



**Numero 1 / 2026**

**Giuseppe BRONZINI**

**L'applicazione della Carta dei diritti fondamentali dell'UE  
nel settore civile/ lavoro: lo stato dell'arte  
a 25 anni della sua proclamazione**

# L'applicazione della Carta dei diritti fondamentali dell'UE nel settore civile/ lavoro: lo stato dell'arte a 25 anni della sua proclamazione<sup>1</sup>

Giuseppe BRONZINI

*Già Presidente della sezione lavoro della Corte di cassazione*

**Sommario.** 1. Introduzione. 2. L'interpretazione dell'art. 51 della Carta tra Testo ufficiale e Spiegazioni al Testo 3. L'applicazione diretta della Carta 4. La Carta e la protezione dei valori sociali dell'Unione.

## 1. Introduzione.

La mia relazione riguarda, in specifico, l'applicazione della Carta dei diritti nel settore civile/lavoro che, però, a sua volta rimanda a problemi ermeneutici più generali che, come diremo, non sembrano essere stati- nonostante il tempo trascorso (oltre 15 anni dall'entrata in vigore del Trattato di Lisbona che ne ha sancito l'obbligatorietà- con la formula dell'art. 6.1 TUE in virtù della quale la Carta ha “lo stesso valore giuridico dei Trattati”)- del tutto risolti emergendo un contrasto di opinioni piuttosto netto nella giurisprudenza della Corte di giustizia.

Ricordiamo che le ragioni “ufficiali della codificazione” emergono da un testo preparatorio delle scelte compiute dal Consiglio di Colonia, il cosiddetto Rapporto Simitis, dal nome dell'insigne Presidente della Commissione che lo elaborò nel 1998/99 per conto della Commissione europea<sup>2</sup>: la codificazione europea della materia dei *fundamental rights* doveva, per tale documento, assolvere a quattro esigenze fondamentali, quella di visibilità e di certezza dei diritti protetti, di legittimazione dell'operato della Corte di giustizia, nonché di equiparazione di *status* tra i diritti di diversa generazione con il conferimento di un rango primario anche a quelli di natura economico-sociale (ed anche alla pretese cosiddette di quarta generazione come il reddito minimo garantito), eccedenti quindi la matrice liberal-democratica della Convenzione europea del 1950.

Queste esigenze possono essere saldate tra di loro e lette come il tentativo, attraverso la codificazione, di introdurre nel contesto ordinamentale unionale, ed a catena in quelli interni collegati al primo, un punto di vista interno di natura costituzionale, legato ad una “*higher law*”, certamente prodotto delle tradizioni costituzionali comuni e delle più alte decisioni delle Corti di vertice statali e di quelle europee, ma condotte a “sistema” nella complessa opera di “codificazione ricostruttiva” della materia. Un ambizioso progetto di elaborazione di uno *ius commune* europeo riguardante la garanzie dei diritti fondamentali, che mirava ad integrare il piano degli stati membri, quello euro-unitario e quello del Consiglio d'Europa (soprattutto riguardo la Cedu) alla cui base nel 2000 l'Unione ha posto la Carta di Nizza, strumento aggiornato di

<sup>1</sup> Relazione corretta ed integrata al Corso della Scuola Superiore della Magistratura su “Il ruolo della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea nel diritto nazionale a 25 anni dalla sua proclamazione” del 24 Novembre 2025. Nel testo presente si è omessa l'illustrazione di tre casi di applicazione con particolare efficacia, nel settore civile/lavoro, della Carta dei diritti finalizzata alla discussione tra i partecipanti al Corso.

<sup>2</sup> C. Pinelli *Il momento della scrittura*, Il Mulino, 2002. Si vedano le conclusioni del Consiglio di Colonia del 1999 (che conferì il mandato alla prima Convenzione) per la scrittura della Carta “ il rispetto dei diritti fondamentali è uno dei principi fondativi dell'Unione europea e la condizione indispensabile della sua legittimità”. Cfr. (a cura di G. Bronzini, V. Piccone) *La Carta e le Corti. I diritti fondamentali nella giurisprudenza multilivello*, Chimienti, 2007

protezione individuale e collettiva per le sfide contemporanee, premessa, ma anche stimolo, per perseguire una trasformazione in senso costituzionale del potere pubblico europeo che ancora molti intellettuali del vecchio continente ritengono debba seguire i modelli federali, seguendo la visione anticipatrice del Manifesto di Ventotene<sup>3</sup>.

