di tutela del diritto in questione. Se alla protezione del diritto a non essere discriminati e a ottenere un rimedio giurisdizionale effettivo si è già visto che la Carta ha aggiunto ben poco, sembra che sia stata proprio la Carta, invece, a rafforzare la garanzia del diritto alle ferie, dotandolo di efficacia diretta orizzontale, rendendolo cioè pienamente rivendicabile dalla parte debole del rapporto di lavoro anche nei confronti di soggetti privati.

Questa lettura trova un qualche sostegno se si considera il caso *Dominguez*, relativo a una presunta violazione del diritto alle ferie di una dipendente di un ente privato incorsa in un incidente durante il tragitto fra la propria abitazione e il lavoro. Come nel già citato caso *IR* sul principio di non discriminazione religiosa, in *Dominguez* la fattispecie concreta da cui il rinvio pregiudiziale prende le mosse è antecedente all'entrata in vigore della Carta, mentre la questione pregiudiziale viene sollevata successivamente, nel 2010. Nella relativa sentenza⁹⁰, però, la Corte – che decide di non seguire le articolate argomentazioni proposte dall'A.G. Trstenjak nelle sue Conclusioni⁹¹ – impernia il suo ragionamento esclusivamente sull'esame della direttiva in materia (su cui peraltro vertono interamente le questioni sollevate dalla Corte di cassazione francese) senza nemmeno citare la Carta; e conclude che, sebbene «il diritto di ogni lavoratore alle ferie annuali retribuite de[bba] essere considerato come un principio particolarmente importante del diritto sociale dell'Unione, 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 direttiva»⁹², quest'ultima, anche quando chiara, precisa e incondizionata, non può essere applicata

⁹⁰ Corte giust., Grande sezione, 24 gennaio 2012, causa C-282/10, *Maribel Dominguez v. Centre informatique du Centre Ouest Atlantique*.

⁹¹ Conclusioni dell'avvocato Generale Verica Trstenjak, dell'8 settembre 2011, causa C-282/10, *Maribel Dominguez v. Centre informatique du Centre Ouest Atlantique*.

⁹² Sent. *Dominguez*, par. 16.

come tale nell'ambito di una controversia che ha luogo esclusivamente tra soggetti privati⁹³. Un simile approccio sembra rivelare, da un lato, che quello alle ferie – pur nella sua qualificazione di “principio” (particolarmente importante del diritto sociale dell'Unione) – era, in qualche modo, già un “diritto” prima della Carta, grazie alle caratteristiche della direttiva che lo prevedeva: non a caso, la Corte la qualifica come «chiara, precisa e incondizionata», con una formula che riecheggia i requisiti che nella sua ricostruzione stanno alla base di un vero e proprio “diritto”. Dall'altro, però, la sent. *Dominguez*, letta insieme alle successive sentt. *Bauer e Broßon*, rivela anche che, senza la Carta, la tutela di un tale diritto poteva considerarsi ancora incompleta, non essendo rivendicabile nei rapporti fra soggetti privati. Soltanto la Carta, infatti, ha potuto chiudere il cerchio, consentendo che il diritto alle ferie sia invocato anche nei confronti di datori di lavoro privati. Come è stato osservato, «it was (...) the constitutional status of this provision, and not its designation as a (...) “particularly important” principle of EU law, that led the Court to its answer»⁹⁴.

3.3. Terzo scenario. “Principi”, “diritti”, ma cosa cambia con la Carta in concreto? Il caso degli artt. 26 e 27.

Compone il terzo scenario una serie piuttosto eterogenea di casi che, pur diversi per quanto riguarda la norma della Carta che viene in questione e per la natura del rapporto che lega le parti nel giudizio statale⁹⁵,

⁹³ *Ibidem*, par. 42.

⁹⁴ E. FRANTZIOU, *(Most of) the Charter of Fundamental Rights is Horizontally Applicable: ECJ 6 November 2018, Joined Cases C-569/16 and C-570/16, Bauer et al.*, in *European constitutional law review*, 2, 2019, p. 312.

⁹⁵ Cfr. ad es. Corte giust., Sez. III, 6 settembre 2012, causa C-544/10, *Deutsches Weintor eG v. Land Rheinland-Pfalz*, in cui la Corte utilizza gli artt. 15 (libero esercizio della professione), 16 (libertà di impresa) e 35 della Carta (tutela della salute) per interpretare la direttiva, talvolta utilizzando l'espressione “diritti”, ma senza fornire alcuna qualificazione ulteriore; o Corte giust., Sez. III, 27 febbraio 2014, causa C-470/12, *Pohotovost' s. r. o. v. Miroslav Vašuta*, dove la Corte, a proposito dell'art. 38 (Protezione dei consumatori) della Carta, afferma: «A tale riguardo, l'articolo 38 della Carta prevede che nelle politiche dell'Unione è garantito un livello elevato di protezione dei consumatori. Tale *imperativo* vale per l'applicazione della direttiva 93/13. Tuttavia, in assenza di una

