



Dipartimento di Scienze Politiche

Cattedra di Diritto dell'Unione europea

L'EFFETTO DIRETTO
NELLA SENTENZA *MAX-PLANCK*

RELATORE

Prof. Roberto Baratta

CANDIDATO

Elena Cardino

MATRICOLA

081342

ANNO ACCADEMICO 2018/2019

INDICE

INTRODUZIONEpag.5

CAPITOLO I

IL C.D. EFFETTO DIRETTO NEGLI ORDINAMENTI GIURIDICI DEGLI STATI MEMBRI

1. La dottrina del c.d. “effetto diretto” del diritto dell’Unione europea negli ordinamenti
interni degli Stati membripag.7

2. La delimitazione dell’ambito di operatività dell’effetto diretto.....pag.13

CAPITOLO II

LA SENTENZA *MAX-PLANCK* NELLA GIURISPRUDENZA DELLA CORTE DI GIUSTIZIA DELL’UNIONE EUROPEA

1. La giurisprudenza della Corte dell’Unione europea in merito al diritto alle
ferie.....pag.22

2. La sentenza <i>Max-Planck</i>	pag.29
2.1 I fatti di causa e le questioni pregiudiziali sollevate.....	pag.29
2.2 Conclusioni dell'Avvocato generale e decisione della Corte.....	pag.31
3. Aspetti controversi nella sentenza <i>Max-Planck</i>	pag.33
CONCLUSIONE.....	pag.43
ABSTRACT.....	pag.45
BIBLIOGRAFIA.....	pag.52
GIURISPRUDENZA.....	pag.54

Abbreviazioni

AG: Avvocato generale

art.: articolo

artt.: articoli

CE: Comunità europea

CEE: Comunità economica europea

CGUE: Corte di giustizia dell'Unione europea

EC: European Community

EU: European Union

op.cit.: opera citata

TCEE: Trattato che istituisce la Comunità economica europea

TFUE: Trattato sul funzionamento dell'Unione europea

TUE: Trattato sull'Unione europea

UE: Unione europea

INTRODUZIONE

La presente tesi si prefigge di analizzare l'effetto diretto del diritto dell'Unione europea negli ordinamenti nazionali degli Stati membri, che riveste un ruolo fondamentale nella comprensione della natura dell'ordinamento UE. In questa analisi sarà riservata una specifica attenzione alla sentenza *Max-Planck*, che, pur essendo recente, costituisce già una pietra miliare, imprescindibile nello studio dell'effetto diretto e delle sue implicazioni soprattutto con riguardo alla Carta dei diritti fondamentali.

Il primo capitolo analizza la dottrina dell'effetto diretto in sé. In particolar modo, nel primo paragrafo viene fornita una definizione di effetto diretto e ne vengono spiegate le caratteristiche, distinguendo tra effetto diretto verticale e orizzontale. Il secondo paragrafo illustra invece l'effetto diretto in relazione ai diversi atti giuridici dell'Unione, con una particolare attenzione alle problematiche connesse con la negazione di effetti diretti orizzontali alle direttive.

Il secondo capitolo prevede uno studio focalizzato sulla sentenza *Max-Planck*, che costituisce un passo importante nella giurisprudenza della Corte non solo per ciò che riguarda il diritto alle ferie, ma anche in merito all'effetto diretto delle disposizioni della Carta dei diritti fondamentali. Il primo paragrafo fornisce una premessa alla suddetta sentenza fornendo una prospettiva sulle recenti pronunce della Corte di giustizia in merito al diritto alle ferie, tra cui la sentenza in merito alla causa *King*, alla causa *Sebastian W. Kreuziger* e alle cause riunite *Wuppertal e Willmeroth*. Il secondo paragrafo si concentra sulla sentenza in oggetto e si articola in due sotto-paragrafi, fornendo una spiegazione riguardo ai fatti di causa e alle questioni pregiudiziali sollevate nel caso *Max-Planck*, nonché le conclusioni a cui è giunto l'Avvocato generale Yves Bot, accolte dalla Corte di giustizia. Il terzo paragrafo si focalizza sugli aspetti più controversi della sentenza, soffermandosi in primo luogo sulla natura di quella particolare richiesta che viene posta dalla Corte al giudice nazionale ovvero di interpretare il diritto interno in modo conforme quello europeo. In secondo luogo, sulle disposizioni della Carta dei diritti

fondamentali, per cercare di capire, alla luce della giurisprudenza della Corte di giustizia, se e quando esse producano un effetto diretto negli ordinamenti nazionali degli Stati membri. La Corte di giustizia ha in più occasioni interpretato le disposizioni contenute nelle direttive in maniera congiunta alla Carta dei diritti fondamentali. La ragione di ciò è che, a differenza delle direttive, la Carta è in grado di produrre effetti diretti orizzontali. Si è configurato così un vero e proprio espediente che ha permesso in più casi alla Corte di aggirare il divieto di effetto diretto orizzontale per le direttive. Ciò però non è esente da problemi e criticità, come verrà analizzato nel presente lavoro.

CAPITOLO I

IL C.D. EFFETTO DIRETTO NEGLI ORDINAMENTI GIURIDICI DEGLI STATI MEMBRI

1. La dottrina del c.d. “effetto diretto” del diritto dell’Unione europea negli ordinamenti nazionali. — 2. La delimitazione dell’ambito di operatività dell’effetto diretto.

1. La dottrina del c.d. “effetto diretto” del diritto dell’Unione europea negli ordinamenti interni degli Stati membri

La dottrina dell’“effetto diretto” del diritto dell’Unione europea negli ordinamenti nazionali degli Stati membri si può riassumere nella sentenza *Van Gend & Loos*¹ e nella giurisprudenza che ne consegue. Nel settembre 1960 la società di trasporti Van Gend & Loos, a seguito dell’importazione in Olanda di una partita di ureo-formaldeide, si vedeva imposto un aumento del dazio di importazione da parte dell’amministrazione olandese delle imposte, in base ad una normativa nazionale entrata in vigore nel marzo di quell’anno. Tale aumento del dazio, secondo la Van Gend & Loos, era in contrasto con l’articolo 12 del Trattato CEE, che statuiva che gli Stati membri dovessero astenersi dall’aumentare i dazi doganali, applicati nei loro reciproci rapporti commerciali, alle importazioni e alle esportazioni, oltre il livello esistente il 1° gennaio 1958 – data di entrata in vigore del Trattato CEE. La società aveva quindi

¹ CGUE, sentenza del 5 febbraio 1963, *Van Gend & Loos*, C-26/62, EU:C:1963:1

adito il supremo foro olandese per la materia fiscale (*Tariefcommissie*), il quale, ritenendo che si trattasse di un caso riguardante l'interpretazione dei Trattati europei, sospese il giudizio e rivolse alla Corte di Giustizia una domanda di interpretazione pregiudiziale al fine di sapere se i cittadini degli Stati membri potessero invocare direttamente dall'articolo 12 del Trattato CEE dei diritti soggettivi che il giudice dovesse tutelare. In questa sentenza, i giudici di Lussemburgo hanno interpretato quanto dettato dall'art. 12 del Trattato CEE come una norma dal valore precettivo in grado di attribuire agli interessati dei diritti che i magistrati nazionali erano obbligati a tutelare. Nelle considerazioni della Corte di giustizia spicca la necessità d'interpretare il Trattato avendo riguardo “*allo spirito, alla struttura e al tenore di esso*”². In quest'ottica, dal momento che lo scopo del Trattato CEE consiste nell'instaurazione di un mercato comune e che il funzionamento di detto mercato incide direttamente sugli individui, la Corte sottolinea che si comprende facilmente perché e fino a che punto il Trattato non sia semplicemente un accordo che crea “*obblighi reciproci fra gli Stati contraenti*”, ma abbia ripercussioni anche sui singoli. Una conferma in tal senso deriva da tre fattori: il preambolo del TCEE richiama i popoli, oltre ai Governi degli Stati membri; l'Unione si compone di organi investiti “*istituzionalmente di poteri sovrani da esercitarsi nei confronti sia degli Stati membri sia dei loro cittadini*”; la Corte di giustizia esercita una competenza pregiudiziale la quale, per com'è disciplinata all'articolo 177 TCEE, costituisce “*la riprova del fatto che gli Stati hanno riconosciuto al diritto comunitario un'autorità tale da poter esser fatto valere dai loro cittadini davanti a detti giudici*”³. L'Unione costituisce, pertanto, “*un ordinamento giuridico di nuovo genere nel campo del diritto internazionale*” che riconosce come soggetti di diritto non soltanto gli Stati ma anche i loro cittadini, a beneficio del quale le autorità nazionali si sono autolimitate, cedendo parte della loro sovranità⁴. In un tale quadro, al fine di concludere che l'articolo 12 TCEE può essere invocato direttamente dal singolo davanti al giudice nazionale, la Corte di giustizia fa leva su alcune considerazioni. In primo luogo, l'attribuzione di diritti soggettivi prescinde da un loro conferimento esplicito nelle norme europee, come nel caso della norma

² D. GALLO, *L'efficacia diretta del diritto dell'Unione europea negli ordinamenti nazionali*, Milano, Giuffrè, 2018, p.14

³ *Ibidem*

⁴ *Ibidem*

sotto esame, sussistendo anche come contropartita di precisi obblighi imposti agli Stati espressamente dal Trattato⁵. In secondo luogo, il divieto di cui all'articolo 12 TCEE è “*chiaro e incondizionato*”, per sua natura “*perfettamente atto a produrre direttamente degli effetti sui rapporti giuridici intercorrenti fra gli Stati membri ed i loro amministrati*”, concretandosi, tra l'altro, in un obbligo non già di fare, bensì di non fare, e, in quanto tale, non subordinato all'emanazione di un provvedimento di diritto interno⁶. In terzo luogo, l'esistenza della procedura descritta negli articoli 169 e 170 TCEE (attuali articoli 258 e 259 TFUE) che consente a Stati e Commissione di adire la Corte quando un Paese membro è venuto meno ai suoi obblighi, non preclude di per sé che i singoli possano avvalersi dell'articolo 12 TCEE in modo tale da far valere il rispetto di quegli stessi obblighi. In caso contrario, infatti, i diritti dei cittadini resterebbero privi di una tutela giurisdizionale diretta⁷.

È da tali considerazioni che discende la facoltà dei cittadini di agire in giudizio innanzi agli organi giurisdizionali nazionali al fine di domandare la salvaguardia dei loro diritti scaturenti dall'ordinamento europeo. Nel dettaglio, dall'analisi della sentenza *Van Gend & Loos* emerge come l'effetto diretto coincida con la formazione di diritti soggettivi oggetto di tutela sia nel foro interno che europeo⁸. Possiamo quindi, alla luce di tale sentenza, arrivare ad affermare che una norma europea provvista di effetto diretto crea diritti e obblighi in capo ai singoli, che possono esigerne, davanti ai magistrati nazionali, la medesima tutela riconosciuta a livello sovranazionale⁹.

In particolare, godono di effetto diretto tutte quelle norme giuridiche europee che siano dotate di chiarezza, precisione, completezza di contenuto e non condizionalità. Una norma è ritenuta sufficientemente chiara, precisa e completa quando contiene una disposizione abbastanza dettagliata affinché i destinatari possano comprenderla e il giudice possa applicarla nei giudizi di propria competenza. La non condizionalità si presenta invece quando una norma non richiede altre valutazioni discrezionali né agli Stati membri, né alle istituzioni e può quindi essere applicata senza che sia necessaria un'emanazione da parte del legislatore nazionale di

⁵ *Ibidem*

⁶ *Ibidem*

⁷ *Ibidem*

⁸ *Ibidem*

⁹ *Ibidem*

ulteriori atti di esecuzione o integrativi. La questione se una norma sia o non sia dotata di efficacia diretta concerne l'interpretazione del diritto dell'Unione e deve essere quindi decisa dalla Corte di Giustizia ai sensi dell'art. 267 TFUE.

La nozione di effetto diretto va tenuta distinta da quella di "applicabilità diretta". Infatti, l'applicabilità diretta è una caratteristica dei regolamenti dell'Unione, ai sensi dell'art. 288 TFUE, secondo cui: "*il regolamento ha portata generale. Esso è obbligatorio in tutti i suoi elementi e direttamente applicabile in ciascuno degli stati membri*". La diretta applicabilità si riferisce al fatto che il regolamento esplica i suoi effetti negli ordinamenti statali nel medesimo momento in cui entra in vigore nell'ordinamento dell'Unione, non necessitando di alcuna disposizione nazionale di adattamento. L'effetto diretto invece si riferisce al fatto che, come sopra esposto, se una norma dell'Unione è chiara, precisa e incondizionata produce effetti per i singoli anche qualora lo Stato non abbia recepito l'atto nell'ordinamento nazionale entro il tempo prescritto. Di conseguenza, il singolo potrà far valere i propri diritti garantiti dalla norma anche se lo Stato membro non ha provveduto ad attuare l'atto¹⁰.

Una sentenza della Corte che accerti l'effetto diretto ha natura dichiarativa e non costitutiva: l'effetto diretto è dunque un attributo che la norma possiede *ab origine* a decorrere dalla sua entrata in vigore¹¹. L'effetto diretto, se accertato, è quindi intrinsecamente retroattivo¹². Solo in ipotesi eccezionali la Corte ha modificato gli effetti nel tempo della sentenza, limitandoli ai soli rapporti giuridici sorti *ex post*. Nella sentenza *Defrenne*¹³, per esempio, la Corte, dopo aver chiarito che la parità di trattamento nelle retribuzioni tra lavoratori di sesso maschile e femminile è uno dei principi fondamentali dell'Unione sancito dai Trattati, e che tale principio dovesse essere applicato direttamente dai giudici nazionali dinanzi ai quali i singoli potevano invocarlo, ha stabilito (tenendo conto delle implicazioni che la sentenza avrebbe avuto sull'impiego pubblico e privato) che non potevano essere rimesse in discussione

¹⁰ M.C. CICIRIELLO, *Diretta applicabilità ed effetto diretto delle norme comunitarie nella evoluzione giurisprudenziale e nella prassi degli Stati*, 2014

¹¹ R. BARATTA, *Lezioni di diritto dell'Unione europea*, Roma, Luiss Press, 2018, p. 143

¹² *Ibidem*, p. 144

¹³ CGUE, sentenza dell'8 aprile 1976, *Defrenne c. Société anonyme belge de navigation aérienne Sabena*, C-43/75, EU:C:1978:130

le retribuzioni relative al passato; pertanto l'effetto diretto non poté essere fatto valere a sostegno di rivendicazioni relative a periodi di retribuzione anteriori alla data della sentenza¹⁴.