L'applicabilità delle norme sostanziali sui diritti fondamentali della Carta è divenuta, nel corso degli anni, uno dei temi più rilevanti della giurisprudenza della Corte di giustizia con decine se non centinaia di sentenze che hanno cercato di chiarire i connessi problemi interpretativi che riguardano prevalentemente l'operatività delle norme della Carta nel diritto interno avendo la Corte tenuto sempre ben fermo che la Carta è sempre rilevante- quantomeno a livello interpretativo- per quanto riguarda il diritto dell'Unione, compreso quello dei Trattati, lo stesso diritto internazionale (inclusi i provvedimenti a carattere cogente degli organi dell'ONU) o gli Accordi dell'Unione con Stati terzi che possono essere annullati se contrastanti con il contenuto essenziale del *Bill of rights* dell'Unione, come è avvenuto in storiche decisioni della Corte di giustizia in materia di *privacy* e trasferimento di dati negli USA<sup>4</sup>.

La Carta invece interferisce con il diritto interno degli stati membri solo in certi casi seguendo il principio di attribuzione tra stati e U.E.: l'art. 6 TUE stabilisce il “valore giuridico” delle norme della Carta al primo comma ed al comma successivo precisa che “le disposizioni della Carta non estendono in alcun modo le competenze dell'Unione definite nei Trattati”, ma il suo ambito di applicazione a livello nazionale è definito in specifico dall'art. 51 della stessa Carta che rientra tra le 4 clausole orizzontali con le quali si è voluto disciplinare, nella prima Convenzione, non solo la delicatissima questione dei bilanciamento tra *fundamental rights*, ma anche i criteri di raccordo tra diritto dell'Unione, diritto interno e diritto internazionale<sup>5</sup>.

La forza rivoluzionaria della Carta risiede non solo nel guidare i legislatori e gli organi dell'UE nella loro attività, fornendo un parametro di legittimità del loro operato, ma anche nel verificare l'implementazione (legislativa o amministrativa) del diritto sovranazionale negli ordinamenti interni: è su questo terreno più spigoloso ed incerto vista la natura ancora ambigua dell'ordinamento sovranazionale, alla cui base vi sono Trattati internazionali ma che tuttavia si avvale di principi propri di ordinamenti federali come quello di efficacia diretta e di primato negli stati membri, che si è giocata e si gioca davvero l'effettività della Carta dei diritti.

L'imbuto attraverso il quale la normatività prescrittiva della Carta dal livello sovranazionale si trasferisce al piano nazionale è l'art. 51 della stessa Carta, croce e delizia del dibattito sull'applicazione del *Bill of rights* UE su cui ora ci soffermeremo<sup>6</sup>.

<sup>3</sup> Cfr. (a cura di G. Allegri, G. Bronzini *Ventotene. Un Manifesto per il futuro*), Manifestolibri, 2024

<sup>4</sup> CGUE 6.10.2015, C-362/14, *Schrems*

<sup>5</sup> Mi permetto di rinviare al mio G. Bronzini *Il lungo viaggio della Carta dei diritti fondamentali nell'ordinamento europeo*, in *RGL*, 2022, n. 3, Parte I, p. 465 ss.

Per i dati della Corte di cassazione italiana in Italgiure i richiami nelle decisioni sono per la Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea 5392 cui si aggiungono 2700 per la Carta di Nizza in sede civile; 2.703 in sede penale per la CDFUE e 466 per la Carta di Nizza; secondo alcune rilevazioni interne (come le Relazioni di apertura dell'anno giudiziario del Primo Presidente della Corte di cassazione) oltre la metà delle controversie trattate presso le Sezioni Unite della Cassazione riguardano questioni di “diritto europeo”

<sup>6</sup> M. Bobek, Prassl J.A. (a cura di) *The EU Charter of fundamental rights in the member states*, Hart Publishing, 2020; A. De Stasi *Parabola evolutiva della sovranità statale ed espansione delle competenze dell'Unione europea: in particolare i limiti di applicabilità della Carta dei diritti fondamentali per gli stati membri dell'UE*, in De Stasi A., Fuceglia G., Martino G., Pennetta G. (a cura di), *Liber amicorum per Massimo Panebianco*, Editoriale Scientifica, Napoli, 2020, pp. 185-291; Mastroianni R., Pollicino O., Allegrezza S., Pappalardo F., Razzolini O. (a cura di) (2017) *La Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea*, Giuffrè, 2020

## 2. L'interpretazione dell'art. 51 della Carta tra Testo ufficiale e Spiegazioni al Testo

Dal momento del proclamazione (7.12.2000) a Nizza, sino al giorno dell'entrata in vigore del *Lisbon Treaty* (1.12.2009), la Carta ha goduto di un momento molto vivace di “applicazione anticipata”, di ausilio interpretativo, al di là dei non semplici problemi di ripartizione di competenze tra UE e *member states*, visto che il Testo di Nizza non veniva utilizzato come vera e propria fonte, persino da parte di Corti costituzionali tra cui quella spagnola e quella italiana<sup>7</sup> Lo schema tipicamente utilizzato in tanti Tribunali europei era quello per cui una interpretazione diversa da quella adottata sarebbe stata in contrasto con qualche formulazione della Carta, più che altro, quindi, una modalità per rafforzare la solidità di una motivazione mostrandone la coerenza con le linee più profonde del processo di integrazione europeo.