norma di tale direttiva che preveda un diritto in capo alle associazioni per la tutela dei consumatori d'intervenire nelle controversie individuali in cui siano coinvolti consumatori, l'articolo 38 della Carta, *di per sé*, non può imporre un'interpretazione di detta direttiva nel senso che tale diritto è in essa riconosciuto», par. 52. Più esplicito ancora l'A.G. Wahl nelle Conclusioni relative al medesimo caso del 12 dicembre 2013, in cui si legge: «Per quanto attiene anzitutto all'articolo 38 della Carta, che prevede che “[n]elle politiche dell'Unione è garantito un livello elevato di protezione dei consumatori”, ritengo che, pur non figurando tra gli esempi citati nelle spiegazioni relative alla Carta, detto articolo, che non si riferisce in alcun modo a una situazione giuridica soggettiva direttamente definita, *sancisca un principio e non un diritto* e possa quindi essere invocato, in conformità dell'articolo 52, paragrafo 5, della Carta, solo ai fini dell'interpretazione e del controllo di legalità degli atti legislativi dell'Unione, nel caso di specie, della direttiva 93/13», par. 66. In relazione all'art. 37 (tutela ambientale) della Carta, in Corte giust., Sez. III, 21 dicembre 2016, causa C-444/15, *Associazione Italia Nostra Onlus v. Comune di Venezia*, si legge: «Inoltre, per quanto riguarda la questione dell'eventuale invalidità dell'articolo 3, paragrafo 3, della direttiva 2001/42 alla luce dell'articolo 37 della Carta, va ricordato che, secondo quest'ultimo articolo, un “livello elevato di tutela dell'ambiente e il miglioramento della sua qualità devono essere integrati nelle politiche dell'Unione e garantiti conformemente al principio dello sviluppo sostenibile”. A tal riguardo, occorre considerare che l'articolo 52, paragrafo 2, della Carta prevede che i diritti riconosciuti dalla stessa per i quali i Trattati prevedono disposizioni si esercitino alle condizioni e nei limiti da questi ultimi definiti. Ciò vale per l'articolo 37 della Carta. Infatti, come risulta dalle spiegazioni relative alla carta dei diritti fondamentali concernenti tale disposizione, i “principi contenuti [nell'articolo 37 della Carta] sono stati basati sugli articoli 2, 6 e 174 [CE], che sono stati ora sostituiti dall'articolo 3, paragrafo 3, [TUE] e dagli articoli 11 e 191 [TFUE]”. Di conseguenza, posto che, come constatato al punto 60 della presente sentenza, l'articolo 3, paragrafo 3, della direttiva 2001/42 non ha mostrato alcun elemento idoneo ad inficiarne la validità alla luce all'articolo 191 TFUE, tale disposizione non ha rivelato neppure elementi tali da inficiarne la validità alla luce dell'articolo 37 della Carta», parr. 61-63. O, infine, per citare solo pochi esempi, cfr. in relazione all'art. 34 (Sicurezza sociale e assistenza sociale), Corte giust., Grande sezione, 24 aprile 2012, causa 571/10, *Servet Kamberaj v. Istituto per l'Edilizia sociale della Provincia autonoma di Bolzano*: «Allorché stabiliscono le misure di previdenza sociale, di assistenza sociale e di protezione sociale definite dalla loro legislazione nazionale e soggiacenti al principio della parità di trattamento sancito all'articolo 11, paragrafo 1, lettera d), della direttiva 2003/109, gli Stati membri devono rispettare i diritti ed osservare i principi previsti dalla Carta, segnatamente quelli enunciati all'articolo 34 di quest'ultima. Ai sensi del paragrafo 3 di tale articolo 34, al fine di lottare contro l'esclusione sociale e la povertà, l'Unione – e dunque gli Stati membri quando attuano il diritto di quest'ultima – “riconosce e rispetta il diritto all'assistenza sociale e all'assistenza abitativa volte a garantire un'esistenza dignitosa a tutti coloro che non dispon-

risultano tutti accomunati dal fornire, almeno in parte, la stessa risposta ad alcuni degli interrogativi che sono stati sollevati all'inizio di questa sezione, ma – al contempo – dal sollevarne altrettanti. In questa sede, però, si è scelto di soffermarsi in particolare su due di essi – entrambi molto noti – in quanto ritenuti emblematici delle specificità e della problematicità di questo terzo scenario: il caso *AMS*⁹⁶ e il caso *Glatzel*⁹⁷.

Nel primo è in questione la normativa francese che esclude alcune categorie di lavoratori (apprendisti, titolari di contratti di inserimento, accompagnamento al lavoro e qualificazione professionale, ecc.) dal computo degli occupati a cui le imprese devono fare riferimento per l'attivazione di diritti a vantaggio di questi, quale ad esempio il diritto all'informazione e alla consultazione sul luogo di lavoro: nella fattispecie concreta, il numero dei dipendenti della AMS – che ammonterebbe a oltre 100 unità – si ridurrebbe a otto, con la conseguenza di escludere, in capo all'impresa, qualsivoglia dovere di adottare misure di rappresentanza del personale, che graverebbero, secondo la direttiva 2002/14, solo sui datori di lavoro che contano almeno 50 dipendenti. La Corte di cassazione francese, di conseguenza, chiede alla Corte di giustizia di chiarire se il diritto fondamentale all'informazione e alla consultazione, come garantito dall'art. 27 della Carta e specificato dalla direttiva, possa essere invocato in una controversia fra soggetti privati per verificare la compatibilità della normativa interna con la direttiva e, in caso di risposta affermativa, se la

gano di risorse sufficienti, secondo le modalità stabilite dal diritto dell'Unione e le legislazioni e prassi nazionali», par. 80; e Corte giust., Grande sezione, 2 settembre 2021, causa C-350/20, *O.D., R.I.H.V., B.O., F.G., M.K.F.B., E.S., N.P., S.E.A., v. Istituto nazionale della previdenza sociale (INPS)*: «Pertanto, (...) occorre constatare che l'articolo 12, paragrafo 1, lettera e), della direttiva 2011/98 dà espressione concreta al diritto di accesso alle prestazioni di sicurezza sociale di cui all'articolo 34, paragrafi 1 e 2, della Carta. Orbene, dalla giurisprudenza della Corte emerge che, quando adottano misure rientranti nell'ambito di applicazione di una direttiva che concretizza un diritto fondamentale previsto dalla Carta, gli Stati membri devono agire nel rispetto di tale direttiva», parr. 46-47.

⁹⁶ Corte giust., Grande sezione, 15 gennaio 2014, causa C-176/12, *Association de médiation sociale v. Union locale des syndicats CGT, Hichem Laboubi, Union départementale CGT des Bouches du Rhône, Confédération générale du travail (CGT)*.

⁹⁷ Corte giust., Sez. V), 22 maggio 2014, causa C-356/12, *Wolfgang Glatzel v. Freistaat Bayern*.

disciplina nazionale possa essere disapplicata, qualora risulti in contrasto con quella europea. Sebbene le Conclusioni dell'A.G. Cruz Villalón⁹⁸ contengano un'articolata disanima del significato e della portata dell'art. 27, che lo conducono a dedurre che tale norma contenga un "principio" ai sensi dell'art. 52 della Carta, tuttavia passibile di essere invocato in giudizio insieme all'atto che ne dia concretizzazione essenziale⁹⁹, la Corte – del tutto trascurando il problema della qualificazione dell'art. 27 ai sensi della distinzione fra "diritti" e "principi" di cui all'art. 52 – si limita ad affermare che, effettivamente, la direttiva non consente agli Stati di escludere talune categorie di lavoratori dal computo per l'attivazione dei diritti che essa garantisce. E lo fa in modo incondizionato e sufficientemente preciso, tale da soddisfare le condizioni necessarie per produrre un effetto diretto¹⁰⁰. D'altro canto – la Corte prosegue – è giurisprudenza costante che le direttive, anche quando incondizionate e precise, non possono mai essere applicate in quanto tali in controversie che intercorrono fra soggetti privati¹⁰¹; ma poiché «risulta (...) 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»¹⁰² e, dunque, *non* può essere invocato *in quanto tale*, «a diverso risultato non porterebbe neppure una sua lettura in combinato disposto con le norme della direttiva sopra citata»¹⁰³. Pertanto, la Corte conclude, «la parte lesa dalla non conformità del diritto nazionale al diritto dell'Unione potrebbe far valere la giuri-

⁹⁸ Conclusioni A.G. Cruz Villalón, 18 luglio 2013, C-176/12, *Association de médiation sociale v. Union locale des syndicats CGT, Hichem Laboubi, Union départementale CGT des Bouches du Rhône, Confédération générale du travail (CGT)*.