L'effetto diretto è rafforzato dal principio del primato del diritto dell'Unione: le disposizioni dotate di effetto diretto possono essere invocate dinanzi alle autorità nazionali e prevalgono sulle norme interne incompatibili. In conformità all'articolo 4.3 TUE “*gli Stati membri adottano ogni misura di carattere generale o particolare atta ad assicurare l'esecuzione degli obblighi derivanti dai trattati o conseguenti agli atti delle istituzioni dell'Unione*”, il principio di leale cooperazione impone allo Stato di fare quanto in suo potere per dare effettiva attuazione al diritto dell'Unione¹⁵. Quest'obbligo di assicurare l'osservanza del diritto dell'Unione all'interno dei singoli ordinamenti statali pesa in capo ai giudici nazionali, in quanto, come sottolineato dalla Corte di giustizia, le autorità giudiziarie degli Stati membri sono incaricate di vegliare sull'applicazione e sull'osservanza del diritto dell'Unione nell'ordinamento giuridico nazionale¹⁶. È necessario però ricordare anche che il dovere di garantire tale prevalenza pesa non solo in capo ai giudici nazionali ma anche agli organi della pubblica amministrazione. È quanto stabilito dalla sentenza *Fratelli Costanzo*¹⁷, nella quale è stato affermato che anche gli organi dell'amministrazione, compresi gli enti territoriali, devono applicare le disposizioni produttive di effetto diretto e disapplicare le norme nazionali difformi. Il primato della norma europea dotata di effetto diretto rispetto alla disposizione nazionale incompatibile costituisce una garanzia minima che non fa comunque venir meno la necessità di abrogare o modificare la disposizione interna incompatibile. Infatti, il non farlo determinerebbe una situazione problematica poiché porrebbe gli interessati nell'incertezza riguardo la possibilità di invocare l'applicazione della norma europea o meno. Così ricostruita, la teoria dell'effetto diretto rafforza il rispetto delle norme sovranazionali.

Di per sé, l'effetto diretto comporta un'esclusione della norma nazionale, e la sua sostituzione con quella sovranazionale. Ma la nozione di effetto diretto non può essere riassunta

¹⁴ R. BARATTA, *op. cit.*, p. 144

¹⁵ G. GRASSO, *La disapplicazione della norma interna contrastante con le sentenze della Corte di giustizia dell'UE*, in *Giustizia Civile*, 2017, n. 2, p. 3

¹⁶ *Ibidem*

¹⁷ CGUE, sentenza del 22 giugno 1989, *Fratelli Costanzo S.p.A. c. Comune di Milano*, C-103/88, EU:C:1989:256

in toto nell'effetto diretto di tipo sostitutivo, che garantisce diritti soggettivi. Al contrario, a questa concezione di effetto diretto se ne affianca un'altra, di tipo oggettivo. Infatti, gli effetti prodotti dall'effetto diretto possono consistere nell'esclusione di una norma nazionale che sia in violazione del diritto UE, anche a prescindere dall'attribuzione diretta, all'individuo, di una posizione giuridica individuale che deriva dalla norma europea e si sostituisce alle disposizioni di diritto interno¹⁸. Quando l'effetto diretto prescinde dalla creazione di un diritto — ed è dunque oggettivo —, gli effetti che vi sono collegati sono solamente di tipo oppositivo e di esclusione anziché sostitutivi¹⁹. In altre parole, il singolo può invocare una norma europea al fine di opporsi all'applicazione del diritto nazionale (e chiederne l'esclusione): l'individuo, quindi, non è immediatamente destinatario di posizioni giuridiche favorevoli riconosciute nell'ordinamento europeo e che trovano attuazione in sostituzione di quelle interne²⁰. Egli fa valere una norma UE non tanto per azionare un diritto da essa riconosciuto, ma piuttosto per richiedere un controllo di legittimità di una norma nazionale o di una sentenza (e la loro conseguente disapplicazione), allo scopo di beneficiare della modifica della situazione normativa grazie agli effetti oppositivi scaturenti dall'applicazione della norma UE²¹. Quel che il singolo invoca, in pratica, è l'obbligo contenuto nella norma europea; quel che vuole ottenere è la realizzazione di un vantaggio o di un interesse quale risultato della disapplicazione del diritto nazionale in contrasto con il diritto europeo²².

Dalla giurisprudenza si desume l'esigenza di distinguere l'effetto diretto verticale da quello orizzontale: dalla sentenza *Van Gend & Loos*, la Corte ha iniziato a riconoscere efficacia diretta a specifiche disposizioni dei trattati, con la conseguenza che i giudici nazionali sono tenuti ad applicarle nelle controversie nascenti da rapporti tra Stato e individui, ma a volte anche da relazioni interindividuali. Nel primo caso il privato fa valere un diritto nei confronti dello Stato, e si parla di effetto diretto verticale ascendente; nel secondo caso l'effetto diretto si estende anche ai rapporti tra soggetti privati, e siamo in presenza del cosiddetto effetto diretto

¹⁸ D. GALLO, *op. cit.*, p. 165

¹⁹ *Ibidem*

²⁰ *Ibidem*

²¹ *Ibidem*

²² *Ibidem*

orizzontale. La distinzione riposa sul fatto che le disposizioni contenute in certe fonti possono produrli entrambi, mentre altre norme possono incidere solo sui rapporti tra Stato e individui²³.

2. La delimitazione dell'ambito di operatività dell'effetto diretto

La giurisprudenza su contenuto, portata ed estensione dell'efficacia diretta del diritto europeo non è chiara e la questione dei confini tra le diverse forme e declinazioni dell'effetto diretto (soggettivo, oggettivo, sostitutivo, oppositivo/di esclusione, verticale, orizzontale), esaminata o solo sfiorata da qualche Avvocato generale, finora, non è stata affrontata in maniera esplicita dalla Corte di giustizia. In materia c'è, quindi, parecchia incertezza²⁴.

Un aspetto particolarmente problematico in materia di effetto diretto è dato dalla sua dimensione orizzontale: essa dipende dalla natura dell'atto-fonte che contiene la disposizione suscettibile di produrre tale effetto. A tal proposito, è il caso di fare una distinzione tra alcuni degli atti giuridici dell'Unione che sono enunciati nell'art. 288 TFUE: in particolare, ci soffermeremo sulle direttive, le decisioni e le raccomandazioni.

Le direttive inattuatae o non correttamente eseguite negli ordinamenti degli Stati membri sono idonee a produrre effetti diretti verticali. Ciò può avvenire in presenza di determinate condizioni:

- a) la direttiva integri e renda puntuale una disposizione già prevista nei Trattati, che diviene così completa e perfetta. Nella sentenza *Sace*²⁵ la Corte ha affermato che: *“una direttiva, il cui scopo è di impartire ad uno Stato membro una data limite per l'adempimento di un obbligo comunitario, non riguarda solo i rapporti fra la Commissione e detto Stato, ma implica conseguenze giuridiche che possono essere fatte valere... dai singoli qualora, per sua natura, la disposizione che sancisce detto obbligo sia direttamente efficace”*.

²³ R. BARATTA, *op. cit.*, p. 145

²⁴ D. GALLO, *op. cit.*, p. 167

²⁵ CGUE, sentenza del 17 dicembre 1970, *SPA Sace c. Ministero delle Finanze della Repubblica italiana*, C-33/70, EU:C:1970:118, punto 2

- b) la direttiva rechi una disposizione chiara, precisa, completa e incondizionata. Secondo quanto ha affermato la Corte nella sentenza *Becker c. Finanzant Münster-Innenstadt*²⁶ in ogni caso in cui le disposizioni contenute in una direttiva siano incondizionate e sufficientemente precise, tali disposizioni possono essere richiamate, in mancanza di provvedimenti di attuazione adottati entro i termini, per opporsi a qualsiasi disposizione di diritto interno non conforme alla direttiva, ovvero in quanto sono atte a definire diritti che i singoli possono far valere nei confronti dello Stato.
- c) La direttiva non comporti necessariamente l’emanazione di atti di esecuzione, ma al contrario ponga a carico degli Stati membri un obbligo di *non facere*. Nella sentenza *Van Duyn*²⁷, la Corte ha ritenuto che avesse efficacia diretta una direttiva che permetteva agli Stati membri di limitare libera circolazione delle persone solo in determinati casi, con ciò imponendo come regola generale l’obbligo per gli Stati membri di non adottare alcun atto di limitazione di tale libertà.

Le disposizioni contenute in tali direttive sono invocabili dagli individui contro lo Stato, qualora questi agisca nelle vesti di pubblica autorità, di datore di lavoro, di ente pubblico che presta servizi sanitari, di organismo tributario, di ente pubblico territoriale e di autorità costituzionalmente indipendente incaricata di mantenere l’ordine pubblico e la sicurezza²⁸. Per contro, la Corte ha ribadito, per le direttive, l’assenza di qualsiasi effetto diretto orizzontale, e più in generale gli effetti diretti in capo agli individui o alle imprese: le direttive, infatti, poiché destinate agli Stati, sono atti giuridicamente inidonei, se inattuati o non correttamente eseguiti, a esplicare effetti tra gli individui in chiave orizzontale (interindividuale). Non è possibile neanche il cosiddetto effetto verticale inverso, ovvero che lo Stato possa far valere una direttiva contro i singoli, come ribadito dalla Corte nella sentenza *Marshall*²⁹. In altre parole, la direttiva è caratterizzata da una sua peculiarità avendo per destinatario solo lo Stato³⁰. In mancanza di provvedimenti di attuazione entro i termini prefissati, un privato non può basare su una direttiva

²⁶ CGUE, sentenza del 19 gennaio 1982, *Becker c. Finanzant Münster-Innenstadt*, C-8/81, EU:C:1982:7

²⁷ CGUE, sentenza del 4 dicembre 1974, *Van Duyn c. Home Office*, C-41/74, EU:C:1974:13

²⁸ R. BARATTA, *op. cit.*, p. 145

²⁹ CGUE, sentenza del 26 febbraio 1986, *Marshall c. Southampton and South-West Hampshire Area Health Authority*, C-152/84, EU:C:1986:84

³⁰ R. BARATTA, *op. cit.*, p. 146

inattuata la sua richiesta di far valere un diritto nei confronti di un altro privato, né può farlo valere dinanzi ad un magistrato nazionale. Ciò spiega il fatto che la giurisprudenza abbia costantemente negato l'opponibilità ai singoli di norme contenute in direttive inattuate o non correttamente eseguite: la direttiva si rivolge solo agli stati membri e non può quindi pregiudicare i diritti degli individui, che non ne sono i destinatari. Giova ricordare anche quanto statuito dalla Corte di giustizia delle Comunità europee con la sentenza emessa nella causa *Kolpinghuis Nijmegen B.V.*³¹, ove è stato chiarito che, nell'attuare la normativa nazionale, il giudice di un Paese membro deve interpretarla tenendo conto della lettera e dello scopo di una direttiva per permettere il conseguimento del risultato previsto dall'art. 189.3 del Trattato, ma una direttiva non può presentare l'effetto³², di per sé ed a prescindere da una legge emanata per la sua attuazione, di determinare o di aggravare la responsabilità penale di coloro che operano infrangendo le sue norme.

Nella sentenza *Faccini Dori*³³, a proposito della direttiva 85/577 per la tutela dei consumatori in caso di contratti negoziati fuori dei locali commerciali, è chiarito perché, secondo i giudici europei, l'efficacia diretta è solo verticale per le direttive: estendere la giurisprudenza sull'effetto diretto all'ambito dei rapporti interindividuali significherebbe riconoscere in capo all'Unione "il potere di emanare norme che facciano sorgere con effetto immediato obblighi a carico di questi ultimi, mentre tale competenza le spetta solo laddove le sia attribuito il potere di adottare regolamenti"³⁴. Il fulcro del ragionamento giurisprudenziale sta nella circostanza che le direttive, non essendo atti a efficacia generale, costituiscono fonti normative indirette rispetto agli individui. Ammettere l'opponibilità ai singoli di norme contenute in direttive sarebbe il segnale di un inammissibile attivismo giudiziario³⁵. Ma il motivo non è solamente questo. Infatti, la Corte, conferendo alle direttive un effetto diretto verticale, ha voluto dotarsi di uno strumento sanzionatorio³⁶ nei confronti delle autorità nazionali, teso a evitare che lo Stato, anziché conformarsi al diritto UE, faccia ricadere sul

³¹ CGUE, sentenza dell'8 ottobre 1987, *Kolpinghuis Nijmegen BV*, C-80/86, EU:C:1987:431

³² G. ARRIGO, *Il diritto del lavoro dell'Unione europea*, Milano, Giuffrè, 2001, p. 83 ss.

³³ CGUE, sentenza del 14 luglio 1994, *Paola Faccini Dori c. Recreb Srl*, C-91/92, EU:C:1994:292

³⁴ D. GALLO, *op. cit.*, p. 291

³⁵ *Ibidem*

³⁶ O. PORCHIA, *La dinamica dei rapporti tra norme interne e dell'Unione nel dialogo tra giudici nazionali e Corte di giustizia*, in *Studi sull'integrazione europea*, n.1, 2013, p. 77

singolo le conseguenze del proprio inadempimento. L'idea è che un privato contro il quale viene invocata una direttiva non debba essere soggetto ad alcuna preclusione, perché non sta a lui darle attuazione. Insomma, alla base dell'impostazione della Corte si colloca il principio della tutela del legittimo affidamento, per cui a persone fisiche e giuridiche non può essere imputato un dato comportamento commissivo oppure omissivo, contrario al dettato della direttiva, se dette persone fisiche e giuridiche hanno agito conformemente a una o più norme dell'ordinamento nazionale vigente³⁷. Nella sentenza *Foster*³⁸ viene affermato, al punto 18, che esistono soltanto due condizioni per ritenere opponibile ai privati una norma di una direttiva: deve trattarsi di organismi o enti soggetti all'autorità o al controllo dello Stato e tali soggetti devono disporre di poteri che eccedono i limiti di quelli risultanti dalle norme che si applicano nei rapporti fra singoli³⁹. In quest'ottica, nella medesima pronuncia è stabilito, al punto 20, che *“fa comunque parte degli enti ai quali si possono opporre le norme di una direttiva idonea a produrre effetti diretti un organismo che, indipendentemente dalla sua forma giuridica, sia stato incaricato, con un atto della pubblica autorità, di prestare, sotto il controllo di quest'ultima, un servizio d'interesse pubblico e che dispone a questo scopo di poteri che eccedono i limiti di quelli risultanti dalle norme che si applicano nei rapporti fra singoli”*⁴⁰. Questa situazione configura la peculiarità per cui in uno stesso momento e in circostanze del tutto simili, la medesima direttiva è o non è direttamente efficace a seconda del soggetto nei cui confronti è invocata. Per questo motivo, l'efficacia di cui godono le direttive è stata definita come “intermittente”⁴¹.

La persistenza della Corte nell'escludere effetti orizzontali alle direttive presenta non pochi problemi. Infatti, come rilevato dall'AG Jacobs nelle sue conclusioni nella causa *Unilever*⁴², potrebbe capitare che, per un'inadempienza di uno Stato, una determinata regola

³⁷ D. GALLO, *op.cit.*, p. 292

³⁸ CGUE, sentenza del 12 luglio 1990, *A. Foster and others v British Gas plc*, C-188/89, EU:C:1990:313

³⁹ D. GALLO, *op. cit.*, p. 294

⁴⁰ *Ibidem*

⁴¹ L. DANIELE, *La Corte conferma l'efficacia “intermittente” delle direttive*, in *Foro it*, n.1, 1995

⁴² CGUE, sentenza del 26 settembre 2000, *Unilever Italia SpA c. Central Food SpA*, C-443/98, EU:C:2000:496

europea diventi inopponibile in una causa tra privati, con il risultato che il singolo perderebbe la causa per la sola “colpa” di aver adempiuto a una prescrizione stabilita dal diritto UE⁴³.