L'art. 51 diviene invece cruciale dopo il 1.12.2009 allorché diventa doveroso stabilire se la norma interna di cui si discute vada giudicata anche alla luce della Carta dei diritti e con quali conseguenze; sotto questo profilo la questione “applicabilità” si biforca in due sub-questioni: se la Carta sia pertinente e- in caso affermativo -con quali effetti.

L'art. 51 sul primo punto si limita ad affermare che “le disposizioni della presente Carta si applicano … agli stati membri esclusivamente nell'attuazione del diritto dell'Unione”<sup>8</sup>. Si tratta quindi, di individuare esattamente quando una norma interna stia “attuando” il diritto dell'Unione.

La Commissione europea ha- da sempre- svolto un ruolo promotore e garante della diffusione dell'applicazione giudiziaria della Carta dei diritti individuata come un motore essenziale per una convergenza tra i sistemi giudiziari nella creazione di uno spazio di libertà, sicurezza e giustizia, “correlato garantista” del mercato unico e presupposto per progetti integrativi più avanzati. Dal 2010 la Commissione redige un prezioso Report annuale sull'applicazione della Carta che cerca di diffondere le linee di sviluppo della giurisprudenza della Corte di giustizia nella protezione dei diritti fondamentali enunciati nel *Bill of rights* dell'Unione. La posizione della Commissione è stata sempre di estrema apertura: la Carta è applicabile non solo se la norma interna è direttamente applicativa di una norma sovranazionale (legge che recepisce una direttiva), ma anche quando la Carta è utilizzata come deroga al vigore di norme europee, se vengono in rilievo fondi e risorse dell'Unione ed ancora se “comunque esiste una specifica disciplina del diritto dell'Unione in materia o che entri in causa” (sono le ipotesi specificate già nel Report del 2013). Insomma il link che deve sussistere tra norma interna e norma U.E. non necessariamente deve essere diretto e necessario ma è sufficiente che la prima sia collegabile al diritto europeo per qualche aspetto, entri nella suo cono d'ombra.

Il Report del 2013 saluta con grande entusiasmo la prima sentenza di Grande Camera *Åkerberg Fransson* del 2013, C-617/10 (che a lungo è apparso come *leading case* sulla questione):

“la sentenza segna un importante passo avanti nel processo in corso volto a chiarire l'interpretazione dell'articolo 51 della Carta. La Corte è stata sollecitata a chiarire se le fattispecie di diritto interno che rispondono agli obiettivi fissati dal diritto dell'Unione costituiscono anch'esse situazioni in cui viene data “attuazione” al diritto dell'Unione conformemente all'articolo 51 della Carta. La Corte è stata adita in via pregiudiziale da un tribunale di primo grado svedese, che ha chiesto se è ammessa l'imputazione per reati fiscali qualora all'imputato è già stata

<sup>7</sup> Cfr. la sentenza della Corte costituzionale n. 135/2002 che ricorda che la Carta anche se priva di efficacia giuridica “ha un carattere espressivo di principi comuni agli ordinamenti europei”

<sup>8</sup> Il capoverso dell'art. 51 replica il capoverso dell'art. 6 TUE per cui “la presente Carta non estende l'ambito di applicazione del diritto dell'Unione al di là dell'Unione, né introduce competenze nuove o compiti nuovi per l'unione, né modifica le competenze e i compiti definiti dei Trattati”

inflitta una pena pecuniaria nell'ambito di un precedente procedimento amministrativo, a seguito di una stessa comunicazione di dati inesatti. La questione andava esaminata in relazione al principio *ne bis in idem* (secondo il quale una persona non deve essere punita due volte per lo stesso reato), sancito dall'articolo 50 della Carta, anche se la normativa nazionale su cui si fondano le sanzioni amministrative e i procedimenti penali non era stata adottata in applicazione del diritto dell'Unione.