⁹⁹ Cfr. Conclusioni AMS, cit., par. 43-80. In particolare gli elementi da cui l'A.G. desume la caratteristica di "principio" della prerogativa di cui all'art. 27 sono sia di natura testuale (la vaghezza e l'indeterminatezza del testo, che lasciano al legislatore interamente il compito di delinearne i contorni) sia di natura sistematica (il fatto che la disposizione sia inclusa nel Titolo IV dedicato alla *Solidarietà*).

¹⁰⁰ Sent. AMS, par. 31-35.

¹⁰¹ *Ibidem*, par. 36.

¹⁰² *Ibidem*, par. 45.

¹⁰³ *Ibidem*, par. 48-49.

sprudenza risultante dalla sentenza del 19 novembre 1991, *Francovich e a.* (...), per ottenere, se del caso, il risarcimento del danno subito»¹⁰⁴, ma non la disapplicazione della normativa nazionale incompatibile con la direttiva.

Nel caso *Glatzel*, invece, rileva la diversa questione della compatibilità della direttiva 2006/126 con gli artt. 20, 21 e 26 della Carta, là dove essa dispone alcuni requisiti minimi di vista per la concessione e il rinnovo delle patenti di guida. Il ricorrente nella causa principale – affetto da ambliopia monolaterale e, dunque, da un'importante menomazione funzionale a un occhio – contesta il mancato rilascio di una nuova patente per la guida di veicoli pesanti. Senza poter qui entrare nel dettaglio della controversia, è però importante rilevare che, dopo avere escluso la violazione, da parte della direttiva, del divieto di discriminazione per ragioni di disabilità di cui agli artt. 20 e 21 della Carta, a proposito dell'art. 26 (Inserimento delle persone con disabilità), la Corte afferma: «Sebbene [tale disposizione] prescriva all'Unione di rispettare e riconoscere il diritto dei disabili di beneficiare di misure di inserimento, il *principio* così consacrato non implica che il legislatore dell'Unione sia tenuto ad adottare questa o quella misura particolare. Affinché produca pienamente effetti, l'articolo deve essere concretizzato da disposizioni del diritto dell'Unione o del diritto nazionale. Esso *non* può, quindi, conferire *di per sé* ai singoli un diritto soggettivo autonomamente azionabile»¹⁰⁵; cosicché la validità della direttiva non può essere inficiata neppure con riferimento all'art. 26 della Carta¹⁰⁶.

Come si vede, si tratta di casi fra loro molto diversi e non solo perché diversa è la norma della Carta che viene in esame (rispettivamente l'art. 27 in *AMS* e l'art. 26 in *Glatzel*): nel primo la controversia principale intercorre fra soggetti privati; nel secondo oppone un privato alla pubblica autorità a cui si contesta di non aver rilasciato una patente di guida. Inoltre, in *AMS* il giudice francese chiede alla Corte di giustizia un'*interpretazione* dell'art. 27 e della direttiva ad esso connessa al fine di verificare la compatibilità con essi della normativa francese e trarne le conseguenze

¹⁰⁴ *Ibidem*, par. 50.

¹⁰⁵ Sent. *Glatzel*, par. 78.

¹⁰⁶ *Ibidem*, par. 79.

dovute; in *Glatzel*, la Corte tedesca chiede al giudice di Lussemburgo di valutare la *validità* di una direttiva, per presunta violazione di alcune norme della Carta. È quindi naturale che anche la ricostruzione della Corte sia strutturalmente diversa, dovendo rispondere a quesiti diversi.

Tuttavia, molti sono anche gli aspetti comuni che emergono dalla lettura delle rispettive sentenze e che toccano praticamente tutti gli interrogativi che si sono proposti all'inizio; e molti sono anche i problemi che tali decisioni sollevano.

Innanzitutto, come già anticipato, quello che traspare è un forte *self-restraint* della Corte nei confronti delle scelte "legislative" adottate a livello di Unione come anche a livello statale per dare attuazione alle disposizioni della Carta in questione. Un tale atteggiamento è esplicito nella sent. *Glatzel*: poiché il principio di cui all'art. 26 «non implica che il legislatore dell'Unione sia tenuto ad adottare questa o quella misura particolare»¹⁰⁷, il legislatore è sostanzialmente libero di scegliere come darvi attuazione. Molto meno chiaro è, invece, quel che intende la Corte nella sent. *AMS*, dove in effetti afferma che la direttiva *non* consente una legislazione come quella francese in oggetto, ma al contempo sembra svuotare di natura prescrittiva l'art. 27, escludendo che esso possa svolgere una funzione di "scudo" contro l'applicazione di norme statali incompatibili con quelle europee, anche quando – come essa espressamente ritiene che avvenga nel caso in esame – una siffatta normativa statale «è idonea a svuotare tali diritti della loro sostanza»¹⁰⁸. Quel che è certo, comunque, è che in entrambi i casi l'attivismo della Corte sulle scelte legislative si dimostra assai circoscritto.

Verrebbe da pensare che un tale approccio più cauto dipenda dalla valenza di "principi" e non di "diritti" delle prerogative sancite dalle norme in esame che, in entrambi, i casi la Corte qualifica come non «di per sé sufficient[i] per conferire ai singoli un diritto invocabile in quanto tale»¹⁰⁹ – dato che necessitano di concretizzazione da parte di atti diversi che, secondo la Corte, godrebbero di un ampio margine di manovra¹¹⁰ – così

¹⁰⁷ *Ibidem*, par. 78.

¹⁰⁸ Sent. *AMS*, cit., par. 25.

¹⁰⁹ *Ibidem*, par. 49; analogamente sent. *Glatzel*, par. 78.

¹¹⁰ Nella sent. *AMS*, par. 46, ad esempio, la Corte sottolinea che «il divieto, previsto all'articolo 3, paragrafo 1, della direttiva 2002/14, e indirizzato agli Stati membri, di

fornendo un segnale della loro appartenenza alla categoria dei “principi”. Tuttavia, qualche dubbio rimane. A ben vedere, infatti, mai, nella sent. *AMS*, la Corte espressamente qualifica l’art. 27 come norma contenente un “principio”. Lo fa nella sent. *Glatzel*, con riferimento all’art. 26, seppur in modo un po’ peculiare, affermando che esso, prescrivendo il rispetto un diritto, consacra un principio¹¹¹, esattamente come – *a contrario* – aveva detto dell’art. 21 che contiene un principio che è di per sé sufficiente a conferire un diritto¹¹². La natura di “principio” della prerogativa sancita dall’art. 27 può essere dedotta – oltre che da quanto espresso dall’A.G. nelle sue Conclusioni – dalle caratteristiche che la Corte riconduce a tale disposizione, che sono le stesse usate per descrivere l’art. 26 che è esplicitamente riconosciuto come portatore di un “principio”. Ma la Corte tace completamente sul punto. Che essa, col suo silenzio – tanto più assordante se letto in rapporto alle Conclusioni dell’A.G. – abbia, invece, voluto dirci qualcosa di completamente diverso?