Se la Corte ammettesse finalmente l’orizzontalità delle direttive, il singolo sarebbe in grado di prenderne visione diventando così consapevole delle sue prerogative e dei suoi obblighi. Allo stato attuale, invece, il singolo non ha alcun controllo circa il rispetto della prescrizione contenuta nella direttiva: egli potrebbe anche non venire mai a conoscenza della violazione dell’obbligo commessa dallo Stato. Al centro del già citato caso *Unilever*, per esempio, vi era una violazione dell’articolo 34 TFUE, molto difficile da rilevare per un privato che non opera nel diritto europeo⁴⁴. Questa situazione è chiaramente in contrasto con il principio fondamentale della certezza del diritto. Soltanto l’attribuzione di effetti diretti orizzontali alle direttive che rispettino i requisiti della chiarezza, completezza e non condizionalità può assicurare la certezza del diritto dell’Unione in ogni ambito.

Inoltre, molte delle argomentazioni a favore dell’esclusione degli effetti diretti orizzontali per le direttive non sono pienamente convincenti. Infatti, l’osservazione secondo cui attribuire effetti orizzontali alle direttive porterebbe la Corte a snaturare l’art. 288 TFUE annullando qualsiasi distinzione tra regolamenti e direttive, risulta poco fondata. Per l’appunto, ammettere l’opponibilità di una direttiva al singolo non cancellerebbe le differenze tra regolamento e direttiva in quanto gli effetti diretti della direttiva si realizzano soltanto in caso di mancato o scorretto recepimento e comunque dopo lo scadere del termine per la sua attuazione⁴⁵. Inoltre, la stessa Corte, nella sentenza *Ratti*⁴⁶, aveva sottolineato come, essendo le direttive atti obbligatori come i regolamenti, potevano produrre effetti ad essi analoghi⁴⁷. Perciò, potremmo avanzare l’ipotesi che, in realtà, la vera ragione all’origine della negazione di effetti diretti orizzontali per le direttive abbia un carattere politico. Infatti, gli Stati non hanno alcun interesse a perdere ulteriormente sovranità in una varietà di ambiti e settori e, se vi fosse effettivamente un expansionismo applicativo delle direttive, assisteremmo a un’ulteriore erosione di autonomia e discrezionalità degli Stati, essendo le direttive lo strumento più

⁴³ D. GALLO, *op. cit.*, p. 313

⁴⁴ *Ibidem*

⁴⁵ *Ibidem*, p. 301

⁴⁶ CGUE, sentenza del 10 febbraio 1979, *Ratti*, C-148/78, EU:C:1979:44

⁴⁷ D. GALLO, *op. cit.*, p. 298

frequentemente utilizzato dalle istituzioni europee per assicurare l'attuazione del diritto UE⁴⁸. Le istituzioni europee potrebbero, infatti, con l'estensione di effetti orizzontali alle direttive, assicurare l'armonizzazione degli ordinamenti nazionali anche ai rapporti interindividuali⁴⁹.

La Corte di giustizia ha tentato in più occasioni di risolvere le problematiche sottolineate da più parti in merito al divieto di effetti diretti orizzontali per le disposizioni contenute in direttive e di assicurare l'attuazione del diritto UE, mediante l'utilizzo di alcuni strumenti e rimedi alternativi, che la stessa Corte suggerisce nelle sue pronunce⁵⁰, nonostante continui per il momento a negare effetti diretti orizzontali per le direttive, assumendo così un comportamento a dir poco contraddittorio. Alcuni di questi rimedi sono l'utilizzo dell'interpretazione conforme e il ricorso a principi generali del diritto UE (strumenti che saranno approfonditi nel secondo capitolo della trattazione). Inoltre, per riuscire a garantire efficacia diretta orizzontale alle disposizioni contenute nelle direttive, si potrebbe argomentare che è vero che le direttive non possono far sorgere obblighi immediati in capo ai privati e, dunque, non sono invocabili nei rapporti orizzontali, ma essendo, tuttavia, ammesso il riconoscimento di effetti diretti rispetto ad un'autorità pubblica, l'atto potrebbe di riflesso incidere sulla situazione giuridica di soggetti terzi⁵¹. Da qui origina la distinzione relativa all'effetto diretto nelle situazioni trilaterali (c.d. effetti incidentali e triangolari)⁵². Tale tipo di effetto diretto si pone laddove un individuo invochi nei confronti di un'autorità pubblica un obbligo imposto a carico di quest'ultima da una direttiva non attuata e ciò influisca in senso pregiudizievole sulla sfera giuridica di un terzo⁵³. Si tratta, dunque, dell'ipotesi in cui un privato fa valere un obbligo che trova diretta fonte in una direttiva nei confronti di un soggetto pubblico, il quale, per ottemperarvi, deve adottare provvedimenti che avranno conseguenze sfavorevoli nei riguardi di un altro privato. Nello specifico l'invocabilità di una direttiva UE in situazioni triangolari si verifica nei casi in cui una direttiva impone a carico di una pubblica autorità sia

⁴⁸ *Ibidem*

⁴⁹ *Ibidem*

⁵⁰ *Ibidem*, p. 292

⁵¹ A. IERMANO, *L'effetto diretto nelle situazioni triangolari e i relativi "limiti" nei rapporti orizzontali*, in *Freedom, security and justice: European legal studies*, n.1, 2018, p. 38

⁵² P. CRAIG, G. DE BÚRCA, *EU Law, Text, Cases and Materials*, Oxford, 2011, p. 199

⁵³ M. DOUGAN, *Disguised vertical direct effect of directives*, in *Cambridge Law Journal*, 2000, p. 586

l'obbligo generale di recepirla, sia obblighi specifici relativi all'esercizio del potere amministrativo nei confronti di soggetti privati, come il rilascio di autorizzazioni alla messa in commercio, la concessione di licenze ambientali, l'aggiudicazione di appalti pubblici⁵⁴. È proprio in materia di appalti che la Corte di giustizia ha riconosciuto per la prima volta l'operatività dell'effetto diretto nelle situazioni triangolari⁵⁵. Si tratta del già citato caso *Fratelli Costanzo*, sollevato a seguito dell'aggiudicazione di lavori pubblici per la modifica dello stadio San Siro di Milano. Nel caso in questione gli effetti diretti verticali ascendenti della direttiva hanno avuto conseguenze negative per il terzo, e cioè l'impresa Lodigiani S.p.a. che si vide revocata l'aggiudicazione dell'appalto da parte del Comune⁵⁶. D'altronde ciò è quanto accade, in termini generali, in tutti i casi in cui un privato, facendo valere una direttiva nei confronti di un'autorità amministrativa, incida su un suo provvedimento avente conseguenze favorevoli nei confronti di un altro privato⁵⁷. In definitiva il caso *Fratelli Costanzo* ha, così, affermato che mere ripercussioni negative sui diritti di terzi, anche se certe, non ostano a che un singolo possa far valere le disposizioni di una direttiva nei confronti dello Stato membro⁵⁸. In sostanza, dunque, nel momento in cui un singolo invoca una direttiva non recepita contro lo Stato e quest'ultimo, nell'adempiere, pregiudica un terzo, si verifica in sostanza una situazione analoga a quella riscontrabile qualora si ammettesse l'effetto diretto orizzontale.⁵⁹

Per quanto riguarda l'efficacia diretta delle decisioni all'interno degli Stati membri, il Trattato istitutivo tace, limitandosi a fissare la loro obbligatorietà per i destinatari (art. 288.4 TFUE). Pertanto, secondo la maggior parte della dottrina, l'efficacia dipende dal tipo di decisione considerata. Se la decisione è rivolta a persone fisiche e giuridiche, essa gode di efficacia diretta sia verticale che orizzontale. Se, al contrario, la decisione è rivolta agli Stati membri, essa è direttamente efficace nei soli rapporti verticali individuo-Stato. Le prerogative che esse creano, in capo a persone fisiche e giuridiche, oltre che alle istituzioni UE, ad avviso

⁵⁴ A. IERMANO, *op. cit.*, p. 38

⁵⁵ *Ibidem*

⁵⁶ *Ibidem*, p. 39

⁵⁷ CRAIG P., *Directives: direct effect, indirect effect and the construction of national legislation*, in *European Law Review*, n. 22, 1997, p. 543

⁵⁸ A. IERMANO, *op. cit.*, p. 40

⁵⁹ *Ibidem*, p. 44

della Corte di giustizia, non possono essere “azionate” avverso altri privati⁶⁰. Alla base di questa tesi si situa la medesima impostazione che la Corte di Lussemburgo segue per quel che concerne le direttive: i singoli vanno tutelati a fronte dell’inadempimento dello Stato e quest’ultimo deve essere sanzionato, non potendo trarre vantaggio da detto inadempimento⁶¹. Infatti, nella sentenza *Franz Grad c. Finanzamt Traunsteins*⁶², la Corte ha affermato che: “sarebbe in contrasto con la forza obbligatoria attribuita dall’art. 288 TFUE alla decisione l’escludere, in generale, la possibilità che l’obbligo da essa imposto sia fatto valere dagli eventuali interessati. In particolare, nei casi in cui le autorità comunitarie abbiano, mediante decisione, obbligato uno stato membro o tutti gli stati membri ad adottare un determinato comportamento, la portata dell’atto sarebbe ristretta se i singoli non potessero far valere in giudizio la sua efficacia e se i giudici nazionali non potessero prenderlo in considerazione come norma di diritto comunitario”. Nella sentenza *Carp*⁶³, in relazione alla decisione 1999/93/CE, relativa alla procedura per l’attestazione di conformità dei prodotti da costruzione a norma dell’articolo 20.2 della direttiva 89/106, riguardo a porte, finestre, imposte, persiane, portoni e relativi accessori, la Corte, ha precisato che essa costituisce un atto di portata generale e che è unicamente vincolante per gli Stati membri⁶⁴. Per quel che concerne le decisioni, previste anch’esse dall’articolo 288, par. 4 TFUE, prive di destinatari specifici, ossia di carattere generale e con contenuto sostanzialmente normativo, la Corte non ha ancora espresso una chiara posizione al riguardo⁶⁵. Si potrebbe però sollevare un’obiezione a favore dell’effetto diretto orizzontale di dette decisioni: nella sentenza *Carp* la decisione oggetto d’esame traeva fondamento, a monte, da una direttiva. La Corte di giustizia sembra far derivare la non “orizzontalità” della decisione dalla non “orizzontalità” della direttiva⁶⁶. Qualora il nesso con una direttiva non dovesse essere presente, il risultato potrebbe essere differente⁶⁷.

⁶⁰ D. GALLO, *op.cit.*, p. 348

⁶¹ *Ibidem*

⁶² CGUE, sentenza del 6 ottobre 1970, *Grad c. Finanzamt Traunstein*, C-9/70, EU:C:1970:78, punto 1

⁶³ CGUE, sentenza del 7 giugno 2007, *Carp Snc di L. Moleri e V. Corsi c. Ecorad Srl*, C-80/06, EU:C:2007:327

⁶⁴ D. GALLO, *op.cit.*, p. 348

⁶⁵ *Ibidem.*, p. 349

⁶⁶ *Ibidem*

⁶⁷ *Ibidem*

Per quanto attiene invece all'efficacia delle raccomandazioni, nella sentenza emessa nella causa *Ceca contro Fallimento Acciaierie e Ferriere Busseni*⁶⁸, i giudici di Lussemburgo hanno affermato che la Raccomandazione Ceca n. 86/198 avrebbe potuto presentare un'efficacia diretta verso il Paese membro che non aveva provveduto ad ottemperare all'obbligo di attuarla nel diritto interno se le sue previsioni avessero presentato un contenuto quanto basta preciso ed incondizionato e la loro applicazione non avesse prodotto una limitazione dei diritti delle altre parti creditrici rispetto a quanto sancito dalla disciplina interna.

Può essere rilevante anche soffermarsi brevemente sull'effetto diretto in merito alle disposizioni contenute in un accordo internazionale stipulato dall'Unione con Paesi terzi. A tal proposito, nella sentenza *Demirel*⁶⁹ la Corte ha affermato che tali disposizioni sono direttamente efficaci qualora “*tenuto conto del suo tenore letterale, nonché dell'oggetto e della natura dell'accordo, implichi un obbligo chiaro e preciso la cui esecuzione ed i cui effetti non siano subordinati all'adozione di alcun atto ulteriore*”. Al requisito della chiarezza, completezza e non condizionalità si aggiunge quindi la necessità di considerare i termini, l'oggetto e la natura dell'accordo medesimo. L'efficacia diretta per le disposizioni contenute in accordi internazionali si realizza quindi più difficilmente.

⁶⁸ CGUE, sentenza del 22 febbraio 1990, *Ceca c. Fallimento Acciaierie e Ferriere Busseni*, C-221/88, EU:C:1990:84

⁶⁹ CGUE, 30 settembre 1987, *Demirel c. Comune di Schwäbisch Gmünd*, C-12/86, EU:C:1987:400

CAPITOLO II

LA SENTENZA *MAX-PLANCK* NELLA GIURISPRUDENZA DELLA CORTE DI GIUSTIZIA DELL'UNIONE EUROPEA

1. La giurisprudenza della Corte dell'Unione europea in merito al diritto alle ferie. — 2. La sentenza *Max-Planck*. — 2.1 I fatti di causa e le questioni pregiudiziali sollevate. — 2.2. Conclusioni dell'Avvocato generale e decisione della Corte. — 3. Aspetti controversi nella sentenza *Max-Planck*.

1. La giurisprudenza della Corte dell'Unione europea in merito al diritto alle ferie

Dal momento che il caso *Max-Planck*⁷⁰, *focus* della presente trattazione, ha come oggetto principale il diritto alle ferie annuali retribuite, prerogativa di ogni lavoratore UE, è il caso di contestualizzarlo soffermandoci sulle recenti pronunce della Corte di giustizia dell'Unione europea in merito al diritto alle ferie.