La Corte ha sottolineato che il diritto dell'Unione impone agli Stati membri di garantire che l'IVA sia interamente riscossa, di lottare contro le attività illecite lesive degli interessi finanziari dell'Unione e, per combattere la frode lesiva degli interessi finanziari dell'Unione, di adottare le stesse misure che adottano per combattere la frode lesiva dei loro stessi interessi. Le risorse proprie dell'Unione comprendono le entrate provenienti dall'applicazione di un'aliquota uniforme agli imponibili IVA armonizzati determinati secondo regole dell'Unione. Sussiste dunque un nesso diretto tra la riscossione del gettito dell'IVA nell'osservanza del diritto dell'Unione applicabile e la messa a disposizione del bilancio dell'Unione delle corrispondenti risorse IVA. Qualsiasi lacuna nella riscossione del gettito dell'IVA a livello nazionale determina un potenziale impatto sul bilancio dell'Unione. La Corte ha stabilito che *“dato che i diritti fondamentali garantiti dalla Carta devono essere rispettati quando una normativa nazionale rientra nell'ambito di applicazione del diritto dell'Unione, non possono quindi esistere casi rientranti nel diritto dell'Unione senza che tali diritti fondamentali trovino applicazione. L'applicabilità del diritto dell'Unione implica quella dei diritti fondamentali garantiti dalla Carta”*<sup>15</sup>. Secondo la Corte l'applicazione del diritto nazionale in tale contesto mira *“a sanzionare una violazione delle disposizioni della direttiva [...] e pertanto ad attuare l'obbligo, imposto dal Trattato agli Stati membri, di sanzionare in modo effettivo i comportamenti lesivi degli interessi finanziari dell'Unione.* Quanto alla pronuncia definitiva, la Corte ha osservato che il principio in base al quale nessuno può essere punito due volte per lo stesso reato non osta a che uno Stato membro imponga, per gli stessi fatti, una sanzione tributaria e successivamente una sanzione penale, qualora la prima sanzione non sia di natura penale”.

Si tratta di una interpretazione non strettamente testuale del termine “applicazione” ma certamente di natura “sistematica” poiché la legge interna viene ad inserirsi in un contesto disciplinato dal diritto dell'Unione (almeno “potenzialmente” come nel caso svedese prima ricordato nel quale la regolazione dello stato era ulteriore rispetto a quella U.E.).

La CGUE, comunque, cerca di trovare un riscontro nelle Spiegazioni alla Carta (da tenersi “in debito conto” da parte degli interpreti secondo l'art. 6.3 TUE). Tali Spiegazioni si allontanano, in effetti, dalla formula utilizzata all'art. 51 e richiamano la giurisprudenza della CGUE sul rilievo del diritto dell'Unione nell'ambito interno in tutti i casi in cui “gli stati membri agiscano nell'ambito di applicazione di tale diritto”, precisazione che porta ad escludere che sia necessario che l'atto interno sia collegato e predeterminato nel suo contenuto essenziale direttamente da un atto sovranazionale visto che si parla di azione legislativa in un “ambito di applicazione”. Autorevole conferma di questo orientamento è venuta da altra decisione di Grande Camera la sentenza *Berliož* del 16 maggio 2017, C-682/2017 in un caso di obbligo di prestare informazioni fiscali tra stati. In sostanza nella fattispecie esaminata la normativa U.E. era priva di ogni accordo con quella nazionale che stabiliva solo una sanzione per il soggetto che non collabora nelle informazioni fiscali richieste, non prevista dalla direttiva. La CGUE precisa che <<... la circostanza che la disposizione nazionale che funge da base di una misura sanzionatoria come quella inflitta alla *Berliož* figuri in una legge che non è stata adottata per trasporre la direttiva 2011/16 è irrilevante, dal momento che l'applicazione di tale disposizione nazionale persegue la finalità di garantire quella della citata direttiva>>.

A tutt'oggi, come accennato, l'orientamento della Commissione è fermo su questa ampia valorizzazione della Carta: si prenda l'ultimo Report del 2025: “gli Stati membri attuano il diritto dell'UE quando:-danno attuazione alla normativa dell'UE adottando misure nazionali di attuazione; - adottano una normativa concernente materie in relazione alle quali il diritto dell'UE stabilisce obblighi specifici o prevede una deroga; - adottano misure specifiche finalizzate a contribuire alla realizzazione dell'obiettivo di un atto dell'UE, se autorizzate a farlo dall'atto in questione; attuano programmi di finanziamento dell'UE in linea con le norme di finanziamento dell'UE“.

Tuttavia sin dal 2013 vi è stata una diversa linea interpretativa molto più restrittiva secondo la quale “per stabilire se una misura nazionale rientri nell'attuazione del diritto dell'Unione ai sensi dell'articolo 51, paragrafo 1, della Carta occorre verificare, inter alia, se la normativa nazionale in questione abbia lo scopo di attuare una disposizione del diritto dell'Unione, quale sia il suo carattere e se essa persegua obiettivi diversi da quelli contemplati dal diritto dell'Unione, anche se è in grado di incidere indirettamente su quest'ultimo, nonché se esista una normativa di diritto dell'Unione che disciplini specificamente la materia o che possa incidere sulla stessa”, come nel caso *Siragusa* del 6 marzo 2014, C-206/2013 sempre di Grande Camera, da cui è tratta la citazione che precede. Secondo l'opinione assai autorevole del Giudice della Corte Marek Safjan<sup>9</sup> si dovrebbe seguire un approccio <<funzionalista>> nell'interpretare l'art. 51: è sufficiente che la fattispecie presenti un legame anche indiretto con il diritto europeo, ma si deve dimostrare anche che, nel merito, quest'ultimo abbia avuto un significativo rilievo nel predeterminare la norma nazionale, non bastando che si tratti di un legame potenziale.