In ogni caso, quello che sembra proprio di poter dedurre dai due casi in esame è che qui l’impatto della Carta nel fornire tutela più piena ha rasentato sostanzialmente lo zero. In *AMS*, emerge chiaramente che la di-

escludere dal calcolo degli effettivi di un’impresa una determinata categoria di lavoratori rientranti inizialmente nella cerchia delle persone da prendere in considerazione ai fini di tale calcolo, *non può essere desunto*, quale norma giuridica direttamente applicabile, *né dal tenore letterale dell’articolo 27 della Carta né dai chiarimenti relativi a tale articolo*»: con ciò essa sembra voler dire che un tale contenuto della direttiva non discende direttamente dall’art. 27 e, quindi, per questa ragione, la disposizione della Carta non può conferire alla direttiva un effetto più ampio di quello che tradizionalmente già essa possiede (rendendola, cioè, direttamente invocabile anche nei rapporti fra soggetti privati). In effetti, se si torna indietro alla giurisprudenza sull’art. 21 di cui si è parlato in relazione al primo scenario, non sembra che la differenza sia così sostanziale: *che cosa*, infatti, si può direttamente desumere dal testo dell’art. 21 e dalle relative Spiegazioni circa lo speciale regime di – parziale – esenzione dal rispetto del divieto di discriminazioni di cui godono le organizzazioni di tendenza nel rapporto di lavoro quando il requisito religioso costituisca un elemento essenziale di una certa mansione lavorativa che l’art. 4 della direttiva antidiscriminatoria (oggetto dei casi *Egenberger* e *IR* insieme all’art. 21 della Carta) così dettagliatamente prevede? Ma, probabilmente, questo è uno dei tanti quesiti che non è destinato a trovare risposta.

¹¹¹ Sent. *Glatzel*, par. 78.

¹¹² Sent. *Egenberger*, par. 76.

rettiva è *già di per sé* dotata di effetto diretto, ma – in quanto direttiva – solo verticale; e l’art. 27 non può aggiungere una possibilità di tutela effettiva del diritto all’informazione e consultazione sui luoghi di lavoro nei rapporti fra soggetti privati. In *Glatzel*, la Corte dice espressamente che l’art. 26 non è in grado di vincolare il legislatore a intraprendere scelte precise. È vero che essa afferma che, ai sensi dell’art. 52, par. 5, «è ben possibile invocare l’articolo 26 (...) dinanzi al giudice *a fini di interpretazione e controllo della legittimità* degli atti legislativi dell’Unione che danno attuazione al principio enunciato in detto articolo, quello dell’inserimento delle persone con disabilità»¹¹³. Ma se l’art. 26 non richiede «che il legislatore dell’Unione sia tenuto ad adottare questa o quella misura particolare»¹¹⁴, che tipo di *controllo* è concretamente possibile?

3.4. Riepilogando. “Diritti” e “principi” nella giurisprudenza della Corte di giustizia: è davvero questa la “*summa divisio*”?

Volendo ora tirare brevemente le fila della giurisprudenza della Corte di giustizia appena analizzata, occorre ricordare che gli artt. 21, 47 e 31 vengono descritti come contenenti una prerogativa al contempo *imperativa* e *incondizionata*, e dunque invocabile in quanto tale, *non richiedendo di essere precisata mediante disposizioni* del diritto dell’Unione o del diritto nazionale (sentt. *Egenberger, IR, Cresco, Bauer e Broßon, Max Planck*); gli artt. 26 e 27, invece, come norme che, per produrre *pienamente* i propri effetti, devono essere *concretizzate da disposizioni del diritto dell’Unione o del diritto nazionale*, così da non poter conferire di per sé ai singoli un diritto soggettivo autonomamente azionabile (sentt. *AMS* e *Glatzel*). Da tali affermazioni della Corte parrebbe, a prima vista, agevole dedurre quale sia il criterio chiave per distinguere fra “diritti” e “principi” ai sensi degli artt. 51 e 52 della Carta e dunque quali siano, in concreto, le norme della Carta che garantiscono “diritti” e quali siano quelle che sanciscono “principi”. Ferma restando, infatti, la già sottolineata sostanziale irrilevanza – per la Corte – dell’autoqualificazione delle prerogative in questione, viene spontaneo pensare che tutte le previsioni della Carta che

¹¹³ Sent. *Glatzel*, par. 74.

¹¹⁴ *Ibidem*, par. 78.

rinviano ad altro (alla legislazione dell'Unione o alle legislazioni o prassi nazionali) per la precisazione del proprio contenuto, introducono "principi" (come peraltro la Corte espressamente classifica l'inserimento di persone con disabilità di cui all'art. 26); quelle che, viceversa, non prevedono un tale rinvio, consacrano "diritti". Con la conseguenza, peraltro, di fare del carattere incondizionato – o forse, ancor meglio, dell'autosufficienza – della norma che li prevede, il criterio di differenziazione essenziale, con l'imperatività, invece, relegata in una posizione assai secondaria, essendo insufficiente, di per sé, a fornire alla prerogativa sancita la statura di vero e proprio "diritto" o divenendo, addirittura, un mero corollario dell'autosufficienza, con il risultato pratico di far considerare *imperative* le sole norme incondizionate e semplicemente *facoltizzanti* tutte le altre¹¹⁵.

Tuttavia, anche a voler trascurare il fatto – specie alla luce dell'esito concreto dei casi presi in esame, in cui l'effetto degli artt. 26 e 27, più che "non pieno", è stato del tutto mancante¹¹⁶ – che si determina in tal modo una spaccatura interna alla Carta fra norme imperative e norme che, di fatto, non lo sono (e che sembra riecheggiare il dibattito sugli effetti delle norme "programmatiche", sorto agli albori dell'entrata in vigore della Costituzione italiana), è proprio vero che nell'incondizionatezza – da intendersi come assenza di rinvio espresso ad altre fonti – risiede, secondo la Corte, il criterio principe cui ricondurre la distinzione fra "principi" e "diritti"? In effetti, se si confronta questa giurisprudenza con quella relativa ad altre norme della Carta, è lecito sollevare più di un dubbio che questa sia, davvero, una lettura corretta.

Si prenda, ad esempio, l'art. 28 che dispone che «I lavoratori e i datori di lavoro, o le rispettive organizzazioni, hanno, *conformemente al diritto*

¹¹⁵Una tale lettura emerge, in particolare, dalle sentt. *AMS* e *Glatzel*, in cui non solo il rinvio alle condizioni determinate dalla legislazione nazionale o europea è considerato un sicuro indice dell'incapacità delle previsioni della Carta di produrre pienamente i propri effetti, ma anche del loro scarso valore precettivo, non essendo in grado di vincolare all'adozione di specifiche misure (cfr. in particolare sentt. *Glatzel*, cit., par. 78).