La materia è stata disciplinata dalla direttiva 2003/88/CE. Ai sensi dell'art. 2.1 di suddetta direttiva, per orario di lavoro deve intendersi “*qualsiasi periodo in cui il lavoratore sia al lavoro, a disposizione del datore di lavoro e nell'esercizio della sua attività o delle sue funzioni, conformemente alle legislazioni e/o prassi nazionali*”. Il periodo di riposo è invece definito dall'articolo 2.2 della direttiva come “*qualsiasi periodo che non rientra nell'orario di lavoro*”. L'art. 7 di tale direttiva prevede che le ferie annuali devono avere una durata minima

⁷⁰ CGUE, sentenza del 6 novembre 2018, *Max-Planck-Gesellschaft zur Förderung der Wissenschaften eV c. Tetsuji Shimizu*, C-684/16, EU:C:2018:874

di 4 settimane e devono essere retribuite e che le stesse non possono essere in alcun modo commutate in denaro, se non nel caso di cessazione del rapporto di lavoro (dimissioni, licenziamento, risoluzione consensuale, pensionamento o decesso del lavoratore). L'impossibilità di monetizzare le ferie è stata ribadita nel caso *Federatie Nederlandse Vakbeweging*⁷¹ dalla Corte, che ha stabilito che al datore di lavoro è vietato erogare compensi in cambio delle ferie non godute nell'anno precedente. Il diritto alle ferie è l'unica disposizione della direttiva non suscettibile di essere derogata, come del resto ribadito dalla Corte di Giustizia, che a più riprese ha circoscritto gli spazi di adattabilità concessi dalla direttiva stessa agli Stati membri in modo tale da non compromettere la tutela del tempo libero del lavoratore⁷². Per la prima volta nel caso *Bectu*⁷³ la Corte, basandosi sull'art. 7 della direttiva sopracitata, ha stabilito che il diritto alle ferie annuali è incluso tra principi fondamentali di diritto sociale dell'Unione, e si caratterizza come un' "obbligazione di risultato chiara e precisa" di prendere "le misure necessarie affinché un lavoratore goda di ferie annuali di almeno 4 settimane", ed ha inoltre precisato che l'esercizio di tale diritto, garantito dalla direttiva, non può essere subordinato dagli Stati membri al soddisfacimento di alcuna condizione. Infatti, in tale sentenza la Corte ha ribadito che l'irrinunciabilità del diritto alle ferie annuali non consente agli Stati membri di condizionarne l'utilizzo all'effettuazione di un periodo minimo di impiego presso lo stesso datore di lavoro⁷⁴. Sulla base di ciò i giudici dell'Unione hanno stabilito che fosse contraria al diritto europeo una disposizione delle *Working Time Regulations* britanniche, che condizionava il diritto alle ferie al raggiungimento di un periodo minimo di anzianità di servizio di tredici settimane, negando così tale diritto ai lavoratori precari con contratti di breve durata⁷⁵. Le argomentazioni del caso *Bectu* sono state riprese più volte nel corso degli anni e la Corte – sulla base della disposizione precisa ed incondizionata dell'art. 7 della direttiva 2003/88/CE –

⁷¹ CGUE, sentenza del 6 aprile 2006, *Federatie Nederlandse Vakbeweging c. Staat der Nederlanden*, C-124/05, EU:C:2006:244

⁷² A. FENOGLIO, *Le ferie: dalle recenti sentenze della Corte di Giustizia nuovi spunti di riflessione sulla disciplina italiana*, in ADL, n.2, 2010, pag. 455

⁷³CGUE, sentenza del 26 giugno 2001, *The Queen c. Secretary of State for Trade and Industry, ex parte Broadcasting, Entertainment, Cinematographic and Theatre Union (BECTU)*, C-173/99, EU:C:2001:356

⁷⁴ L. GALANTINO, *Diritto del lavoro dell'Unione europea*, Torino, Giappichelli, 2014, p. 187

⁷⁵ S. BOLOGNA, *I tempi di lavoro e di riposo nel diritto dell'Unione europea*, in *Temi lavoro*, n.1, 2016, p. 13

ha ritenuto, nella sentenza *Dominguez*⁷⁶, che il diritto alle ferie possa essere invocato dal lavoratore davanti al giudice nazionale, che dovrà disapplicare ogni disposizione nazionale che possa rischiare di vanificare il diritto al tempo libero dei lavoratori. Inoltre, qualora il giudice non possa, alla luce della natura giuridica dei convenuti nel procedimento principale, invocare nei loro confronti l'effetto diretto di suddetto articolo, il lavoratore leso potrà chiedere il risarcimento per il danno subito. Non si può inoltre prescindere dal ricordare quanto statuito dalla Corte di giustizia dell'Unione europea con la sentenza *King*⁷⁷. Ebbene, nel caso di specie la domanda di pronuncia pregiudiziale era fondata sull'interpretazione dell'art. 7 della direttiva 2003/88/CE, ai sensi del quale: “*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. Il periodo minimo di ferie annuali retribuite non può essere sostituito da un'indennità finanziaria, salvo in caso di fine del rapporto di lavoro*”. Ancora più nello specifico, questa domanda era stata avanzata nel corso di una lite che vedeva come protagonisti, da un lato, il sig. Conley King e, dall'altro, il suo ex datore di lavoro, *The Sash Window Workshop Ltd* e il sig. *Dollar*, e riguardava la richiesta del primo di godere dell'indennità finanziaria sostitutiva delle ferie annuali retribuite non beneficate dal 1999 al 2012. Al momento della cessazione del rapporto di lavoro, il sig. King domandò il versamento delle indennità finanziarie riferite alle ferie annuali per l'intero periodo di occupazione, ma *The Sash Window Workshop Ltd* rigettò la sua domanda. Si giunse, allora, ad un intervento giurisprudenziale da parte della *Court of Appeal* che decise di sospendere il procedimento e di portarlo all'attenzione Corte di giustizia dell'Unione europea. Quest'ultima ha chiarito che un lavoratore che non abbia potuto esercitare il suo diritto alle ferie annuali retribuite prima della cessazione del rapporto di lavoro, per ragioni indipendenti dalla sua volontà, ha diritto a un'indennità finanziaria *ex art. 7.2*, direttiva 2003/88/CE. Nel dettaglio, l'ammontare di questa indennità deve essere computato al fine di porre tale lavoratore in una situazione affine a quella in cui si sarebbe trovato se avesse esercitato tale diritto durante

⁷⁶ CGUE, sentenza del 24 gennaio 2012, *Dominguez C. Centre informatique du Centre Ouest Atlantique*, C-282/10, EU:C:2012:33, punto 2

⁷⁷ CGUE, sentenza del 29 novembre 2017, *King c. The Sash Window Workshop Ltd e Richard Dollar*, C-214/16, EU:C:2017:914

il rapporto di lavoro. Secondo quanto statuito dalla Corte nel punto 2 della sentenza, l'art. 7.2 della direttiva 2003/88/CE, deve essere interpretato nel senso che “*osta a disposizioni o a prassi nazionali secondo le quali un lavoratore non può riportare e, se del caso, cumulare, fino al momento in cui il suo rapporto di lavoro termina, i diritti alle ferie annuali retribuite non godute nell’arco di più periodi di riferimento consecutivi, a causa del rifiuto del datore di lavoro di retribuire tali ferie*”.

Anche negli ultimi mesi del 2018 la Corte di giustizia dell’Unione europea ha emesso alcune importanti sentenze in materia del diritto alle ferie annuali retribuite di ogni lavoratore. Infatti, le sentenze emanate in data 6 novembre 2018 nella causa *Sebastian W. Kreuziger*⁷⁸ e nelle cause riunite *Wuppertal* e *Willmeroth*⁷⁹ sono state originate da alcune situazioni verificatisi in Germania e si sono focalizzate sull’interpretazione dell’art. 7.2 della direttiva 2003/88/CE, affermando importanti principi in materia dell’organizzazione dell’orario di lavoro. Si tratta di sentenze di grande importanza perché contengono fondamentali affermazioni sul diritto alle ferie annuali retribuite spettante ai lavoratori subordinati. Inoltre sono estremamente rilevanti in quanto contengono i passaggi attinenti all’effetto diretto da riconoscere all’art. 7 della direttiva 2003/88/CE e al ruolo da attribuire, ai fini interpretativi, all’art. 31.2 della Carta dei diritti fondamentali UE.

In questa sede ci si propone di illustrare sinteticamente i principi che si considerano di maggiore importanza affermati in tali decisioni e di effettuare alcune osservazioni conclusive a proposito di alcuni di tali principi.

Nella sentenza emessa in data 6 novembre 2018 nella causa *Sebastian W. Kreuziger*, la Corte è stata chiamata a decidere su un caso che le era stato presentato dal Tribunale amministrativo superiore di Berlino. Tale caso aveva ad oggetto il diritto di un tirocinante presso il *Land* di Berlino ad ottenere un compenso in luogo delle ferie annuali retribuite di cui non aveva goduto al momento di cessazione del rapporto lavorativo in questione. In tale sentenza, la Corte ha affermato che l’art. 7 della direttiva 2003/88/CE contrasta con qualsiasi normativa nazionale che stabilisca che qualora il lavoratore non abbia chiesto, prima della data

⁷⁸ CGUE, sentenza del 6 novembre 2018, *Sebastian W. Kreuziger c. Land Berlin*, C-619/16, EU:C:2018:872

⁷⁹ CGUE 6 novembre 2018, *Stadt Wuppertal c. Maria Elisabeth Bauer* (C-569/16), *Volker Willmeroth c. Martina Broßonn* (C-570/16), EU:C:2018:871

di termine del rapporto lavorativo, di poter usufruire del proprio diritto alle ferie annuali retribuite, egli perda i giorni di ferie annuali retribuite cui aveva diritto ai sensi del diritto dell'Unione e, di conseguenza, anche il proprio diritto a un compenso in luogo delle ferie non godute, ciò senza alcuna verifica che il datore di lavoro abbia effettivamente messo il lavoratore in condizioni di esercitare il suddetto diritto prima della data di termine del rapporto lavorativo mediante un'informazione adeguata fornita da parte del datore di lavoro stesso.

Alla base di tale conclusione della Corte vi è l'idea che il diritto di ogni prestatore di lavoro alle ferie annuali retribuite è un principio fortemente rilevante del diritto sociale dell'Unione, che non può essere derogato e la cui garanzia da parte delle autorità nazionali può essere limitata solo nei casi chiaramente indicati da tale direttiva⁸⁰. Ma non solo: il suddetto diritto è anche espressamente stabilito dall'art. 31.2 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea⁸¹, cui l'art. 6.1 TUE riconosce lo stesso valore giuridico dei Trattati. È da sottolineare anche che l'art. 7.2 della direttiva 2003/88/CE riconosce al lavoratore il diritto a un compenso per i giorni di ferie annuali non goduti, e quindi se il datore di lavoro *“non sia in grado di dimostrare di aver esercitato tutta la diligenza necessaria affinché il lavoratore fosse effettivamente in condizione di fruire delle ferie annuali retribuite alle quali aveva diritto, si deve ritenere che l'estinzione del diritto a tali ferie e, in caso di cessazione del rapporto di lavoro, il correlato mancato versamento di un'indennità finanziaria per le ferie non godute violino, rispettivamente, l'art. 7, paragrafo 1, e l'art. 7, paragrafo 2, della direttiva 2003/88”*.

Qualora, invece, il datore di lavoro riesca a dimostrare quanto sopra detto ed emerga quindi che il lavoratore, con piena consapevolezza delle conseguenze e dopo essere stato messo in condizione di esercitare in modo effettivo il suo diritto alle ferie annuali retribuite, abbia comunque scelto di non usufruirne, l'art. 7 paragrafi 1 e 2 della direttiva 2003/88/CE non impediscono la perdita di tale diritto. Per di più, è stato anche ribadito come in questo specifico caso, e solamente in esso, al momento della conclusione del rapporto di lavoro, non vi sia alcun obbligo in capo al datore di lavoro di corrispondere al lavoratore un compenso per le ferie annuali retribuite di cui non ha goduto.

⁸⁰ L. GALANTINO, *op. cit.*, p. 188

⁸¹ L'art. 31.2 della Carta dei diritti fondamentali dell'UE afferma che: “Ogni lavoratore ha diritto a una limitazione della durata massima del lavoro e a periodi di riposo giornalieri e settimanali e a ferie annuali retribuite”

Inoltre, come rilevato dal giudice del rinvio, la domanda del ricorrente relativa alla concessione di tale indennità, avrebbe potuto essere accolta solo nei limiti in cui all'interessato fosse consentito di proporla direttamente sulla base dell'art. 7.2, della direttiva 2003/88/CE. Al riguardo, com'è noto, i privati possono far valere le disposizioni di ogni direttiva purché sia incondizionata e precisa dinanzi ai giudici nazionali nei confronti di uno Stato membro, se esso non abbia trasposto la direttiva nell'ordinamento nazionale entro i termini, oppure non l'abbia recepita correttamente⁸². Nella sentenza in esame la Corte è giunta alla conclusione che la disposizione contenuta nell'articolo 7.2 della direttiva 2003/88/CE soddisfa i criteri di non condizionalità e precisione, rispettando perciò le condizioni necessarie previste per produrre un'efficacia diretta di tipo verticale. Inoltre, la Corte ha ammesso a più riprese che simili disposizioni di una direttiva possano essere invocate dai privati, in particolare, nei confronti di uno Stato membro e di tutti i suoi organi amministrativi. Pertanto si può concludere che, potendo il suddetto articolo 7.2 della direttiva 2003/88/CE produrre un effetto diretto, nel caso in questione il ricorrente può ottenere, sulla base di tale articolo, il compenso richiesto al suo ex datore di lavoro, il *Land* di Berlino. Ciò senza che abbia alcuna rilevanza il fatto che la normativa nazionale non preveda un tale compenso. Pertanto i magistrati nazionali dovranno disapplicare le norme nazionali che ostacolano il conseguimento di tale indennità.

La decisione della Corte di Giustizia dell'Unione europea nelle cause riunite *Wuppertal* e *Willmeroth* vedeva come parti contrapposte la Stadt Wuppertal e Maria Elisabeth Bauer nella prima, e il Sig. Volker Willmeroth, in veste di proprietario della TWI Technische Wartung und Instandsetzung Volker e la Sig.ra Martina Broßonn nella seconda. Dalla lettura della sentenza in esame emerge che le domande di pronuncia pregiudiziale riguardavano l'interpretazione dell'art. 7, direttiva 2003/88/CE e dell'art. 31.2 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea⁸³. Tali questioni pregiudiziali erano state avanzate dalla Corte federale del lavoro

⁸² U. VILLANI, *Istituzioni di diritto dell'Unione europea*, Bari, Cacucci, 2017, p. 229

⁸³ C. BOVINO in *CGUE: il diritto alle ferie annuali retribuite non si estingue a causa del decesso del lavoratore*, in *Quotidiano giuridico*, 2018, osserva che per quanto riguarda i quesiti formulati nei casi *Bauer* e *Willmeroth*, l'AG Bot ha suggerito alla Corte di giustizia di seguire il medesimo orientamento della sentenza *Bollacke*, e cioè che "l'articolo 7 della direttiva 2003/88/CE osta a legislazioni o prassi nazionali, come quella tedesca di cui al procedimento principale, per effetto delle quali, laddove il rapporto di lavoro termini per decesso del lavoratore, il diritto alle ferie annuali retribuite si estingue senza dare diritto ad un'indennità pecuniaria per ferie annuali retribuite e non godute, impedendo in tal modo la corresponsione dell'indennità stessa agli eredi del de cuius". Emerge dunque un'inconciliabilità tra l'art. 7 della direttiva 2003/88/CE e la normativa statale in esame, antinomia

tedesca e riguardavano due procedimenti intentati dalle vedove di due lavoratori privati, al fine di ottenere il compenso sostitutivo in luogo dei giorni di ferie stabiliti dal contratto di cui i rispettivi mariti non avevano goduto prima del loro decesso. La Corte ha risposto nel seguente modo. L'art. 7 della direttiva 2003/88/CE e l'art. 31.2 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea contrastano con una qualsiasi norma nazionale secondo cui, in caso di cessazione del rapporto lavorativo conseguente al decesso del lavoratore, il diritto alle ferie annuali retribuite di cui il lavoratore non ha goduto prima del suo decesso si estingue, senza che sia possibile far valere un diritto a un compenso in luogo delle suddette ferie che sia trasmissibile ai successori del lavoratore. Per garantire la conformità all'art. 7 della direttiva 2003/88/CE e all'art. 31.2 della Carta dei diritti fondamentali, un giudice nazionale, che sia chiamato a decidere circa una controversia tra il successore di un lavoratore deceduto e il suo ex datore di lavoro, ha l'obbligo di disapplicare una legge nazionale come quella sopracitata e accertarsi che al successore venga corrisposta, da parte suddetto datore di lavoro, un compenso in luogo delle ferie non godute da tale lavoratore prima del suo decesso. Questo obbligo in capo al giudice nazionale trova il suo fondamento nell'art. 7 della direttiva 2003/88/CE se tale controversia avviene tra un successore e un datore di lavoro pubblico, e nell'art. 31.2 della Carta dei diritti fondamentali se tale controversia intercorre tra un successore e un datore di lavoro privato.