Mi pare che proprio nel settore sociale questo orientamento più rigido sia quello imperante ed all'origine di molte ordinanze della CGUE di inammissibilità<sup>10</sup>. Va menzionato in particolare il caso dei licenziamenti collettivi: come nell'ordinanza del 4.6. 2020, C-32/2020, *TJ* nella quale la CGUE ha parlato di armonizzazione parziale delle discipline nazionali relativamente al solo profilo del diritto alla consultazione ed informazione, ma non per il regime delle sanzioni per un licenziamento intimato senza il rispetto di tale diritto<sup>11</sup>. La Corte si preoccupa che la Carta possa essere invocata sulla base di una mera affinità tematica tra le norme interne e sovranazionali e quindi replica che le seconde non regolano i licenziamenti<sup>12</sup>. E' evidente che ci troviamo fuori dal solco tracciato dalla linea *Fransson- Berlöz* (che in effetti le decisioni sui licenziamenti collettivi non richiamano, al contrario del precedente della *Siragusa*) visto che le modalità sanzionatorie nel caso di licenziamenti non preceduti dalle informazioni richieste dalla direttiva sono serventi

<sup>9</sup> Safjan M. (2014), *Fields of application of the Charter of Fundamental Rights and constitutional dialogues in the European Union*, in *Distinguished Lectures*, n. 2/2014, IUE

<sup>10</sup> Provvedimenti che dovrebbero essere delle eccezioni posto che la CGUE ha mantenuto fermo il criterio per cui “le questioni relative all'interpretazione del diritto dell'Unione poste dal giudice nazionale nel contesto di diritto e di fatto che egli definisce sotto la propria responsabilità, e di cui non spetta alla Corte verificare l'esattezza, godono di una presunzione di rilevanza. Il rifiuto, da parte della Corte, di statuire su una questione proposta da un giudice nazionale è possibile soltanto qualora appaia in modo manifesto che l'interpretazione del diritto dell'Unione richiesta non ha alcun rapporto con la realtà effettiva o l'oggetto del procedimento principale, qualora la questione sia di tipo ipotetico o, ancora, qualora la Corte non disponga degli elementi di fatto o di diritto necessari per rispondere in modo utile alle questioni che le sono sottoposte (sentenza del 6 giugno 2024, INGSTEEL, C-547/22, EU:C:2024:478, punto 26 e giurisprudenza ivi citata)”; CGUE 14.11.2024, C-1197/23, S. SA

<sup>11</sup> Princípio replicato, questa volta, con sentenza il 17 marzo 2021 C-652/19, *KO*

<sup>12</sup> Cfr. Corte di giustizia 22 gennaio 2020, C-177/2018 *Almudena* ove si ricorda che “le disposizioni della Carta si applicano agli stati membri esclusivamente nell'applicazione del diritto dell'Unione e che questo inciso presuppone l'esistenza di un collegamento tra un atto del diritto dell'Unione e la misura nazionale in causa che vada al di là dell'affinità tra le materie prese in considerazione o dell'influenza indirettamente esercitata da una materia sull'altra” (punto 58) o ancora la GCUE Grande Camera del 19.11.2019, C-609/17, *Terveys* secondo cui è indifferente che le misure nazionali cadano in un settore nel quale l'U.E. è competente se le norme sovranazionali non impongono agli stati alcun obbligo in specifico in relazione ad una determinata situazione (punto 59).

l'effetto utile della direttiva e che quindi sussiste un link piuttosto corposo tra la norma interna e l'*enforcement* della direttiva.

Le due linee insomma convivono pur portando a conseguenze piuttosto diverse sul piano della cogenza della Carta rispetto al diritto interno: nel diritto sociale sembra, anzi, prevalente l'orientamento più restrittivo che porta ad una certa disillusione nei confronti delle potenzialità garantiste della Carta, già ridimensionate dalla nota giurisprudenza della CGUE che ha ritenuto non sindacabile alla luce delle norme del *Bill of rights* U.E. le cosiddette misure di *austerity*, quei provvedimenti adottati dagli stati più indebitati per il contenimento del loro debito pubblico per la mancanza della dimostrazione che queste misure siano state imposte (e non solo "suggerite") dal diritto dell'Unione<sup>13</sup>. Solo con la sentenza del 20.9.2016, *Ledra Advertising*, C- 8/2015 la CGUE ha cercato di attenuare questa immunità dei provvedimenti di *austerity* da una valutazione di legittimità alla luce della Carta affermando il principio per il quale gli organi dell'Unione possono rispondere a titolo di responsabilità extracontrattuale (e quindi per danno) nel caso abbiano agito in violazione delle norme (anche sociali) della Carta, escludendo poi nel merito che questa ipotesi si fosse verificata nel caso degli aiuti (subordinati a provvedimenti di rigore nella spesa pubblica) a Cipro<sup>14</sup>.