¹¹⁶La stessa Corte, in qualche modo, lo ammette, affermando, ad esempio, nella sentt. *AMS*, cit., par. 25 che la normativa francese è idonea a svuotare il diritto all'informazione e alla consultazione dei lavoratori della sua stessa sostanza.

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». Anch'esso, come si vede, rinvia ad altro per la specificazione dei propri contorni. Eppure la Corte, nei celeberrimi casi *Viking*¹¹⁷ e *Laval*¹¹⁸, non ha esitazioni nel definire quello di negoziazione e azioni collettive un vero e proprio "diritto", salvo, subito dopo farlo soccombere nel bilanciamento con la libertà dei servizi: il rinvio alla legislazione e alle prassi è, infatti, piuttosto considerato come indicatore della possibilità di introdurre limiti al suo esercizio, non del venir meno del suo status di "diritto" a tutti gli effetti¹¹⁹. E questo, si noti, sebbene – a rigore – la Carta non fosse ancora in vigore al momento dell'emanazione delle sentenze in oggetto.

O si pensi, ancora, all'art. 16 della Carta, secondo cui «È riconosciuta la libertà d'impresa, conformemente al diritto dell'Unione e alle legislazioni e prassi nazionali»: non solo le Spiegazioni alla Carta paiono qualificarlo come un "diritto" – ammettendo espressamente che «Esso può essere sottoposto alle limitazioni previste all'articolo 52, paragrafo 1 della Carta»

¹¹⁷ Corte giust., Grande sezione, 11 dicembre 2007, causa C-438/05, *International Transport Workers Federation, Finnish Seamen's Union v. Viking Line ABP, OÜ Viking Line Eesti*.

¹¹⁸ Corte giust., Grande sezione, 18 dicembre 2007, causa C-341/05, *Laval un Partneri Ltd v. Svenska Byggnadsarbetareförbundet, Svenska Byggnadsarbetareförbundets avdelning 1, Byggettan, Svenska Elektrikerförbundet*.

¹¹⁹ Cfr. sent. *Viking*, cit., par. 44: «Se dunque è vero che il 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, rimane però il fatto che il suo esercizio può essere sottoposto a talune restrizioni. Infatti, come riaffermato dall'art. 28 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea, tali diritti sono tutelati conformemente al diritto comunitario e alle legislazioni e prassi nazionali.». Analogamente sent. *Laval*, cit., par. 91: «Benché, dunque, il diritto di intraprendere un'azione collettiva debba essere riconosciuto quale diritto fondamentale facente parte integrante dei principi generali del diritto comunitario di cui la Corte garantisce il rispetto, rimane però il fatto che il suo esercizio può essere sottoposto a talune restrizioni. Infatti, come riaffermato dall'art. 28 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea, esso è tutelato conformemente al diritto comunitario e alle legislazioni e prassi nazionali», corsivo delle AA.

che riguarda i “diritti” e non i “principi”¹²⁰ – ma la stessa Corte sembra non avere alcun dubbio che la libertà di impresa, con l’annessa libertà dei contratti, sia un “diritto” e non un “principio”. Nella sent. *Denise McDonagh*¹²¹, ad esempio, essa – investita del compito di valutare il rispetto da parte di un regolamento in materia di trasporto aereo con gli artt. 16 (libertà di impresa) e 17 (diritto di proprietà) della Carta – si limita ad affermare che essi «non risultano essere prerogative assolute, ma vanno considerati in relazione alla loro funzione nella società (...). Inoltre, l’articolo 52, paragrafo 1, della Carta ammette la possibilità di apportare limitazioni all’esercizio dei *diritti* consacrati dalla stessa, nella misura in cui tali limitazioni siano previste dalla legge, rispettino il contenuto essenziale di tali diritti e libertà e, nel rispetto del principio di proporzionalità, siano necessarie e rispondano effettivamente a finalità di interesse generale riconosciute dall’Unione o all’esigenza di proteggere i diritti e le libertà altrui»¹²². Addirittura, nella famigerata sent. *Alemo-Herron*¹²³, relativa a un caso di trasferimento di impresa da una persona giuridica di diritto pubblico a un privato e al problema dell’opponibilità al cessionario dei contratti collettivi stipulati dal cedente, la Corte non solo utilizza l’art. 16 della Carta per interpretare la direttiva a favore del cessionario – sebbene, a ben vedere, quest’ultima fosse stata adottata allo scopo di rav-

¹²⁰ Art. 52, par. 1: «Eventuali 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»; ai principi è, viceversa, dedicato il par. 5 dell’art. 52.

¹²¹ Corte giust., Sez. III, 31 gennaio 2013, Causa C-12/11, *Denise McDonagh v. Ryanair Ltd.*

¹²² Sent. *Denise McDonagh*, cit., par. 60-61, corsivo delle AA. Analogamente, in Corte di giustizia (Grande sezione), 22 gennaio 2013, causa C-283/11, *Sky Österreich GmbH v. Österreichischer Rundfunk*, par. 45 e 46, la Corte fa leva sulla funzione sociale della prerogativa in questione, che dunque non costituirebbe un diritto assoluto, ma può essere soggetto «ad un ampio ventaglio di interventi dei poteri pubblici suscettibili di stabilire, nell’interesse generale, limiti all’esercizio dell’attività economica».

¹²³ Corte giust., Sez. III, 18 luglio 2013, causa C-426/11, *Mark Alemo-Herron et Al. v Parkwood Leisure Ltd.*

vicinare le legislazioni degli Stati membri relative al mantenimento dei *diritti dei lavoratori* in caso di trasferimenti di imprese e le questioni pregiudiziali non facessero menzione dell'art. 16 – ma rinvia anche alle Spiegazioni per avvalorare la sua affermazione secondo cui nella libertà di impresa va ricompresa la libertà contrattuale¹²⁴ che, in quanto *diritto fondamentale* a sua volta, non può essere leso «nella sua stessa sostanza»¹²⁵. Il risultato pratico di questa decisione è che essa favorisce la protezione del datore di lavoro a danno dei lavoratori, quasi che fosse lui la parte debole del rapporto di lavoro: e questo sebbene l'art. 16 sia formulato in modo estremamente generico, rinvii anch'esso espressamente al

¹²⁴ Peraltro, abbastanza sorprendentemente la Corte usa le Spiegazioni per riconoscere la garanzia della libertà contrattuale che, a loro volta, rinviano alla giurisprudenza della Corte per giustificare siffatta affermazione, citando due decisioni (Corte giust., 16 gennaio 1979, causa 151/78, *Sukkerfabriken Nykobing Limiteret v. Ministro dell'agricoltura*, par. 19; e Corte giust., Sez. VI, 5 ottobre 1999, causa C-240/97, *Reyno di Spagna v. Commissione delle Comunità europee*, par. 99) che, oltre tutto, a parte della dottrina non paiono provare molto circa la natura fondamentale della libertà contrattuale. Cfr. ad es. C. HERRESTHAL, *Constitutionalisation of Freedom of Contract in European Union Law*, in K. ZIEGLER, P. HUBER (a cura di), *Current Problems in the Protection of Human Rights*, Oxford-Portland Oregon, 2013, p. 101; J. PRASSL, *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*, 4, 2013, p. 442.