che dovrà essere risolta dal giudice nazionale. Su queste basi, l'AG Bot propone alla Corte di Giustizia di dichiarare, per quanto riguarda la causa *Bauer*, che un giudice nazionale, investito di una controversia tra un privato e un ente pubblico, è tenuto, a fronte dell'impossibilità di un'interpretazione della norma nazionale in esame in senso conforme all'articolo 7 della direttiva 2003/88/CE, “*ad assicurare la tutela giuridica spettante ai privati in forza di detta disposizione e a garantirne la piena efficacia disapplicando, all'occorrenza, qualsiasi disposizione nazionale contraria*”. Per quanto concerne la causa *Willmeroth*, l'AG Bot ha suggerito alla Corte di statuire che un magistrato nazionale, davanti a cui pende una controversia tra due privati, sia tenuto, in caso di impossibilità di un'interpretazione del diritto nazionale in vigore in modo conforme all'art. 7 della direttiva 2003/88/CE, “*ad assicurare, nell'ambito delle proprie competenze, la tutela giuridica spettante ai singoli in forza dell'articolo 31, paragrafo 2, della Carta dei diritti fondamentali dell'Ue e a garantirne la piena efficacia, disapplicando all'occorrenza qualsiasi disposizione nazionale contraria*”.

2. La sentenza *Max-Planck*

2.1 I fatti di causa e le questioni pregiudiziali sollevate

Giunti a questo punto della trattazione, l'attenzione deve essere rivolta alla sentenza *Max-Planck*, dalla cui lettura emerge che la domanda di pronuncia pregiudiziale riguarda l'interpretazione dell'art. 7 della direttiva 2003/88/CE e dell'art. 31.2 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea. Tale domanda fu avanzata nel corso della controversia pendente fra l'ente tedesco di ricerca scientifica Max-Planck e il Sig. Tetsuji Shimizu, un ex dipendente, in ragione del rifiuto presentato dalla prima di corrispondergli un'indennità finanziaria per le ferie annuali retribuite non godute prima della conclusione del loro rapporto di lavoro. Nella fattispecie, il sig. Shimizu era stato un dipendente della Max-Planck, mediante una serie di contratti a tempo determinato, dal 1° agosto 2001 sino al 31 dicembre 2013. Con missiva datata 23 ottobre 2013 la Max-Planck richiedeva al Sig. Shimizu di godere delle sue ferie prima della fine del rapporto lavorativo. In ragione di ciò, da un lato, l'interessato prendeva due giorni di ferie, e, dall'altro, richiedeva con missiva del 23 dicembre 2013 al datore di lavoro il versamento di una indennità di oltre € 11.000,00 per i 51 giorni di ferie annuali retribuite non godute, dovute per il biennio 2012 e 2013. A seguito del rifiuto della Max-Planck, il Sig. Shimizu presentava ricorso affinché la prima venisse condannata al pagamento. Successivamente all'accoglimento sia in primo che in secondo grado del ricorso, la Max-Planck agiva per *Revision* (cassazione) innanzi al magistrato del rinvio, il *Bundesarbeitsgericht*, ovvero la Corte federale del lavoro, che sospendeva il processo e poneva all'attenzione della Corte di Giustizia dell'Unione europea le seguenti questioni pregiudiziali:

- a) *“Se l'articolo 7, della direttiva [2003/88] o l'articolo 31, paragrafo 2, della [Carta] ostino a una normativa nazionale, come quella di cui all'articolo 7 del [BUrlG⁸⁴], che, nel disciplinare le modalità di esercizio del diritto alle ferie annuali, prevede che il lavoratore debba farne richiesta indicando le proprie preferenze quanto alla collocazione temporale delle stesse affinché*

⁸⁴ Legge federale tedesca sulle ferie

il relativo diritto non si estingua, senza riconoscimento di alcuna indennità sostitutiva, al termine del periodo di riferimento, non ponendo a carico del datore di lavoro l'onere di fissare, unilateralmente e in maniera vincolante per il lavoratore, la collocazione temporale delle ferie nel periodo di riferimento”;

- b) in ipotesi di risposta affermativa alla prima questione, se lo stesso principio valesse in un rapporto di lavoro fra privati.

Procedendo con ordine, relativamente alla prima questione pregiudiziale sollevata, ci si interrogava se le norme sopra indicate dovessero essere oggetto di interpretazione nel senso che ostano a una normativa nazionale, come quella tedesca, secondo cui il lavoratore che non ha domandato, durante l'intervallo temporale di riferimento interessato, di poter esercitare il proprio diritto alle ferie annuali retribuite concesse per suddetto periodo, perda, alla conclusione di esso, tali giorni di ferie annuali retribuite e, di conseguenza, il diritto al pagamento di un'indennità finanziaria per le succitate ferie annuali non godute in ipotesi di cessazione del rapporto di lavoro.

Riguardo la seconda questione pregiudiziale sollevata, il magistrato del rinvio richiedeva, nell'eventualità in cui fosse impossibile interpretare una normativa nazionale, come quella tedesca, al fine di assicurarne la conformità con quanto sancito dagli artt. 7 della direttiva 2003/88/CE e 31.2 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea, se queste previsioni europee dovessero essere *“interpretate nel senso che da esse consegue che una normativa nazionale siffatta dev'essere disapplicata dal giudice nazionale”* nel contesto di una lite tra un lavoratore e il suo ex datore di lavoro privato e che all'interessato dovesse essere versata, a carico dell'ex datore, un'indennità finanziaria per le ferie annuali retribuite maturate ai sensi delle norme indicate e non beneficiate alla data della cessazione del rapporto di lavoro. In altri termini, muovendo dalla premessa che la società datrice di lavoro sia da considerare come un soggetto privato, la Corte federale ha chiesto alla Corte di Giustizia di chiarire se l'art. 7 della direttiva 2003/88/CE o l'art. 31, paragrafo 2, ovvero entrambi, letti in combinato disposto, della Carta producano un eventuale effetto diretto nei rapporti tra privati.

2.2. Conclusioni dell'Avvocato generale e decisione della Corte

Relativamente alla prima questione, la Corte, accogliendo le conclusioni dell'Avvocato generale Bot, ha stabilito che, ogniqualvolta il rapporto di lavoro sia terminato, il godimento concreto delle ferie annuali retribuite a cui il prestatore di lavoro ha diritto non è più possibile. Ciononostante, al fine di evitare che, in ragione di tale impossibilità, l'interessato non riesca in nessun modo a fruire di tale diritto, neanche in forma pecuniaria, l'art. 7.2, direttiva 2003/88/CE ammette per il lavoratore il diritto a un'indennità finanziaria per i giorni di ferie annuali non goduti. In particolare, la questione consisteva nel verificare se alla data in cui il rapporto di lavoro oggetto del procedimento principale era terminato, il sig. Shimizu avesse o meno ancora diritto a ferie annuali retribuite convertibili in indennità finanziaria in ragione della conclusione del rapporto di lavoro. In merito, nella sentenza in commento, l'organo adito, rinviando anche alle conclusioni dell'AG, ha evidenziato come il datore di lavoro sia tenuto, in ragione del carattere imperativo del diritto alle ferie annuali retribuite e per garantire l'effetto utile dell'art. 7 della direttiva 2003/88/CE, ad accertarsi che il prestatore di lavoro sia realmente capace di beneficiare delle ferie annuali retribuite, richiedendogli, anche in via formale, di farlo e contemporaneamente rendendolo edotto della circostanza che, in caso di mancata fruizione, queste ferie andranno perse al termine del periodo di riferimento o di un periodo di riporto autorizzato.

È da sottolineare come l'art. 31.2 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea sancisca che ogni lavoratore ha diritto a “ferie annuali retribuite” e come la Corte di Giustizia dell'Unione europea abbia ribadito che i diritti fondamentali assicurati nell'ordinamento giuridico europeo (e quindi dalla suddetta Carta) trovano impiego in tutte le situazioni regolamentate dal diritto UE. La Corte di Giustizia dell'Unione europea, accogliendo le conclusioni dell'AG, ha stabilito che l'art. 7 della direttiva 2003/88/CE e l'art. 31.2 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea debbano essere interpretati nel senso che ostano a una normativa nazionale secondo la quale un lavoratore che non abbia domandato, nel corso del periodo di riferimento, di poter esercitare il suo diritto alle ferie annuali retribuite, perde con effetto automatico il beneficio di suddetto diritto e, inoltre, il diritto a un'indennità finanziaria per le ferie annuali retribuite non godute in ipotesi di cessazione del rapporto di

lavoro. Al contrario, qualora il prestatore di lavoro, intenzionalmente e con piena consapevolezza degli effetti che ne sarebbero discesi, si sia astenuto dal beneficiare delle ferie annuali retribuite successivamente all'essere stato messo nelle condizioni di esercitare concretamente il proprio diritto alle stesse, gli artt. 7 della direttiva 2003/88/CE e 31.2 Carta dei diritti fondamentali dell'Unione non ostano alla perdita di questo diritto in ipotesi di cessazione del rapporto di lavoro, alla correlata assenza di un'indennità finanziaria per le ferie annuali retribuite non beneficate, senza che il datore di lavoro debba prescrivere all'interessato di esercitare concretamente il citato diritto. Secondo la Corte di Giustizia dell'Unione europea, spetta al giudice del rinvio appurare se la normativa nazionale discussa nel procedimento principale possa essere interpretata in ossequio al dettato degli artt. 7 della direttiva 2003/88/CE e 31.2, Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea.

Per quanto riguarda la seconda questione, la Corte di Giustizia dell'Unione europea ha affermato che, qualora sia impossibile interpretare una normativa nazionale come quella tedesca in modo da assicurarne la corrispondenza agli artt. 7 della direttiva 2003/88/CE e 31.2 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea, discende da quest'ultima previsione che il magistrato nazionale, investito di una controversia tra un prestatore di lavoro e la vecchia parte datoriale avente veste di privato, debba provvedere alla disapplicazione della normativa nazionale e appurare che, laddove tale datore sia incapace di provare di aver esercitato tutta la diligenza occorrente affinché l'interessato fosse realmente in condizione di beneficiare delle ferie annuali retribuite che gli spettavano ai sensi del diritto europeo, il lavoratore stesso non possa essere privato dei diritti da lui maturati a tali ferie annuali retribuite né, in ipotesi di cessazione del rapporto di lavoro, essere privato dell'indennità finanziaria per le ferie non beneficate, il cui pagamento è direttamente a carico in quest'ipotesi del datore di lavoro.

3. Aspetti controversi nella sentenza *Max-Planck*

È il caso di soffermarsi sul quarto punto delle conclusioni presentate dall'Avvocato generale Yves Bot, accolto *in toto* dalla Corte, che recita: “*Il giudice del rinvio deve verificare se gli sia possibile interpretare il diritto nazionale applicabile in modo conforme a tale disposizione*”. Il giudice nazionale, cioè, deve cercare di interpretare le normative statali per quanto possibile in modo conforme alla normativa europea, e, in questo specifico caso, alla direttiva 2003/88/CE: si tratta dell'obbligo di “interpretazione conforme”, sul quale è necessario soffermarsi.

Tale obbligo è stato sancito per la prima volta dalla Corte nella sentenza *Von Colson et Kamann*⁸⁵, che riguardava l'interpretazione della direttiva 76/207, relativa al rispetto del principio della parità di trattamento tra gli uomini e le donne in ambito lavorativo⁸⁶. In tale sentenza si legge, al punto 26: «*l'obbligo degli stati membri, derivante da una direttiva, di conseguire il risultato da questa contemplato, come pure l'obbligo loro imposto dall'art. 5 del trattato di adottare tutti i provvedimenti generali o particolari atti a garantire l'adempimento di tale obbligo, valgono per tutti gli organi degli stati membri ivi compresi, nell'ambito di loro competenza, quelli giurisdizionali. Ne consegue che nell'applicare il diritto nazionale, e in particolare la legge nazionale espressamente adottata per l'attuazione della direttiva n. 76/207, il giudice nazionale deve interpretare il proprio diritto nazionale alla luce della lettera e dello scopo della direttiva onde conseguire il risultato contemplato dall'art. 189, terzo comma*». Il principio è stato poi ribadito costantemente nella giurisprudenza successiva. Nella sentenza *Pfeiffer*⁸⁷, La Corte ha specificato che «*se il diritto nazionale, mediante l'applicazione di metodi di interpretazione da esso riconosciuti, in determinate circostanze consente di interpretare una norma dell'ordinamento giuridico interno in modo tale da evitare un conflitto con un'altra norma di diritto interno o di ridurre a tale scopo la portata di quella norma applicandola solamente nella misura compatibile con l'altra, il giudice ha l'obbligo di*

⁸⁵ CGUE, sentenza del 10 aprile 1984, *Sabine von Colson e Elisabeth Kamann c. Land Nordrhein- Westfalen*, C-14/83, EU:C:1984:153, punto 26

⁸⁶ G. GRASSO, *op. cit.*, p. 6 e D. GALLO, *op. cit.*, p. 315-316

⁸⁷ CGUE, sentenza del 4 dicembre 2004, *Pfeiffer*, C-397/01, EU:C:2004:584

utilizzare gli stessi metodi al fine di ottenere il risultato perseguito dalla direttiva»⁸⁸. Si tratta di un obbligo imposto “dall’alto”, cioè dal diritto europeo⁸⁹, in capo alle autorità statali, per cui il giudice nazionale deve dare al diritto interno, in tutti i casi in cui questo gli lascia un margine discrezionale, un’interpretazione e un’applicazione conformi alle esigenze del diritto UE. Mediante questo meccanismo, il diritto UE, nel suo complesso, assurge a parametro di interpretazione del diritto nazionale⁹⁰.

