



## Raccolta della giurisprudenza

CONCLUSIONI DELL'AVVOCATO GENERALE  
PEDRO CRUZ VILLALÓN  
presentate il 18 luglio 2013<sup>1</sup>

**Causa C-176/12**

**Association de médiation sociale**  
**contro**  
**Union locale des syndicats CGT,**  
**Hichem Laboubi,**  
**Union départementale CGT des Bouche-du-Rhône e**  
**Confédération générale du travail (CGT)**

[domanda di pronuncia pregiudiziale proposta dalla Cour de cassation (Francia)]

«Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea — Articolo 27 — Diritto dei lavoratori all'informazione e alla consultazione nell'ambito dell'impresa — Direttiva 2002/14/CE — Disposizione nazionale che esclude talune categorie di lavoratori dal diritto alla rappresentanza nell'ambito dell'impresa — Efficacia dei diritti fondamentali nei rapporti tra privati — Presa in considerazione di un diritto fondamentale della Carta come “principio” — Articolo 51, paragrafo 1, della Carta — Articolo 52, paragrafo 5, della Carta — Invocabilità di un “principio” in una controversia tra privati — Atti dell'Unione che concretizzano in modo essenziale ed immediato un “principio” — Concretizzazione mediante una direttiva — Effetto utile — Obbligo del giudice nazionale di disapplicare le disposizioni nazionali incompatibili con gli atti che concretizzano in modo essenziale ed immediato il contenuto di un “principio” — Interpretazione conforme del diritto nazionale — Limiti»

1. Enunciata con la massima semplicità, la questione di principio sollevata dalla Cour de cassation è se la Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea (in prosieguo: la «Carta») possa essere invocata nei rapporti tra privati nel caso in cui il suo contenuto sia stato concretizzato mediante una direttiva. In caso di risposta affermativa, il giudice del rinvio solleva una questione molto più specifica, per la quale la Corte dispone di una giurisprudenza che ne faciliterà notevolmente il compito. Tuttavia, occorre anzitutto risolvere la questione di principio.

2. La presente causa trae origine dai dubbi della Cour de cassation quanto alla compatibilità di una disposizione di legge nazionale con il diritto dei lavoratori all'informazione e alla consultazione, come concretizzato dalla direttiva 2002/14/CE, che istituisce un quadro generale relativo all'informazione e alla consultazione dei lavoratori<sup>2</sup>. Tale direttiva ha infatti dato attuazione dettagliata al diritto ora sancito dall'articolo 27 della Carta, in relazione al quale occorrerà stabilire se esso costituisca un «diritto» oppure un «principio», ai sensi delle disposizioni generali della Carta (articoli 51, paragrafo 1, e 52, paragrafo 5). Va rilevato, inoltre, che i dubbi della Cour de cassation si collocano sullo sfondo di una controversia tra un sindacato e un datore di lavoro, il che induce ad interrogarsi sull'efficacia sia del diritto di cui trattasi, sia della sua concretizzazione risultante dalla direttiva 2002/14 nell'ambito dei rapporti tra privati.

1 — Lingua originale: lo spagnolo.

2 — Direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio dell'11 marzo 2002 (GU L 80, pag. 29).

3. Esposto succintamente in questi termini il profilo della causa, è chiaro come la Corte sia chiamata a pronunciarsi su varie questioni di indubbia rilevanza costituzionale.
4. La prima di tali questioni, in ordine logico, è quella estremamente generica, non affrontata espressamente dalla Carta, relativa all'efficacia dei diritti fondamentali nell'ambito dei rapporti tra privati (efficacia «orizzontale») e alla loro eventuale portata nel caso dello specifico diritto in esame.
5. Inoltre, questa potrebbe essere la prima occasione per esaminare in generale e nel dettaglio la questione, appena accennata nella Carta e nelle sue spiegazioni, relativa alla distinzione, con conseguente trattamento differenziato, enunciata all'articolo 51, paragrafo 1, e articolata all'articolo 52, paragrafo 5, della Carta, tra «diritti» e «principi».
6. Dovrebbe essere altresì un'occasione per analizzare senza soluzione di continuità, per la prima volta, il paragrafo 5, notevolmente complesso, del menzionato articolo 52 della Carta. Infatti, si pone in particolare la questione dell'«attuazione» dei «principi» quale presupposto della loro operatività. Nel contempo, però, viene sollevata una questione concernente la portata della tutela giurisdizionale di tali «principi», quale risulta dal secondo periodo del suddetto paragrafo.
7. Infine, nel caso in cui venisse accolto il ragionamento che esporrò in prosieguo, la Corte dovrebbe esaminare ciò che costituisce forse il punto più delicato della questione sollevata dalla Cour de cassation: qualora l'atto dell'Unione che dà attuazione e concretezza immediata al «principio» sia una direttiva, quali conseguenze derivino dal fatto che si tratta di una controversia tra due privati. Quest'ultima questione pone nuovamente in evidenza i limiti dell'efficacia diretta orizzontale delle direttive, collocando la presente causa, al termine di questo lungo percorso, sull'inevitabile scia delle cause Mangold e Küçükdeveci, tra altre.