¹²⁵ Sent. *Alemo-Herron*, cit., parr. 32, 35-36: «Tale diritto fondamentale [alla libertà di impresa] comporta, in particolare, la libertà contrattuale, come emerge dalle spiegazioni elaborate al fine di guidare l'interpretazione della Carta (...) e che, conformemente agli articoli 6, paragrafo 1, terzo comma, TUE e 52, paragrafo 7, della Carta, devono essere prese in considerazione per l'interpretazione di quest'ultima. (...) In una situazione siffatta, la libertà contrattuale del suddetto cessionario è talmente ridotta che una limitazione del genere può pregiudicare la sostanza stessa del suo diritto alla libertà d'impresa. Orbene, l'articolo 3 della direttiva 2001/23, in combinato disposto con l'articolo 8 della medesima direttiva, non può essere interpretato nel senso che autorizza gli Stati membri ad adottare le misure che, pur essendo più favorevoli ai lavoratori, possono pregiudicare la sostanza stessa del diritto del cessionario alla libertà d'impresa». L'assonanza con la già citata sent. *Bauer* a proposito dell'art. 31 è qui molto forte: «l'articolo 31, paragrafo 2, della Carta, riflette il principio essenziale del diritto sociale dell'Unione al quale non è possibile derogare se non nel rispetto delle rigorose condizioni di cui all'articolo 52, paragrafo 1, della Carta e, in particolare, del contenuto essenziale del diritto fondamentale alle ferie annuali retribuite», par. 84.

diritto dell'Unione e alle legislazioni e prassi nazionali, la libertà dei contratti non sia espressamente enunciata e tanto meno la disposizione identifici i contorni – e i destinatari – di questa (fantomatica) libertà contrattuale. È vero che è stato affermato che la sent. *Alemo-Herron* «is so down right odd that it deserves to be locked into a secure container, plunged into the icy waters of a deep lake and forgotten about»¹²⁶. Ma alla luce di questa giurisprudenza, che ben travalica i confini di quest'ultima, controversa, sentenza, è davvero il rinvio alla legislazione e alla prassi che ha l'effetto di degradare un “diritto” a un mero “principio”, secondo la Corte? In effetti, forse non è casuale che, come già sottolineato, la Corte, nella sopra analizzata sent. *AMS*, mai qualifichi l'art. 27 – che, analogamente agli artt. 28 e 16, dispone che «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» – come norma recante un “principio” e nemmeno citi l'art. 52, nonostante la lunga disquisizione sul punto contenuta nelle Conclusioni dell'A.G.: che abbia deciso, volontariamente e consapevolmente, di eludere del tutto il problema¹²⁷? Ma allora qual è – secondo la Corte – il criterio per distinguere fra le due categorie?

E soprattutto, tenendo presente tutta la giurisprudenza esaminata in questo paragrafo: è davvero la distinzione fra “diritti” e “principi” la *summa divisio* che conta per il Giudice dell'Unione europea? Invero, la Corte di giustizia sembra, in generale, ben più preoccupata di identificare gli effetti che le norme della Carta producono in termini di obbligo – o di assenza di obbligo – di disapplicazione, in capo ai giudici interni agli

¹²⁶ S. WEATHERILL, *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*, 1, 2014, p. 167.

¹²⁷ Cfr. F. DORSEMONT, *The right to information and consultation in article 27 of the Charter of Fundamental Rights of the European Union. Less than a right and less than a principle, just an ordinary provision lacking direct effect?* in *Maastricht Journal of European and Comparative Law*, 4, 2014, p. 718: «The refusal of the Court to refer to Article 52(5) of the Charter has been helpful to avoid a semantic discussion on the question whether the right to information and consultation could be qualified as a right or a principle».

Stati, della disciplina interna eventualmente in contrasto con la Carta di Nizza, che di occuparsi del problema delle differenze fra “principi” e “diritti”. In altre parole: quello che sembra contare davvero per il Giudice di Lussemburgo è la presenza – o l’assenza – nelle norme della Carta delle caratteristiche tipiche per il riconoscimento di effetto diretto, anche orizzontale. In tal modo, la Corte pare sostituire alla distinzione fra “diritti” e “principi” un’altra *summa divisio*: quella fra diritti dotati di effetto diretto – in quanto incondizionati e precisi e, conseguentemente, invocabili in quanto tali anche nei rapporti fra soggetti privati – e quelli che non lo sono, avendo bisogno di un completamento da parte di fonti diverse, che ne specificano esattamente contenuto e contorni¹²⁸. Due diverse categorie di “diritti”, dunque, senza che però, in sé, conti più di tanto il rinvio espresso alla legislazione e alla prassi effettuato dalla previsione della Carta che li prevede, ma, piuttosto, avendo esclusivo rilievo la loro autosufficienza in sé¹²⁹. Se, poi, i “diritti” che non sono autosufficienti – e quindi sono privi di effetto diretto – possano essere ricondotti ai “principi” ex artt. 51 e 52 la Corte non si premura di chiarirlo appieno. Così come non si premura di dire, alla fine – stante l’irrelevanza, in sé, del rinvio alla legislazione e alla prassi – esattamente quando, o in base a cosa, dei diritti

¹²⁸ S. PEERS, S. PRECHAL, *Art. 52 – Scope and Interpretation of Rights and Principles*, in S. PEERS, T. HERVEY, J. KENNER, A. WARD (a cura di), *The EU Charter of Fundamental Rights: A Commentary*, Oxford, C.H. Beck, 2014, pp. 1510-1511, ritengono piuttosto irrilevante e quasi ridondante la distinzione fra “diritti” e “principi” se paragonata a quella fra presenza e assenza di effetto diretto. In tal senso anche E. FRANTZIOU, *The horizontal effect of Fundamental Rights in the European Union. A constitutional Analysis*, Oxford, 2019, p. 95 ss.