A partire dalla sentenza *Von Colson*, il fondamento dell’obbligo di interpretazione conforme viene individuato dalla Corte nel principio di leale cooperazione, sancito dall’art. 4.3 TUE, in base al quale la collaborazione con l’Unione europea risulta doverosa per i giudici e, più in generale, per tutti gli organi degli Stati membri, in modo da evitare contrasti tra ordinamenti nazionali e ordinamento europeo⁹¹. In sostanza, tale obbligo può essere visto come una manifestazione particolarmente rilevante di quei “*rimedi giurisdizionali necessari per assicurare una tutela giurisdizionale effettiva nei settori disciplinati dal diritto dell’Unione*”, posti in capo agli Stati membri dall’art. 19.1 TUE⁹². Tuttavia, l’interpretazione conforme è funzionale anche per garantire l’effettività del diritto europeo nel suo insieme. Dalla sentenza *Mau*⁹³ in poi, la Corte ha infatti ribadito che il giudice nazionale deve assicurare “*la piena efficacia delle norme europee quando risolve la controversia ad esso sottoposta*”. Perciò, con la sentenza *Pfeiffer*, i giudici UE mettono in chiaro che lo strumento dell’interpretazione conforme è “*inerente al sistema del Trattato*”⁹⁴. In effetti, si potrebbe dire che, così come il primato è funzionale all’effettività, l’interpretazione conforme rappresenta il mezzo attraverso il quale il rispetto del primato è normalmente assicurato nei tribunali dei vari Stati membri, facendo in modo che la normativa nazionale sia “*liberata*” del suo “*venin anti-communautaire*” e che, in questo modo, “*la guerre des droits n’aura pas lieu*”.⁹⁵ Sempre nella sentenza *Pfeiffer*

⁸⁸ G. GRASSO, *op. cit.*, p. 7

⁸⁹ G. GAJA, *L’esigenza di interpretare le norme nazionali in conformità con il diritto comunitario*, in S. P. PANUNZIO, E. SCISO, *Le riforme istituzionali e la partecipazione dell’Italia all’Unione europea*, Milano, 2002, p. 134

⁹⁰ D. GALLO, *op. cit.*, p. 315

⁹¹ A. BERNARDI, *L’interpretazione conforme al diritto dell’Unione europea*, Ferrara, Jovene, 2015, p. 14

⁹² *Ibidem*

⁹³ CGUE, sentenza del 15 maggio 2003, *Karen Mau e Bundesanstalt für Arbeit*, C-160/01, EU:C:2003:280

⁹⁴ D. GALLO, *op. cit.*, p. 318

⁹⁵ *Ibidem*

si consolida il concetto che l'interpretazione conforme, oltre a garantire che il diritto UE venga correttamente applicato, sia imprescindibile affinché l'individuo possa beneficiare di un'adeguata tutela giurisdizionale.⁹⁶

Il principio di interpretazione conforme incontra due limiti. In primo luogo, l'obbligo di interpretazione conforme sussiste a condizione che il diritto nazionale conferisca all'autorità un margine di discrezionalità nell'interpretazione del diritto interno, non potendo in particolare l'interpretazione dello stesso condurre a risultati *contra legem*. Il modo d'essere del diritto interno, complessivamente considerato, può quindi circoscrivere il ricorso al metodo dell'interpretazione conforme, come la Corte ha riconosciuto nella sentenza *Pfeiffer*⁹⁷. Tuttavia, lo sforzo interpretativo richiesto al giudice nazionale può finire con l'assumere i contorni di una condotta prossima ad un obbligo di risultato⁹⁸. Inoltre, si potrebbe ritenere che si finisca così per attenuare la separazione tra diritto interno ed europeo. La giurisprudenza sembra recare l'idea di un controllo indiretto del giudice sopranazionale sul diritto interno⁹⁹. In effetti, se tra due soluzioni interpretative, una in contrasto e l'altra coerente con l'appartenenza all'Unione, il giudice nazionale deve preferire la seconda, allora la Corte di giustizia indica in sostanza un obiettivo che l'interprete nazionale deve perseguire, orientandone essa stessa *ex ante* l'operato¹⁰⁰. Il secondo limite posto all'obbligo di interpretazione conforme consiste nel fatto che non possa spingersi fino a violare principi generali dell'Unione, in particolare la certezza del diritto e l'irretroattività delle norme giuridiche.

A questo punto della trattazione è il caso di analizzare il funzionamento dell'interpretazione conforme e il suo rapporto con l'effetto diretto. Lo strumento dell'interpretazione conforme interviene, in caso di norme direttamente efficaci, prima che esse trovino attuazione. Tale strumento è però rilevante soprattutto quando ci troviamo di fronte a norme non direttamente efficaci, quando, cioè, l'effetto diretto, a monte, non si può realizzare, o perché la norma europea non rispetta i requisiti di chiarezza, completezza e non

⁹⁶ *Ibidem*

⁹⁷ R. BARATTA, *Il telos dell'interpretazione conforme all'acquis dell'Unione*, in *Rivista di diritto internazionale*, n. 1, 2015, p. 44 - 45

⁹⁸ *Ibidem*

⁹⁹ *Ibidem*

¹⁰⁰ *Ibidem*

condizionalità, oppure perché si tratta di una direttiva, in relazione alla quale vige il divieto di effetto diretto orizzontale.

É quest'ultimo proprio il caso del procedimento principale della sentenza *Max-Planck*, che riguardava l'applicazione del diritto alle ferie, sancito dall'art.7 della direttiva 2003/88/CE, a un caso di controversia tra due enti privati: il sig. Shimizu e la società Max-Planck, identificata come un ente privato. In sostanza, quando il diritto europeo non ha la capacità, per qualsiasi motivo, di realizzare i propri obiettivi mediante l'effetto diretto negli ordinamenti nazionali, esso può acquisire tale capacità attraverso l'interpretazione conforme del diritto nazionale. Tuttavia, l'interpretazione conforme, a differenza dell'effetto diretto, non può portare a una totale riformulazione di leggi nazionali, ma deve limitarsi a una loro reinterpretazione in chiave europea. L'effetto diretto, invece, comporta la disapplicazione della norma nazionale in contrasto con quella europea. L'interpretazione conforme, in questi casi, diventa dunque una "risposta al divieto di effetti diretti orizzontali", finendo per configurarsi come uno strumento che permette di "aggirare" la mancanza di effetto diretto orizzontale per le norme contenute in direttive. Di fatto, mediante l'interpretazione conforme, si consente alle direttive non correttamente recepite, come alla 2003/88/CE, di esplicare, almeno in parte, effetti diretti orizzontali¹⁰¹. Infatti, per le direttive non attuate o mal recepite negli ordinamenti nazionali, è ammesso soltanto il cosiddetto effetto diretto verticale ascendente, ovvero, possono essere fatte valere soltanto dai privati e unicamente contro lo Stato: non è ammesso un effetto verticale in senso inverso, né, come più volte ribadito, un effetto orizzontale tra soggetti privati.

La recente tendenza alla sovrapposizione tra effetto diretto e interpretazione conforme è evidente già a partire dalla sentenza *King*. Infatti, tale pronuncia, concernente l'applicazione della direttiva 2003/88/CE ai rapporti orizzontali tra lavoratore e suo datore di lavoro, oscilla tra disapplicazione e interpretazione¹⁰². La sentenza, laddove è scritto che il diritto UE deve essere interpretato nel senso di ostare "*a che il lavoratore debba anzitutto beneficiare delle ferie prima di poter stabilire se ha diritto a essere retribuito per tali ferie*" e "*a disposizioni o a prassi nazionali secondo le quali un lavoratore non può riportare e, se del caso, cumulare, fino*

¹⁰¹ D. GALLO, *op.cit.*, p. 323

¹⁰² *Ibidem*, p. 331

al momento in cui il suo rapporto di lavoro termina, i diritti alle ferie annuali retribuite non godute nell'arco di più periodi di riferimento consecutivi, a causa del rifiuto del datore di lavoro di retribuire tali ferie", sembra essere ispirata più dall'effetto diretto che dall'interpretazione conforme. Inoltre, pare che la conclusione cui perviene la Corte, nel senso di obbligare i datori di lavoro a fornire strumenti adeguati ai lavoratori per l'esercizio del diritto alle ferie retribuite, porti di fatto il giudice a disapplicare alcune disposizioni della legge britannica al vaglio dei giudici UE¹⁰³. Siamo dunque di fronte ad una disapplicazione, a un'interpretazione *contra legem*, e non a una vera e propria interpretazione conforme¹⁰⁴. La Corte ha esteso a tal punto il concetto di interpretazione conforme per le disposizioni della direttiva 2003/88/CE che esso è finito di fatto con il sovrapporsi a quello di disapplicazione, e quindi di effetto diretto.

Comunque, i vantaggi connessi al metodo dell'interpretazione conforme, per quanto riguarda norme contenute in direttive, sono numerosi: l'applicazione indiretta della direttiva non dipende dal suo livello d'incondizionatezza e dalla direzione, verticale oppure orizzontale, del rapporto giuridico nel quale essa rileva¹⁰⁵.

Sorge spontaneo domandarsi perché, se la Corte ha, in sostanza, più volte modellato il divieto di effetti diretti orizzontali per le direttive, essa non torni sui propri passi. In più occasioni infatti, come sopra esposto, ci si è trovati di fronte a un'interpretazione conforme che non era un'interpretazione propriamente detta, ma si configurava piuttosto come una disapplicazione. Ciò contraddice la stessa Corte, quando, in presenza di una normativa interna chiara, stabilisce che il giudice interno non sia obbligato a spingersi sino ad un'interpretazione *contra legem*¹⁰⁶.

Il sopracitato quarto punto delle conclusioni presentate dall'Avvocato generale nel caso *Max-Planck* continua affermando che, qualora il giudice non ritenesse possibile interpretare la norma nazionale conformemente a quella europea in questione, egli "*deve assicurare,*

¹⁰³ "A iniziare dall'articolo 13.9 del *Working Time Regulations* 1998 (regolamento del 1998 relativo all'orario di lavoro), secondo cui le ferie a cui il lavoratore ha diritto in base a questo articolo possono essere frazionate, ma "a) possono essere godute solo nell'anno di riferimento in cui sono maturate, e b) non possono essere sostituite da un'indennità finanziaria, salvo in caso di fine del rapporto di lavoro" D. GALLO, *op. cit.*, p. 331

¹⁰⁴ *Ibidem*

¹⁰⁵ *Ibidem*

¹⁰⁶ *Ibidem*, p. 332

nell'ambito delle sue competenze, la tutela giuridica spettante ai singoli in forza dell'articolo 31, paragrafo 2, della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea, nonché garantire la piena efficacia di tale articolo, disapplicando all'occorrenza qualsiasi disposizione nazionale contraria".

Insomma, qualora la via dell'interpretazione conforme non sia percorribile, dunque, occorre che il giudice garantisca alla norma europea l'efficacia diretta, ovvero che disapplichino la normativa interna contrastante. In sostanza, nella sentenza in esame, viene richiesto al giudice nazionale di garantire alla norma europea l'effetto diretto orizzontale. Secondo il ragionamento della Corte, per la normativa europea in questione, relativa al diritto di ogni lavoratore alle ferie, l'effetto diretto orizzontale può essere effettivamente garantito in ragione del fatto che tale diritto, pur essendo sancito dalla direttiva 2003/88/CE, trova piuttosto la sua fonte nell'art. 31.2 della Carta dei diritti fondamentali, a cui il Trattato di Lisbona del 2009 ha riconosciuto efficacia vincolante.

Un ragionamento affine fu seguito dalla Corte nella sentenza *Mangold*¹⁰⁷. In tale sentenza, vertente su un quesito pregiudiziale, sollevato dall'*Arbeitsgericht München*, circa l'interpretazione dell'articolo 6 della direttiva 2000/78/CE, che stabilisce la parità di trattamento in materia di occupazione e di condizioni di lavoro, all'interno di una controversia tra due parti private, la Corte ha stabilito che questa direttiva *"non sancisce essa stessa il principio della parità di trattamento in materia di occupazione e di lavoro"*. Inoltre, ha affermato che il principio del divieto di discriminazione sulla base dell'età trova la sua fonte, *"in vari strumenti internazionali e nelle tradizioni costituzionali comuni agli Stati membri"* e quindi deve essere considerato *"un principio generale del diritto europeo"*. È questo il motivo per cui il rispetto di tale principio non dipende dal termine di trasposizione di una direttiva¹⁰⁸. Da qui la conclusione che è compito del giudice nazionale, chiamato a decidere in merito a una controversia vertente sul principio di non discriminazione in ragione dell'età, garantire, *"la tutela giuridica che il diritto europeo attribuisce ai soggetti dell'ordinamento, garantendone la piena efficacia e disapplicando ogni contraria disposizione di legge nazionale"*, cioè

¹⁰⁷ CGUE, sentenza del 22 novembre 2005, *Werner Mangold c. Rüdiger Helm*, C-114/04, EU:C:2005:709

¹⁰⁸ D. GALLO, *op. cit.*, p. 335

indipendentemente dalla natura orizzontale del procedimento. I giudici europei, seppure in maniera sbrigativa, hanno infatti individuato nei principi generali una fonte di diritti e obblighi per gli individui¹⁰⁹.

Siamo dunque sostanzialmente di fronte a un espediente usato dalla Corte per garantire effetto orizzontale alle disposizioni contenute in direttive. Tale *escamotage* si articola nel seguente modo. La Corte, procedendo ad interpretare le direttive in maniera congiunta con le disposizioni della Carta che, in quanto norma di livello primario, è in grado di produrre effetti diretti orizzontali, riesce a garantire l'efficacia diretta orizzontale a quanto statuito dalle disposizioni contenute nelle direttive. Questo espediente presenta però un elemento di problematicità dato dal fatto che esso garantisce efficacia diretta a portati normativi, quali i principi generali della Carta, che geneticamente sono caratterizzati da maglie ben più larghe e da un minor grado di precisione e chiarezza rispetto a quelle che contraddistinguono la portata semantica significativa delle disposizioni delle direttive¹¹⁰.

Innanzitutto, le tesi che sembrano giustificare l'estensione della dottrina dell'effetto orizzontale anche alle previsioni della Carta potrebbero, a prima vista, scontrarsi con il dato letterale dell'art. 51.1, a detta del quale *“le disposizioni della presente Carta si applicano alle istituzioni e agli organi dell'Unione nel rispetto del principio di sussidiarietà come pure agli Stati membri esclusivamente nell'attuazione del diritto dell'Unione. Pertanto, i suddetti soggetti rispettano i diritti, osservano i principi e ne promuovono l'applicazione secondo le rispettive competenze”*. Quel riferimento ai *“suddetti soggetti”*, tra cui evidentemente non sono contemplati gli individui, potrebbe ostacolare un'estensione orizzontale dei diritti fondamentali alle controversie tra privati. Tale estensione potrebbe infatti rischiare di ampliare l'ambito del diritto dell'Unione: ipotesi che, come recita l'art. 51.2, non è consentita dalla Carta stessa¹¹¹. Tuttavia, non si può non osservare come le considerazioni contrarie all'estensione dell'applicazione orizzontale per i diritti fondamentali previsti dalla Carta che facciano leva sul suddetto art. 51 della medesima Carta non siano particolarmente fondate. Già nella sentenza

¹⁰⁹ *Ibidem*

¹¹⁰ O. POLLICINO, *L'efficacia orizzontale dei diritti fondamentali previsti dalla Carta*, in *Rivista del diritto dei media*, n. 3, 2018, p. 10

¹¹¹ O. POLLICINO, *op. cit.*, p. 11

*Defrenne II*¹¹², la Corte di giustizia sembrava aver superato il limite sopra esposto nel momento in cui affermava che “*sebbene le disposizioni del trattato si rivolgano formalmente agli Stati membri*”, tale circostanza “*non esclude affatto che, al tempo stesso, vengano attribuiti dei diritti ai singoli interessati all’osservanza degli obblighi così precisati*”.¹¹³

Un elemento di criticità ben più problematico emerge riguardo all’art. 52.5 della Carta. Tale articolo introduce una distinzione tra le disposizioni della Carta che garantiscono “diritti” e quelle che contengono “principi”, prevedendo per queste ultime un regime di giustiziabilità più limitato rispetto alle prime¹¹⁴. Esse “*possono essere attuate da atti legislativi ed esecutivi adottati da istituzioni, organi e organismi dell’Unione e da atti di Stati membri allorché danno attuazione al diritto dell’Unione, (...) e possono essere invocate dinanzi ad un giudice solo ai fini dell’interpretazione e del controllo di legalità di detti atti*”. L’art. 52.5 della Carta, dunque, esclude l’invocabilità diretta per i principi¹¹⁵.