Anche se la giurisprudenza della CGUE nel suo complesso appare molto *pro-Charter* (anche quella più restrittiva non chiede – comunque - che la norma interna sia direttamente attuativa di quella U.E. ma solo che quest'ultima sia in qualche modo condizionata nel suo contenuto dalla prima) il conflitto interpretativo prima riportato ha portato a molte incertezze ed oscillazioni ed anche ad accuse (piuttosto ingiustificate in verità) ai Giudici comuni di aver abusato del loro ruolo applicando la Carta al di fuori dell'art.51<sup>15</sup>. La CGUE non è riuscita a governare questo dissidio interno rinunciando ad un'opera di chiarificazione nomofilattica, anche solo di fatto, ove si ritenesse che questo ruolo non rientri nelle sue attribuzioni.

### 3. L'applicazione diretta della Carta

Altro problema che la Corte ha<sup>16</sup> dovuto risolvere riguarda un delicato ed ulteriore problema e cioè se alcune disposizioni della Carta siano direttamente applicabili, conducendo anche alla disapplicazione delle norme interne contrastanti ove non sia sufficiente una "interpretazione conforme". La Corte di giustizia sembra aver seguito, sul punto, i principi generali secondo i quali una norma dell'Unione è direttamente applicabile se *self-executing* cioè se possiede quella caratteristiche di chiarezza, precisione ed incondizionatezza tali da poter offrire una regola di diritto in sé esaustiva ed utilizzabile da parte dei giudici nazionali. Una giurisprudenza in corso di assestamento sta precisando quali siano le norme della Carta che possano condurre al "terribile potere" di disapplicazione da parte dei giudici nazionali: sino ad oggi gli artt. 7 e 8, l'art. 47, gli artt. 20 e 21, gli artt. 48, 49 e 50 a carattere penalistico (per i quali le norme della Carta, le direttive procedurali UE e le precisazioni della giurisprudenza della Corte di giustizia si integrano con le norme analoghe della Cedu e le decisioni della Corte di Strasburgo), ma anche una disposizione

<sup>13</sup>Cfr. ordinanza *Sindicato dos bancarios do Norte* del 7 marzo 2013, C-128/2012. Su questa giurisprudenza cfr. G. Bronzini *La Carta dei diritti è effettiva?*, in *Teoria politica* n. 1/2016, p. 266. ss

<sup>14</sup> Cfr. G. Bronzini Corte di giustizia: verso la sindacabilità delle misure di *austerity*?, in *RIDL* n. 1/2017, II, p. 220 ss.

<sup>15</sup> Cfr. A. Barbera *La Carta dei diritti: per un dialogo fra la Corte italiana e la Corte di Giustizia*, in *Rivista AIC*, n. 4/2017

<sup>16</sup> Nascimbene B. (2021), *Carta dei diritti fondamentali, applicabilità e rapporti tra giudici: la necessità di una tutela integrata*, in *European papers*, n. 6/2021; Piccone V. (2021), *Vulnerabilità del singolo e universalità dei diritti: un nuovo corso per la nomofilachia?*, in *Questione giustizia online*

cruciale a carattere sociale come l'art. 31 sul diritto alle ferie ed ai riposi attraverso cui si consente una disapplicazione che invece non è ammessa per la direttiva che ne costituisce la fonte.

Un aspetto davvero rilevante (e forse imprevisto) di questa risoluta giurisprudenza della Corte di giustizia è senza dubbio una sorta di processo di gemmazione dei diritti fondamentali, a partire da quelli in cui più forte è la matrice europea, per via di una sorta di individuazione analitica di presupposti del diritto della Carta preso in esame; si va dal cosiddetto “diritto all'oblio” estrapolato dagli artt. 7 e 8<sup>17</sup> che ormai viaggia verso una riconoscimento internazionale generalizzato (almeno in tutti i paesi OCSE), al diritto di essere preavvisato della possibilità di perdere, in caso di inerzia, l'indennità sostitutiva delle ferie desunto dall'art. 31<sup>18</sup>, da quello di percepire le ferie anche in caso di inattività forzata lavorativa per fatto addebitabile al datore di lavoro ex art. 31<sup>19</sup>, sino al diritto per ogni lavoratore a meccanismi di computo dell'orario di lavoro ex art. 31<sup>20</sup> ma l'elenco potrebbe allungarsi. Laddove le norme di base siano di applicazione diretta le loro “gemmazioni” sembrerebbero poter condividere questa potenzialità in quanto collegate come presupposti o corollari necessari di alcune norme della Carta.