¹²⁹ S. PRECHAL, *Horizontal direct effect of the Charter of Fundamental Rights of the EU*, in *Revista de Derecho Comunitario Europeo*, 2020, p. 421: «In *AMS* it was decided that Art. 27 CFR needed further elaboration first before being fully effective. For that reason, Art. 27 had no direct effect. Does this mean that all the provisions that refer to EU implementing measures and/or national legislation or practices are not sufficiently precise and unconditional to have direct effect and a fortiori to confer a right on individuals? In any case, from the judgment in *Viking* it would transpire that the right to take collective action is a fully-fledged right, despite the fact that Art. 28 CFR refers to “Union law and national laws and practices”. Moreover, there are provisions that do not refer to EU implementing measures and/or national legislation or practices but are, nevertheless, not self-sufficient».

sono in sé autosufficienti e completi e altri necessitano di integrazioni da parte di altri strumenti. Invero, nella sent. *AMS*, essa afferma che il divieto di escludere determinate categorie di lavoratori dal calcolo degli occupati (così da farne scendere il numero totale ed evitare la garanzia nei loro confronti di determinati diritti) come specificato dalla direttiva «non può essere desunto, quale norma giuridica direttamente applicabile, né dal tenore letterale dell'articolo 27 della Carta né dai chiarimenti relativi a tale articolo»¹³⁰; e da ciò la Corte deduce che l'art. 27 non può essere invocato *da solo*. E, tuttavia, un dubbio sembra legittimo: il carattere *non* discriminatorio del requisito religioso – a certe, rigorose, condizioni – nelle offerte di lavoro come disciplinato dall'art. 4 della direttiva 2000/78, in oggetto nel caso *Egenberger*, può essere *desunto direttamente* dal tenore letterale dell'art. 21 o dai chiarimenti relativi a tale articolo? O è piuttosto la direttiva antidiscriminatoria che lo ammette, bilanciando il principio di non discriminazione con il diritto delle chiese al mantenimento della propria identità religiosa¹³¹?

In conclusione, la Corte non pare fornire criteri chiari in base ai quali si possa distinguere, a priori, fra “diritti” e “diritti” (o fra “diritti” e “principi”). Quello che è certo, però, è che – almeno alla luce di alcune pronunce – i diritti privi di effetto diretto (o i “principi”?) valgono molto meno degli altri e molto meno dei “principi generali del diritto dell'Unione europea”: non possono essere invocati nei rapporti orizzontali, possono essere lesi nel loro contenuto essenziale senza conseguenze incisive¹³² e – almeno quanto sembra di poter dedurre dalla sent. *Glatzel* – ben

¹³⁰ Sent. *AMS*, cit., par. 46.

¹³¹ La Corte stessa afferma, nella sent. *Egenberger*, cit., par. 50 che «Sebbene la direttiva 2000/78 miri in tal modo a tutelare il diritto fondamentale dei lavoratori di non essere oggetto di una discriminazione fondata sulla religione o sulle convinzioni personali, tuttavia, con il suo articolo 4, paragrafo 2, la suddetta direttiva intende anche tenere conto del diritto all'autonomia delle Chiese e delle altre organizzazioni pubbliche o private la cui etica è fondata sulla religione o sulle convinzioni personali, come sancito all'articolo 17 TFUE e all'articolo 10 della Carta, che corrisponde all'articolo 9 della Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali, firmata a Roma il 4 novembre 1950».

¹³² È certamente vero che, in caso di lesione, la Corte apre al rimedio del risarcimento del danno come individuato dalla sent. *Francovich* (Corte giust., 19 novembre 1991,

poco possono fungere da parametro per il controllo di atti che ricadono nel loro ambito di applicazione. Una *capitis deminutio* sicura. Senza che, tuttavia, siano chiari e sicuri a priori i criteri dai quali essa discende.

4. *Qualche nota conclusiva.*

Come è stato anche recentemente ricordato¹³³, la distinzione tra diritti e principi di cui all'art. 52, comma 5 della Carta poteva – in un certo senso – evocare la nota distinzione tra norme precettive e norme programmatiche della Costituzione, “riappianata” dalla sentenza n. 1/1956 della Corte costituzionale. I due percorsi sono evidentemente differenti ma, come almeno una parte della casistica finisce per mettere in rilievo, le aree semantiche di riferimento “principi/diritti” tendono a sovrapporsi e, in parte, a confondersi. Nonostante queste considerazioni, resta comunque importante conservare almeno il senso della distinzione a livello europeo tra tali termini, come *segnale* del riconoscimento della non uniformità di tutela e di implementazione delle singole fattispecie sia a livello europeo sia, soprattutto, nei diversi Stati membri.

Alla eterogeneità delle fattispecie presenti nella Carta fa infatti riscontro una analoga eterogeneità delle tutele offerte dai diversi ordinamenti nazionali che deve essere tenuta ben presente dalla Corte di giustizia, la quale può riservarsi interventi correttivi a fronte di palesi violazioni compiute

cause riunite C-6/90 e C-9/90, *Andrea Francovich e Danila Bonifaci v. Repubblica Italiana*) e successiva progenie: cfr. sent. *AMS*, cit., par. 50. Ma in concreto, in un caso del genere, quale risarcimento potrebbe essere realisticamente richiesto dai lavoratori per una lesione del diritto all'informazione e consultazione?

¹³³ Cannizzaro ha infatti affermato: «L'esistenza di una distinzione fra regole e principi, peraltro, ha fondato una giurisprudenza piuttosto restrittiva, la quale tende a qualificare come principi talune disposizioni della Carta le quali chiariscono che il proprio contenuto normativo dovrà essere precisato da atti di esecuzione, europei o nazionali (v. la sentenza della Corte di giustizia del 15 gennaio 2014, C-176/12, *AMS*). Si tratta di una interpretazione particolarmente riduttiva, la quale sembra riproporre su scala europea la distinzione fra norme precettive e norme programmatiche della Costituzione, propria della giurisprudenza italiana dell'immediato Dopoguerra, spazzata dalla prima sentenza della Corte costituzionale (n. 1/1956)», E. CANNIZZARO, *La Carta dei diritti fondamentali e la determinazione della intensità della sua tutela*, in *Eurojus.it*, 7 dicembre 2020.

dagli Stati o (più raramente) dall'Unione ma che normalmente deve lasciare spazi alle scelte politiche degli stessi, soprattutto per quanto riguarda le politiche sociali che sono, ultimamente, di competenza degli Stati stessi.

Se la distinzione è un segnale, la conseguenza è il *self restraint* che, tuttavia, non comporta indifferenza o disinteresse bensì impone che si proceda per interventi mirati e circostanziati, capaci di influire su posizioni giuridiche evidentemente violate, con lesioni che toccano al cuore il principio di dignità, di cui i diritti sociali sono espressione ultima: ne è esempio estremamente rappresentativo il diritto alle ferie retribuite, direttamente connesso al principio di dignità.

Si tratta, in altre parole, di muoversi offrendo tutele secondo la logica delle approssimazioni successive, coerentemente con l'indicazione che proviene dai Trattati e dalla Carta, secondo cui i "principi" vanno sì "osservati" e "attuati" ma la cui tutela giurisdizionale si muove coerentemente al processo di attuazione degli stessi posto in essere dagli Stati membri e dall'Unione. Per il futuro, occorre dunque tenere presente che quello che attiene al riconoscimento dei principi è un processo che evolve *step by step*, affinché l'implementazione dei principi – sul piano politico – ed il controllo giurisdizionale si sviluppino parallelamente; ma anche, come spesso capita, secondo dei percorsi *stop and go* che sono essi stessi espressione della logica della gradualità.