Tale problema è emerso nella sentenza *Association de Médiation Sociale*¹¹⁶, vertente sull’art. 27 della Carta. In tale sentenza, la Corte ha negato qualunque effetto diretto. La ragione risiede nel fatto che la Corte ha qualificato come “principio”, ai sensi dell’articolo 52.5 della Carta, anziché come “diritto”, l’art. 27 della Carta, ovvero il diritto, fatto valere da un lavoratore, all’informazione e alla consultazione, nell’ambito di un’impresa situata nel territorio dell’Unione. La Corte non ha ritenuto che questo diritto potesse essere fatto valere da un privato contro un altro, per richiedere la disapplicazione di una normativa nazionale che “*esclude i lavoratori titolari di contratti agevolati dal calcolo degli effettivi dell’impresa nel contesto della determinazione delle soglie legali di istituzione degli organismi di rappresentanza del personale*”. Una diversa lettura non è giustificata dalla circostanza che sia una norma della stessa Carta, l’articolo 27 appunto, a riconoscere questo diritto. Infatti, secondo la Corte, tale disposizione è da considerare per l’appunto un “principio”, e non un “diritto”: non può, quindi,

¹¹² CGUE, sentenza dell’8 aprile 1976, *Gabrielle Defrenne c. Société anonyme belge de navigation aérienne Sabena*, C-43/75, EU:C:1976:56

¹¹³ O. POLLICINO, *op. cit.*, p. 11

¹¹⁴ N. LAZZERINI, *La corte di giustizia UE ed i “principi” della Carta dei diritti fondamentali nella sentenza Glatzel*, in *Blog della Società italiana di Diritto internazionale e di Diritto dell’Unione europea*, 2014

¹¹⁵ *Ibidem*

¹¹⁶ CGUE, sentenza del 15 gennaio 2014, *Association de médiation sociale c. Union locale des syndicats CGT e altri*, C-176/12, EU:C:2014:2, punto 47

generare effetti diretti, né di tipo verticale né orizzontale.¹¹⁷ I giudici dell'Unione, inoltre, pur ammettendo che l'articolo 3.1 della direttiva 2002/14, che era stato invocato dal ricorrente nella causa principale, è preciso e incondizionato, osservano che non vi può essere alcun effetto diretto, dal momento che la direttiva non può essere applicata a una controversia di tipo orizzontale e che l'articolo 27 della Carta non può “*giungere in soccorso*”, come avvenuto invece nelle sentenze *Mangold* e *Küçükdeveci*¹¹⁸. In quest'ultima sentenza in particolare la Corte ha affermato che il principio di non discriminazione in base all'età, sancito dall'articolo 21.1 della Carta “*è di per sé sufficiente per conferire ai singoli un diritto soggettivo invocabile in quanto tale*”¹¹⁹.

A questo punto, per ciò che riguarda la sentenza *Association de Médiation Sociale*, l'unico modo rimasto a disposizione per “aggirare” il divieto di effetti diretti orizzontali riguardante la direttiva è l'obbligo d'interpretazione conforme imposto ai magistrati nazionali¹²⁰.

Dunque, l'efficacia diretta (verticale e orizzontale) di un principio generale, cristallizzato in una norma della Carta, è condizionata alla circostanza che questa cristallizzazione avvenga tramite un “diritto” e non un “principio”.¹²¹

Allo stesso tempo, però, l'interpretazione dell'art. 52.5, presenta un aspetto fortemente problematico, in quanto non individua le disposizioni della Carta che contengono “principi” né criteri volti a individuarli. In particolare, non c'è niente nella Carta o nelle sue Spiegazioni che indichi quali disposizioni della Carta sono relegate al più modesto regime dei “principi”¹²².

Anche nella sentenza *Max-Planck* dunque emerge questa criticità: l'art. 31.2 della Carta dei diritti fondamentali, al centro di questo procedimento, può essere considerato come un “diritto”, e quindi godere di invocabilità diretta anche in un rapporto tra privati, oppure come un “principio”, per il quale essa, alla luce di quanto sopra evidenziato, sarebbe preclusa? Dalla lettura delle conclusioni della Corte di giustizia dell'Unione europea, emerge che l'art. 31.2

¹¹⁷ D. GALLO, *op. cit.*, p. 340

¹¹⁸ CGUE, sentenza del 19 gennaio 2010, *Seda Küçükdeveci c. Swedex GmbH & Co. KG*, C-555/07, EU:C:2010:21

¹¹⁹ D. GALLO, *op. cit.*, p. 341

¹²⁰ *Ibidem*

¹²¹ *Ibidem*

¹²² N. LAZZERINI, *op. cit.*

della Carta dei diritti fondamentali è stato considerato come sufficientemente compiuto per poter essere applicato dal giudice nazionale, quindi, come un diritto. In più, si tratta di una norma compiuta che viene resa “operativa”, *inter alia*, da una disposizione dotata di effetto diretto qual è l’articolo 7 della direttiva 2003/88/CE¹²³.

La giurisprudenza della Corte è stata fino a questo momento contraddittoria per quanto concerne la concessione di effetti diretti alle disposizioni della Carta dei diritti fondamentali. Si alternano infatti chiusure, come nella sentenza *Association de médiation sociale*, fondate sull’art. 52.2 della Carta, a progressive aperture, come nella sentenza *Küçükdeveci* e, se vogliamo, anche nella *Max-Planck* stessa.

In conclusione, dall’analisi svolta emerge che la giurisprudenza della Corte sull’effetto diretto verticale e orizzontale delle disposizioni della Carta dei diritti fondamentali nonché sull’effetto diretto delle direttive e sull’interpretazione conforme è ben lungi dall’essere completa, sia dal punto di vista della certezza del diritto che della coerenza del diritto dell’Unione nel suo complesso. Al contrario, essa risulta indefinita e a tratti contraddittoria. Sarebbe invece necessaria una chiara presa di posizione da parte dei giudici europei in merito alle suddette tematiche, in modo tale da garantire una corretta applicazione del diritto europeo in ogni ambito.

¹²³ D. GALLO, *op. cit.* 343

CONCLUSIONE

Dopo aver esaminato nel primo capitolo la dottrina dell'effetto diretto e le sue peculiarità, nel secondo capitolo tale effetto è stato analizzato in particolare alla luce della sentenza *Max-Planck*, ma facendo riferimento anche ad altre precedenti pronunce, tra cui *Association de médiation sociale*, *Mangold*, *King* e *Küçükdeveci*.

Se ormai, sulla base delle pronunce della Corte analizzate nel presente elaborato è possibile definire un chiaro orientamento a favore della tutela del diritto alle ferie dei lavoratori, molto meno chiaro è l'orientamento della Corte in materia di effetto diretto. Dall'analisi svolta è emerso infatti come la Corte insista nel non voler garantire efficacia orizzontale alle direttive, nonostante i numerosi problemi che questo comporta. Ma non solo. La Corte, cercando di aggirare tali criticità, ha menzionato e suggerito in diverse pronunce alcuni espedienti per garantire l'efficacia diretta orizzontale alle disposizioni contenute nelle direttive, finendo però così a tratti con il contraddirsi. È stato infatti sottolineato, per esempio, come la Corte, nella sentenza *King*, per garantire efficacia alla direttiva 2003/88/CE, abbia esteso la portata dell'obbligo di interpretazione conforme al punto che quasi si sovrappone al concetto di effetto diretto. L'interpretazione conforme è finita con l'essere quasi "snaturata", avendo di fatto la Corte sminuito il limite che grava sul giudice interno di approdare a risultati *contra legem*.

L'altro *escamotage* usato dalla Corte per garantire efficacia orizzontale alle direttive consiste nella lettura congiunta delle disposizioni da esse contenute con la Carta dei diritti fondamentali che, in quanto norma di livello primario, è in grado, così come i Trattati, di produrre effetti diretti orizzontali. Ma anche questo espediente presenta dei profili problematici. È stato invero spiegato come le pronunce della Corte in merito all'efficacia diretta delle disposizioni della Carta dei diritti fondamentali non abbiano seguito negli anni una linea di ragionamento coerente. La Corte, infatti, ha alternato chiusure, in cui non ha riconosciuto effetto diretto alle disposizioni della Carta, come nella sentenza *Association de médiation sociale*, a progressive aperture, in cui invece lo ha riconosciuto, come nella sentenza *Küçükdeveci* e anche nella *Max-Planck* stessa, nella quale l'art. 31.2 della Carta è stato interpretato considerato sufficientemente compiuto per poter essere applicato dal giudice.

Il punto maggiormente critico in questo senso è dato dall'art. 52.2 della Carta, che, effettuando una distinzione tra “principi” e “diritti”, fa sì che soltanto i secondi possano godere di efficacia diretta, non indicando però alcun criterio atto a distinguerli. Inoltre, l'*escamotage* di ricorrere a una tale lettura congiunta presenta la non trascurabile criticità di dare efficacia diretta a disposizioni, quali quelle della Carta dei diritti fondamentali, che mancano per loro natura di chiarezza e precisione.

Insomma, è evidente che la giurisprudenza della Corte in materia di interpretazione conforme e di efficacia diretta delle disposizioni della Carta dei diritti fondamentali risulta essere opaca e contraddittoria, e ciò ha la conseguenza di creare una generale incertezza nonché il rischio di mettere in pericolo l'effettiva applicazione del diritto UE e la tutela dei singoli da esso garantita.

Una presa di posizione da parte della Corte a favore dell'efficacia diretta orizzontale delle direttive potrebbe risolvere questi problemi. Infatti non sarebbe più necessario trovare *escamotages* quali l'interpretazione conforme o la lettura congiunta delle direttive con le disposizioni della Carta dei diritti fondamentali. Perché ciò avvenga, però, è necessario che gli Stati membri accettino di subire una parziale erosione della loro autonomia e che inizino a tollerare un maggiore intervento della Corte nei loro ordinamenti.

ABSTRACT

This thesis has the aim to analyze the doctrine of direct effect, which is at heart of EU legal order. This analysis is focused on the *Max-Planck* sentence, which, even if it's recent, represents a milestone, essential in the study of direct effect and its implications, mostly with regard to EU Charter of fundamental human rights' provisions.

The work is divided into two chapters.

Chapter I analyses the doctrine of direct effect.

Particularly, the first paragraph provides a definition of direct effect, listing its characteristics.

Basing on the *Van Gend & Loos* sentence, it is stated that the principle of direct effect enables individuals to immediately invoke a European provision which is complete, precise and unconditional before a national or European court. But the concept of direct effect cannot be reduced to the *Van Gend & Loos* decision and the doctrine which derived from it, on the contrary, a more precise analysis is needed, since the direct effect is fundamental to understand the nature on the EU legal system.

A distinction between vertical effects and horizontal effects is given. Vertical direct effect means that individuals can invoke a European provision in relation to the country. Horizontal direct effect is consequential in relations between individuals. This means that an individual can invoke a European provision in relation to another individual. This distinction is particularly relevant because some of the EU's legal acts are capable of both vertical and horizontal effects, while other EU acts are capable of producing only one of these effects.

An important characteristic of direct effect is the capacity of a provision of EU law to directly give rights to individuals and to replace a national provision as the law governing a given case. But the direct effect has another distinctive quality. As a matter of fact, even if there isn't any conferral of rights, EU law becomes a parameter for national law and so it has the effect of protecting the interests of individuals. Therefore, direct effect can have an "objective dimension", with exclusionary effects. In this case, no right is directly conferred to individuals but at heart of the invoked provisions there is still an advantage that the individual derives from

the control of national provisions and the application of EU law. And it is the possible application of a EU law provision by national authorities, in particular the courts, that makes it possible for the individual to obtain an advantage. There is no substitution effect, but we do have the disapplication of national law, from which the provisions conflicting with EU law are removed.

The second paragraph explains the doctrine of direct effect in relation to some EU's legal acts, listed by article 288 of the Treaty on the Functioning of the European Union.

A particular attention is dedicated to the problems linked with the exclusion of horizontal direct effects for EU directives. As the AG Jacobs stated in the *Unilever* case, individual rights deriving from Union law can be compromised as a result from the denial of horizontal direct effect for EU directives. The main reason why the Court insist on denying horizontal direct effect to directives has been found to be a political one. As a matter of fact, Member States are not interested at all in losing even more of their sovereignty in many areas and, if directives, which appear to be the most used legal act by European institutions, could have horizontal effects, alla Member States should face a strong erosion of their autonomy.

A peculiar situation concerning the horizontal effects of directives consists in the so called "triangular situations". In the *Fratelli Costanzo* sentence the Court has recognized the "triangular effect" for directives, which means they can be invoked against a Member State by an individual and the outcome of this can lead to obligations being invoked against other private individuals.

Chapter II, divided into three paragraphs, provides a study focused on the *Max-Planck* sentence, which represents an important step in the EU Court of Justice case-law, not only in relation to the right to leave, but also in relation to the direct effect of EU Charter's provisions. The first paragraph tries to contextualize the *Max-Planck* sentence by analyzing the right to leave in the European law. This theme has been regulated by directive 2003/88/EC, which, in the article 2, has defined working time as "*any period during which the worker is working, at the employer's disposal and carrying out his activity or duties, in accordance with national laws and/or practice*". According to article 7 of this directive, "*Member States shall take the measures necessary to ensure that every worker is entitled to paid annual leave of at least four weeks in accordance with the conditions for entitlement to, and granting of, such leave*

laid down by national legislation and/or practice. The minimum period of paid annual leave may not be replaced by an allowance in lieu, except where the employment relationship is terminated".

The analysis focuses on the recent Court's judgements concerning the right to leave, such as *Dominguez*, *Bectu*, *King*, *Sebastian W. Kreuziger* and *Wuppertal* sentences. All of these sentences are based on the idea that the right to leave is a fundamental principle and that it can't be derogated.