In conclusione l'applicabilità diretta della Carta in campo sociale è già stata riconosciuta per l'art. 31, ma notevole ci sembra anche l'impatto dell'art. 21 in tema di discriminazione dichiarato di applicazione diretta nella *Egemberger* (in congiunzione con l'art. 47)<sup>21</sup>, nella *Cresco Investigation*<sup>22</sup>, nella *IR*<sup>23</sup>, per citare quelle in cui l'affermazione è più netta, anche in congiunzione con l'art. 20 (agendo- quindi- con effetti simili a quelli del principio di ragionevolezza di cui all'art. 3 nel nostro sistema costituzionale). Certamente rimane il dubbio se a determinare una applicazione diretta (orizzontale) sia necessariamente la Carta, il principio generale della non discriminazione o l'attitudine delle direttive antidiscriminatorie la cui finalità è quella di ripristinare la naturale parità di trattamento, anche ex art. 20 della Carta, una volta accertata la violazione. Anche nella materia estremamente complessa della non discriminazione una certa mancanza di attitudine nomofilattica si riscontra nell'orientamento della Corte di giustizia.

Infine l'art. 47 della Carta potrebbe condurre ad attribuire alle direttive una efficacia diretta secondo l'indicazione della recente sentenza della CGUE del 20.2.2024, C-715/2020 anche nel caso della clausola 4 della direttiva sui contratti a termine. Ha affermato la Corte che questa “osta ad una normativa nazionale secondo la quale un datore di lavoro non è tenuto a motivare per iscritto il recesso con preavviso da un contratto a tempo determinato, mentre è tenuto a tale obbligo nel caso di recesso da un contratto di lavoro a tempo indeterminato. Il giudice nazionale investito da una controversia tra privati è tenuto, qualora non gli sia possibile interpretare il diritto nazionale applicabile in modo conforme a tale clausola, ad assicurare, nell'ambito delle sue competenze la tutela giurisdizionale spettanti ai singoli in forza dell'art. 47 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea e a garantire la piena efficacia di tale articolo, disapplicando, per quanto necessario, qualsiasi disposizione contraria”.

<sup>17</sup> Corte di giustizia 13 maggio 2014, C-131/12, *Google Spain*

<sup>18</sup> Tra le tre sentenze sulle ferie nella stessa data la più univoca è: Corte di giustizia 6 novembre 2018, C-684/16, *Max Planck*; sul “Trittico” cfr. gli interventi pubblicati sulla rivista *Federalismi* del 22 Maggio 2019 di G. Amoroso, G. Bronzini, M. Condinanzi, F. Ferraro, G. Mammone, V. Piccone, L. S. Rossi, S. Sciarra

<sup>19</sup> Corte di giustizia 26 giugno 2020, C-762/2018 e C-37/19, *QH*

<sup>20</sup> Corte di giustizia 14.5.2019, C-55/18, *Commisiones obreras*

<sup>21</sup> Corte di giustizia 17 aprile 2018, C-414/2016.

<sup>22</sup> Corte di giustizia 22 gennaio 2019, C-193/17

<sup>23</sup> Corte di giustizia 11 settembre 2018, C-68/17

Infine va segnalato come si stia formando, sulla scia della flebile formulazione dell'art. 26 della Carta dei diritti<sup>24</sup>, nel suo collegamento alla direttiva antidiscriminatoria 2000/78 ed alla Convenzione di New York (sottoscritta dall'Unione), una sorta di *corpus* organico protettivo di impronta sovra-nazionale che sembra in grado di far convergere molto profondamente le discipline interne ed il comportamento delle imprese che operano nei territori dell'Unione, in ordine ai diritti dei disabili, nonostante manchi una disciplina con finalità armonizzanti. Da ultimo con la decisione dell'11.9.2025, *Berridi*, C-28/2024, su rinvio pregiudiziale della Corte di cassazione la Corte di giustizia, ha allargato (rinviano alla giurisprudenza della Corte di Strasburgo ed alla Convenzione ONU) la nozione di persone "disabili" anche ai *caregivers* cui sono affidati giungendo alle seguenti conclusioni: "un datore di lavoro è tenuto, per garantire il rispetto del principio di uguaglianza dei lavoratori e del divieto di discriminazione indiretta di cui all'articolo 2, paragrafo 2, lettera b), di tale direttiva, ad adottare soluzioni ragionevoli, ai sensi dell'articolo 5 di detta direttiva, nei confronti di un lavoratore che, senza essere egli stesso disabile, fornisca al figlio affetto da una disabilità l'assistenza che consente a quest'ultimo di ricevere la parte essenziale delle cure che le sue condizioni richiedono, purché tali soluzioni non impongano a detto datore di lavoro un onere sproporzionato>>.