Dal punto di vista del diritto costituzionale è da rilevare come la nostra dottrina si sia schierata con grande dispiego di forze intellettuali e politiche a voler considerare a tutti i costi i diritti sociali come fondamentali, il che è indiscutibile a condizione che si riconosca quanto dietro questo *nomen* si celi una ampia differenziazione nella tutela dei diritti stessi, unita ad una altrettanto ampia differenziazione nella loro implementazione; ciò non foss'altro che per il diverso regime di competenze che attiene alla implementazione stessa, con un legislatore nazionale che deve creare la *bottom line*, cioè i livelli essenziali delle prestazioni, unitamente alla tutela dei diritti come la previdenza sociale che sono ancora di competenza statale, mentre la salute e la sanità sono affidate alle Regioni. Già questa differenziazione di competenze è del resto sintomo della diversità di tutela sottostante ai diritti sociali, formalmente tutti fondamentali ma sostanzialmente sottoposti a forme differenti di realizzazione, appunto, che non possono che influire sulla loro effettività.

Bibliografia

- ALSTON P., DE SHUTTER O. (a cura di), *Monitoring fundamental rights in the EU. The contribution of the Fundamental Rights Agency*, Londra, 2005 e D. ANDERSON, C. MURPHY, *The Charter of fundamental rights*, in A. BIONDI, P. EECKHOUT, S. RIPLEY (a cura di), *EU law after Lisbon*, Oxford, 2012.
- AMALFITANO C., *General principles of EU law and the protection of fundamental rights*, Cheltenham, 2018.
- BARBERA A., *La Carta dei diritti: per un dialogo fra la Corte italiana e la Corte di giustizia*, in *Quaderni costituzionali*, 1, 2018, p. 161.
- BECKHOUT P., *Human Rights and the autonomy of EU law: pluralism or integration*, in *Current Legal Problems*, 66, 2013, pp. 169-202.
- BESSELINK L., *The Protection of Fundamental Rights post-Lisbon. The Interaction between the EU Charter of Fundamental Rights, the European Convention on Human Rights (ECHR) and National Constitutions*, pure.uva.nl, 2012.
- BETTI E., *L'interpretazione della legge e degli atti giuridici*, *Teoria generale e dogmatica*, 2^a ed., Milano 1971.
- BOBBIO N., *Principi generali di diritto*, in *Noviss. Dig. it.*, 13, 1966.
- CANNIZZARO E., *La Carta dei diritti fondamentali e la determinazione della intensità della sua tutela*, in *Eurojus.it*, 7 dicembre 2020.
- CAVASINO E., *Diritti e principi nello spazio giuridico europeo dei diritti fondamentali: un aspetto dell'esperienza costituzionale*, in *Rivista AIC*, 1, 2020, p. 561 ss.
- CONDINANZI M., *Diritti, principi e principi generali nell'ordinamento giuridico dell'Unione europea*, in L. D'ANDREA, G. MOSCHELLA, A. RUGGERI, A. SAITTA (a cura di), *La Carta dei diritti dell'Unione europea e le altre Carte (ascendenze culturali e mutue implicazioni)*, Torino, 2016, p. 82.
- 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. Il caso della giurisprudenza "sulle ferie"*, in *federalismi.it*, 22 maggio 2019, p. 7.
- CRISAFULLI V., *A proposito dei principi generali del diritto e di una loro enunciazione legislativa*, in *Jus. Riv. scienze giur.*, 2, 1940.
- DE BÚRCA G., *After the EU Charter of Fundamental Rights: The Court of Justice as a Human Rights Adjudicator?*, in *Maastricht Journal*, 2, 2013, p. 168 ss.
- DORSSEMONT F., *The right to information and consultation in article 27 of the Charter of Fundamental Rights of the European Union. Less than a right and less than a principle, just an ordinary provision lacking direct effect?*, in *Maastricht Journal of European and Comparative Law*, 4, 2014, p. 718.

- DRAETTA U., *Elementi di diritto dell'Unione europea. Parte istituzionale*, 5^a ed., Milano, p. 249.
- FRANTZIOU E., *(Most of) the Charter of Fundamental Rights is Horizontally Applicable: ECJ 6 November 2018, Joined Cases C-569/16 and C-570/16, Bauer et al.*, in *European constitutional law review*, 2, 2019, p. 312.
- GENNUSA M.E., *Un nuovo pezzo del puzzle: l'effetto diretto della Carta alla prova del caso Cresco*, in *Quaderni cost.*, 2, 2019, p. 459 ss.
- GUDMUNSDOTTIR, *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*, 52, 2015, pp. 685-720
- KROMMENDIJK J., *Principled silence or mere silence on principles: the role of the EU Charter's principles in the case law of the Court of Justice*, in *European Constitutional Law Review*, 2, 2015, pp. 321-356.
- LACIAKOVA V., MICHALICKOVA J., *Rights and principles: is there a need to distinguish them in the Charter of Fundamental Rights of the European Union?*, in *Contemporary Readings in Law and Social Justice*, 2, 2013, pp. 235-243.
- LENAERTS K., GUTIÉRREZ-FONS J.A., *The role of general principles of EU law*, in A. ARNULL, C. BARNARD, M. DOUGAN, E. SPAVENTA (a cura di), *A constitutional order of States? Essays in EU law in honour of Alan Dashwood*, Oxford, 2011, p. 179 ss.
- LOCK T., *Rights and principles in the EU Charter of fundamental rights*, in *Common Market Law Review*, 56, 2019.
- NASCIMBENE B., *Carta dei diritti fondamentali, applicabilità e rapporti tra giudici: la necessità di una tutela integrata*, in *European Papers*, 6, 2021, p. 88.
- 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*, 1, 2019.
- PRECHAL S., *Rights v. principles or how to remove fundamental rights from the jurisdiction of the Courts*, in J.W. DE ZWAAN, F.A. NELISSEN (a cura di), *The European Union. An ongoing process of integration*, Berlino, 2004.
- PRECHAL S., *Horizontal direct effect of the Charter of Fundamental Rights of the EU*, in *Revista de Derecho Comunitario Europeo*, 2020, p. 421.
- RODIÈRE P., *Droit social de l'Union européenne*, Parigi, 1998; F. PICOD, *Article II-111– Champ d'application*, in AA.VV., *Traité établissant une Constitution pour l'Europe. Partie II. La Charte des droits fondamentaux de l'Union. Commentaire article par article*, Brussels, 2005, p. 643.
- VIOLINI L., *Il principio di indeterminatezza preso sul serio? Il caso serio della Carta dei Diritti dell'Unione europea*, in C. BERGONZINI-A. LOSSIRI-G. DI CO-

SIMO-A. GUAZZAROTTI-C. MAINARDIS (a cura di), *Scritti per Roberto Bin*, Torino, 443-455.

VON BOGDANDY A., *I principi fondamentali dell'Unione europea. Un contributo allo sviluppo del costituzionalismo europeo*, Napoli, 2011.

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*, 1, 2014, p. 167.