The second paragraph is divided into two sub-paragraphs. The first sub-paragraph explains the facts and the prejudicial questions at the origin of the *Max-Planck* case. The employee Shimizu, who worked for the Max-Planck society, had accumulated 51 days of annual leave over a two-year period and requested to be paid for this untaken leave when his employment ended. The Max-Planck society refused, relying on German law. The employee brought his claim in the German Court, and the German Court asked the European Court of Justice whether the German law on the right to leave was compatible with the EU law or not. In particular, the prejudicial question posed concerned the interpretation of the article 7.2 of the 2003/88/EC directive and the article 31.2 of the EU Charter of fundamental human rights, which guarantee workers' right to leave.

The second sub-paragraph explains the conclusion of the Advocate general Yves Bot, which was approved by the Court. The AG Bot stated that "*article 7.2 of directive 2003/88/EC must be interpreted as precluding national legislation in accordance with which a worker loses his right to an allowance in lieu of untaken paid annual leave at the end of the employment relationship where the worker did not apply for that leave while he was in active service, without prior verification of whether that worker was actually given the opportunity by his employer to exercise his right to paid annual leave*". According to the AG, when a national court is dealing with a dispute relating to a worker's right to an allowance in place of untaken paid annual leave at the end of the employment relationship, it is necessary to establish whether the employer shows that he took the appropriate measures to ensure that the worker was able to exercise his right to paid annual leave during that relationship or not. If the employer shows that he took the necessary measures and that, in spite of them, the worker declined to exercise his right to paid annual leave, that worker cannot claim, on the basis of article 7.2 of directive

2003/88/EC, payment of an allowance in place of untaken paid annual leave at the end of the employment relationship.

The third paragraph is focused on the most controversial and problematic aspects of the *Max-Planck* sentence. The analysis is mostly focused on the fourth point of the conclusion made by the Advocate general, accepted *in toto* by the Court. The AG affirmed: “*Where, in the context of a dispute between two individuals, national legislation prevents a worker from receiving an allowance in lieu of untaken paid annual leave at the end of the employment relationship to which he is nonetheless entitled under article 7(2) of directive 2003/88, the national court dealing with the matter is required to ascertain whether it can interpret the applicable national law in a manner consistent with that provision and, if that does not appear to it to be the case*”. What the Court is asking to the national judge in the first place is to operate the “consistent interpretation”. At this point, the analysis concentrates on the doctrine of the consistent interpretation in the European legal system. The consistent interpretation was first defined by the Court in the *Von Colson* sentence, and it consists in an obligation which requires national courts of Member States to interpret the national law in accordance with the EU law. The consistent interpretation has been considered, from the *Pfeiffer* sentence, as inherent in the system of the EU Treaties, because the consistent interpretation represents the tool with which the primacy of EU law is guaranteed.

The consistent interpretation is relevant for EU provisions who can't have direct effect in the first place, because they are not complete, precise and unconditional or because they are contained into a directive, which can't have horizontal direct effects, as explained before. That's the case of the *Max-Planck* process, which was between two private individuals. In a situation like that, the consistent interpretation can become a tool to circumvent the prohibition of horizontal direct effect for directives. Basically, the consistent interpretation allows to guarantee horizontal direct effects to directives. Anyway, there is an important difference between consistent interpretation and direct effect. The consistent interpretation can't lead to a complete reformulation of national laws, but it has to be limited to an interpretation of them at a European level. As a matter of fact, the principle of consistent interpretation is subject to certain limits and, in particular, it cannot serve as the basis for a *contra legem* interpretation of national law.

However, there is a recent tendency of the Court towards the overlap between direct effect and consistent interpretation. This tendency can be found in the *King* sentence, in which the Court has extended the idea of consistent interpretation so much that it ended up distorting itself overlapping the doctrine of direct effect.

Continuing reading the above-mentioned fourth point of the conclusion of the AG, it is clear that, if the judge doesn't think that he can interpret the national law in conformity to the EU directive, he has to “ensure, within the framework of its powers, the legal protection resulting for individuals from article 31.2 of the Charter and to give full effect to that article by disapplying if need be any national provision to the contrary”. So, in substance, the national judge has to guarantee the direct effect of the directive even by disapplying any national law if it's needed. At this point, an important problem is raised: directives cannot have horizontal direct effects. This problem is relevant in this case because the process *Max-Plank* was between two private individuals.

So, at this point, the study is focused on an expedient that the Court has used in order to guarantee horizontal direct effects to directives. As a matter of fact, even if the Court insist on excluding horizontal direct effects for directives, in spite of all the problems linked with that, the Court itself has tried to avoid these problems by suggesting, in many judgments, some tools to guarantee horizontal direct effects to directives, ending up contradicting itself. One of these tools, as explained before, consist in the extension of the idea of consistent interpretation. But the most relevant expedient consists in the joint lecture of EU directives along with EU Charter of fundamental human rights' provisions.

This tool, which has been used not only in the *Max-Plank* sentence, but also in *Küçükdeveci* and *Mangold* decisions, works basing on the idea that the EU Charter of fundamental human rights' provisions are capable of producing horizontal direct effects. As a matter of fact, article 6.1 of the Treaty on European Union recognizes to the Charter the same juridical value of the Treaties. So, the Court, reading the directives along with the EU Charter of fundamental human rights, is able to guarantee to the provisions contained into directives horizontal direct effects.

But this expedient presents some problems.

The judgements of the Court concerning direct effect of the EU Charter of fundamental human rights' provisions have not followed, during the years, a consistent reasoning line.

The reason of this inconstancy of Court can be found in the fact that article 52.5 of the EU Charter makes a distinction between "principles" and "rights", and only the rights are capable of producing direct effects. The problem is that EU Charter doesn't list any criteria in order to distinguish rights and principles.

In the *Association de médiation sociale* sentence, the Court didn't recognize any horizontal effect, because the Court has qualified as a "principle" and not as a "right" the article 27 of the Charter, which was at the heart of that case.

On the contrary, in the *Küçükdeveci* sentence the Court has considered article 21.1 of the EU Charter as sufficient to give to private individuals an invocable right. Also in the *Max-Planck* decision itself, the Court guaranteed horizontal direct effect to the directive 2003/88/EC basing on the idea that the right to leave, even if it is established by article 7.2 of the said directive, it finds its origins in the article 31.2 of the EU Charter of fundamental human rights. In this specific case, the Court considered article 31.2 of the Charter as a "right". Besides, this provision is made operative by article 7 of directive 2003/88/EC, which is considered as a complete, clear and unconditional provision.

Therefore, for what concerns direct effect of EU Charter's provisions, the Court has alternated closures, such as in the *Association de médiation sociale* sentence, in which it didn't recognize any direct effect to the Charter's provisions, and openings, such as in the *Küçükdeveci* sentence and in the *Max-Planck* itself.

Moreover, the expedient of the joint lecture of directives alongside with Charter presents a not insignificant consequence: it gives direct effect to the Charter's provision which are, by nature, not precise neither complete.

In short, the jurisprudence of the Court does not seem provide sufficient legal certainty for what concerns the content, scope, limits and consequences of direct effect.

The attitude of the Court relating the consistent interpretation and the direct effect of Charter's provision is undefined and contradictory and it leads to the risk of endangering the application of the EU law and the protection of human rights that comes with it.

These problems could all be resolved if the Court changes its orientation, giving horizontal effects to directives. In this way, all of these *escamotages* would no more be necessary.

But in order to make it possible, all the Member States should accept a partial erosion of their sovereignty and autonomy.

BIBLIOGRAFIA

ADAM R. – TIZZANO A., *Manuale di Diritto dell'Unione europea*, Torino, Giappichelli, 2014.

ARRIGO G., *Il diritto del lavoro dell'Unione europea*, Milano, Giuffrè, 2001

BARATTA R., *Il telos dell'interpretazione conforme all'acquis dell'Unione*, in *Rivista di diritto internazionale*, n. 1, 2015

BARATTA R., *Lezioni di diritto dell'Unione europea*, Roma, Luiss Press, 2018

BERNARDI A., *L'interpretazione conforme al diritto dell'Unione europea*, Ferrara, Jovene, 2015

BOLOGNA S., *I tempi di lavoro e di riposo nel diritto dell'Unione europea*, in *Temi lavoro*, n.1, 2016

BOVINO C., *CGUE: il diritto alle ferie annuali retribuite non si estingue a causa del decesso del lavoratore*, in *Quotidiano giuridico*, 2018

CICIRIELLO M.C., *Diretta applicabilità ed effetto diretto delle norme comunitarie nella evoluzione giurisprudenziale e nella prassi degli Stati*, 2014

CRAIG P., *Directives: direct effect, indirect effect and the construction of national legislation*, in *European Law Review*, n. 22, 1997

CRAIG P., DE BÚRCA G., *EU Law, Text, Cases and Materials*, Oxford, 2011

CURIA EUROPEA, *Conclusioni dell'Avvocato generale Yves Bot presentate il 29 maggio 2018 nella Causa C-684/16*, in www.curia.europa.eu, 2018

DANIELE L., *La Corte conferma l'efficacia "intermittente" delle direttive*, in *Foro it*, n.1, 1995

DOUGAN M., *Disguised vertical direct effect of directives*, in *Cambridge Law Journal*, 2000

FENOGLIO A., *Le ferie: dalle recenti sentenze della Corte di Giustizia nuovi spunti di riflessione sulla disciplina italiana*, in *ADL*, n.2, 2010

GAJA G., *L'esigenza di interpretare le norme nazionali in conformità con il diritto comunitario*, in PANUNZIO S. P., SCISO E., *Le riforme istituzionali e la partecipazione dell'Italia all'Unione europea*, Milano, 2002

GALANTINO L., *Diritto del lavoro dell'Unione europea*, Torino, Giappichelli, 2014

GALLO D., *L'efficacia diretta del diritto dell'Unione europea negli ordinamenti nazionali*, Milano, Giuffrè, 2018

GRASSO G., *La disapplicazione della norma interna contrastante con le sentenze della Corte di giustizia dell'UE*, in *Giustizia Civile*, 2017, n. 2

IERMANO A., *L'effetto diretto nelle situazioni triangolari e i relativi "limiti" nei rapporti orizzontali*", in *Freedom, security and justice: European legal studies*, n.1, 2018

LAZZERINI N., *La corte di giustizia UE ed i "principi" della Carta dei diritti fondamentali nella sentenza Glatzel*, in *Blog della Società italiana di Diritto internazionale e di Diritto dell'Unione europea*, 2014

POLLICINO O., *L'efficacia orizzontale dei diritti fondamentali previsti dalla Carta*, in *Rivista del diritto dei media*, n. 3, 2018

PORCHIA, O., *La dinamica dei rapporti tra norme interne e dell'Unione nel dialogo tra giudici nazionali e Corte di giustizia*, in *Studi sull'integrazione europea*, 2013, n. 1

VILLANI U., *Istituzioni di diritto dell'Unione Europea*, Bari, Cacucci, 2017

GIURISPRUDENZA

CGUE, sentenza del 5 febbraio 1963, *Van Gend & Loos*, C-26/62, EU:C:1963:1

CGUE, sentenza dell'8 aprile 1976, *Defrenne c. Société anonyme belge de navigation aérienne Sabena*, C-43/75, EU:C:1978:130

CGUE, sentenza del 22 giugno 1989, *Fratelli Costanzo S.p.A. c. Comune di Milano*, C-103/88, EU:C:1989:256

CGUE, sentenza del 17 dicembre 1970, *SPA Sace c. Ministero delle Finanze della Repubblica italiana*, C-33/70, EU:C:1970:118

CGUE, sentenza del 19 gennaio 1982, *Becker c. Finanzamt Münster-Innenstadt*, C-8/81, EU:C:1982:7

CGUE, sentenza del 4 dicembre 1974, *Van Duyn c. Home Office*, C-41/74, EU:C:1974:13

CGUE, sentenza del 26 febbraio 1986, *Marshall c. Southampton and South-West Hampshire Area Health Authority*, C-152/84, EU:C:1986:84

CGUE, sentenza dell'8 ottobre 1987, *Kolpinghuis Nijmegen BV*, C-80/86, EU:C:1987:431

CGUE, sentenza del 14 luglio 1994, *Paola Faccini Dori c. Recreb Srl*, C-91/92, EU:C:1994:292

CGUE, sentenza del 12 luglio 1990, *A. Foster and others v British Gas plc*, C-188/89, EU:C:1990:313

CGUE, sentenza del 26 settembre 2000, *Unilever Italia SpA c. Central Food SpA*, C-443/98, EU:C:2000:496

CGUE, sentenza del 10 febbraio 1979, *Ratti*, C-148/78, EU:C:1979:44

CGUE, sentenza del 6 ottobre 1970, *Grad c. Finanzamt Traunstein*, C-9/70, EU:C:1970:78

CGUE, sentenza del 7 giugno 2007, *Carp Snc di L. Moleri e V. Corsi c. Ecorad Srl*, C-80/06, EU:C:2007:327

CGUE, sentenza del 22 febbraio 1990, *Ceca c. Fallimento Acciaierie e Ferriere Busseni*, C-221/88, EU:C:1990:84

CGUE, 30 settembre 1987, *Demirel c. Comune di Schwäbisch Gmünd*, C-12/86, EU:C:1987:400

CGUE, sentenza del 6 novembre 2018, *Max-Planck-Gesellschaft zur Förderung der Wissenschaften eV c. Tetsuji Shimizu*, C-684/16, EU:C:2018:874

CGUE, sentenza del 6 aprile 2006, *Federatie Nederlandse Vakbeweging c. Staat der Nederlanden*, C-124/05, EU:C:2006:244

CGUE, sentenza del 26 giugno 2001, *The Queen c. Secretary of State for Trade and Industry, ex parte Broadcasting, Entertainment, Cinematographic and Theatre Union (BECTU)*, C-173/99, EU:C:2001:356

CGUE, sentenza del 24 gennaio 2012, *Dominguez C. Centre informatique du Centre Ouest Atlantique*, C-282/10, EU:C:2012:33

CGUE, sentenza del 29 novembre 2017, *King c. The Sash Window Workshop Ltd e Richard Dollar*, C-214/16, EU:C:2017:914

CGUE, sentenza del 6 novembre 2018, *Sebastian W. Kreuziger c. Land Berlin*, C-619/16, EU:C:2018:872

CGUE 6 novembre 2018, *Stadt Wuppertal c. Maria Elisabeth Bauer (C-569/16), Volker Willmeroth c. Martina Broßonn (C-570/16)*, EU:C:2018:871

CGUE, sentenza del 10 aprile 1984, *Sabine von Colson e Elisabeth Kamann c. Land Nordrhein- Westfalen*, C-14/83, EU:C:1984:153

CGUE, sentenza del 4 dicembre 2004, *Pfeiffer*, C-397/01, EU:C:2004:584

CGUE, sentenza del 15 maggio 2003, *Karen Mau e Bundesanstalt für Arbeit*, C-160/01, EU:C:2003:280

CGUE, sentenza del 22 novembre 2005, *Werner Mangold c. Rüdiger Helm*, C-114/04, EU:C:2005:709

CGUE, sentenza del 15 gennaio 2014, *Association de médiation sociale c. Union locale des syndicats CGT e altri*, C-176/12, EU:C:2014:2

CGUE, sentenza del 19 gennaio 2010, *Seda Küçükdeveci c. Swedex GmbH & Co. KG*, C-555/07, EU:C:2010:21