#### 4. La Carta e la protezione dei valori sociali dell'Unione.

Infine che ruolo potranno avere i giudici comuni attraverso lo strumento del rinvio pregiudiziale nella difesa anticipata dei "valori" dell'Unione (ex art. 2 TUE) ed in particolare di quelli a carattere sociale? Le due sentenze gemelle della Corte di giustizia contro Polonia ed Ungheria del 16 febbraio 2022 (rispettivamente, C-157/2021 ed Ungheria C-156/2021) sul regolamento di condizionalità del 2020 offrono sentieri interessanti: in particolare in quella contro la Polonia si afferma "occorre anzitutto ricordare che i valori fondanti dell'Unione e comuni agli Stati membri, contenuti nell'articolo 2 TUE, comprendono quelli del rispetto della dignità umana, della libertà, della democrazia, dell'uguaglianza, dello Stato di diritto e del rispetto dei diritti umani, in una società caratterizzata in particolare dalla non discriminazione, dalla giustizia, dalla solidarietà e dalla parità tra donne e uomini.... Il preambolo della Carta ricorda, in particolare, che l'Unione si basa sui principi di democrazia e dello Stato di diritto e riconosce i diritti, le libertà e i principi enunciati nella stessa Carta. Gli articoli 6, da 10 a 13, 15, 16, 20, 21 e 23 di quest'ultima precisano la portata dei valori della dignità umana, della libertà, dell'uguaglianza, del rispetto dei diritti umani, della non discriminazione e della parità tra donne e uomini, contenuti nell'articolo 2 TUE. L'articolo 47 della Carta e l'articolo 19 TUE garantiscono in particolare il diritto a un ricorso effettivo e il diritto a un giudice indipendente e imparziale preconstituito per legge, per quanto riguarda la tutela dei diritti e delle libertà garantiti dal diritto dell'Unione. Inoltre, gli articoli 8 e 10, l'articolo 19, paragrafo 1, l'articolo 153, paragrafo 1, lettera i), e l'articolo 157, paragrafo 1, TFUE precisano la portata dei valori di uguaglianza, di non discriminazione e della parità tra donne e uomini e consentono al legislatore dell'Unione di adottare norme di diritto derivato dirette ad attuare tali valori".

Ebbene qui la Corte del Lussemburgo ricorda che l'art. 47 della Carta è servente anche ad altri valori dell'Unione che trovano attuazione attraverso norme di diritto derivato. Sono valori ex art. 2 anche la non discriminazione, la solidarietà e la parità uomo-donna che l'art. 2 ultima parte definisce come tratti caratterizzanti la società europea visto che nel passaggio di prima sono citati

<sup>24</sup> Che non fa alcun riferimento alle "soluzioni ragionevoli"; le Spiegazioni alla Carta si limitano a richiamare quanto previsto dalla Carta sociale europea (art. 15) e dalla Carta comunitaria dei diritti sociali fondamentali dei lavoratori(art. 26)

espressamente come valori non discriminazione e parità tra donne e uomini nella loro correlazione con la Carta che non figurano nel primo elenco ma nel secondo sui tratti caratterizzanti la società europea (quindi anche la solidarietà). Ma c'è molto di più: la stessa Corte ricorda alcune norme “ponte” dei Trattati che legittimano il diritto derivato nelle rispettive materie e l'applicabilità della Carta in caso di violazione. Si tratta di un collegamento che richiama quello già elaborato per lo stato di diritto per cui plurime violazione del diritto antidiscriminatorio, ad esempio, dell'Unione e del criterio parità uomo- donna (fotografato dall'art. 157 TFUE di applicabilità diretta) potrebbero rilevare anche sotto il profilo della violazione dei valori ex art. 2 e portare a quelle conseguenze drastiche previste dall'art. 7 TUE. La Corte sembra così affermare che i valori europei costituiscono nel complesso un sistema che si collega a quello disegnato nella Carta di Nizza. La stessa Corte ricorda alcune norme “ponte” dei Trattati che legittimano il diritto derivato nelle rispettive materie e l'applicabilità della Carta in caso di violazione. Si tratta di un collegamento che richiama quello già elaborato per lo stato di diritto per cui plurime violazione del diritto antidiscriminatorio, ad esempio, dell'Unione e del criterio parità uomo- donna (fotografato dall'art. 157 TFUE di applicabilità diretta) potrebbero rilevare anche sotto il profilo della violazione dei valori ex art. 2 e portare a quelle conseguenze drastiche previste dall'art. 7 TUE<sup>25</sup>.

Una nuova frontiera, quindi, per l'applicabilità della Carta anche in campo sociale.

---

<sup>25</sup> Rossi, L.S. (2020) *Il valore giuridico dei valori. L'art. 2 TUE: relazioni con altre disposizioni del diritto primario dell'Unione e rimedi giurisdizionali*, in *Federalismi*, 17 giugno; G. Bronzini *La difesa anticipata dei “valori” sociali dell'Unione (art. 2 TUE): spunti dalla giurisprudenza della Corte di giustizia*, in *RGL* n. 3/2022, Parte II, p. 223 ss.