## **I – Ambito normativo**

### *A – Diritto dell'Unione*

8. Come enuncia il suo titolo, l'articolo 27 della Carta sancisce il diritto dei lavoratori all'informazione e alla consultazione nell'ambito dell'impresa. Detta disposizione così recita:

«Ai lavoratori o ai loro rappresentanti devono essere garantite, ai livelli appropriati, l'informazione e la consultazione in tempo utile nei casi e alle condizioni previsti dal diritto dell'Unione e dalle legislazioni e prassi nazionali».

9. Agli articoli 51, paragrafo 1, e 52, paragrafo 5, la Carta formula nei seguenti termini la distinzione tra «diritti» e «principi»:

«Articolo 51

#### *Ambito di applicazione*

1. Le disposizioni della presente Carta si applicano alle istituzioni, organi e organismi dell'Unione nel rispetto del principio di sussidiarietà, come pure agli Stati membri esclusivamente nell'attuazione del diritto dell'Unione. Pertanto, i suddetti soggetti rispettano i diritti, osservano i principi e ne promuovono l'applicazione secondo le rispettive competenze e nel rispetto dei limiti delle competenze conferite all'Unione nei trattati.

(...)Articolo 52Portata e interpretazione dei diritti e dei principi

5. Le disposizioni della presente Carta che contengono dei principi possono essere attuate da atti legislativi e esecutivi adottati da istituzioni, organi e organismi dell'Unione e da atti di Stati membri allorché essi danno attuazione al diritto dell'Unione, nell'esercizio delle loro rispettive competenze. Esse possono essere invocate dinanzi a un giudice solo ai fini dell'interpretazione e del controllo di legalità di detti atti».

10. La direttiva 2002/14, che istituisce un quadro generale relativo all'informazione e alla consultazione dei lavoratori nell'Unione, contiene, all'articolo 2, una serie di definizioni, tra cui quella relativa alla nozione di lavoratore. La lettera d) di tale articolo stabilisce quanto segue:

«“lavoratore”, ogni persona che nello Stato membro interessato è tutelata come un lavoratore nell'ambito del diritto nazionale del lavoro e conformemente alle prassi nazionali».

11. L'ambito di applicazione della direttiva 2002/14 è definito dal suo articolo 3 nei seguenti termini:

«Campo di applicazione

1. La presente direttiva si applica, a seconda della scelta fatta dagli Stati membri:

- a) alle imprese che impiegano in uno Stato membro almeno 50 addetti o
- b) agli stabilimenti che impiegano in uno Stato membro almeno 20 addetti.

Gli Stati membri determinano le modalità di calcolo delle soglie di lavoratori impiegati.

2. Nel rispetto dei principi e degli obiettivi di cui alla presente direttiva, gli Stati membri possono prevedere disposizioni specifiche applicabili alle imprese o agli stabilimenti che perseguono direttamente e principalmente fini politici, di organizzazione professionale, confessionali, benefici, educativi, scientifici o artistici, nonché fini d'informazione o espressione di opinioni, a condizione che, alla data di entrata in vigore della presente direttiva, tali disposizioni particolari esistano già nel diritto nazionale.

3. Gli Stati membri possono prevedere, in deroga alla presente direttiva, disposizioni particolari applicabili agli equipaggi delle navi d'alto mare».

12. La direttiva 2002/14 è entrata in vigore il 23 marzo 2002. Il suo termine di trasposizione è scaduto il 23 marzo 2005.

## B – *Diritto nazionale*

13. L'articolo L. 1111-3 del codice del lavoro (code du travail) francese prevede la seguente eccezione al regime generale di computo dell'organico dell'impresa:

«Sono esclusi dal computo dell'organico dell'impresa:

- 1) gli apprendisti;
- 2) i titolari di un contratto iniziativa-impiego, per il periodo della convenzione ai sensi dell'articolo L. 5134-66;
- 3) [abrogato]

- 4) i titolari di un contratto di accompagnamento nell'impiego, per la durata della convenzione [di cui all'articolo L. 5134-19-1];
- 5) [abrogato]
- 6) i titolari di un contratto di formazione professionale fino al termine previsto dal contratto, quando quest'ultimo è a tempo determinato, oppure fino al termine del periodo di formazione professionale, quando il contratto è a tempo indeterminato;

Tuttavia, i lavoratori elencati sono presi in considerazione ai fini dell'applicazione delle disposizioni di legge relative alla valutazione economica dei rischi e delle malattie professionali».

## II – Fatti e procedimento nazionale

14. La Association de Médiation Sociale (in prosieguo: l'«AMS») è un'associazione privata senza scopo di lucro disciplinata dalla legge francese sulle associazioni del 1901, il cui scopo fondamentale è la prevenzione della criminalità nell'agglomerato urbano di Marsiglia. A tale fine l'AMS svolge attività definite di mediazione socio-lavorativa, dirette all'assunzione di giovani mediante i cosiddetti «contratti di accompagnamento nell'impiego» e al loro successivo orientamento verso attività professionali o sociali più stabili. Con tali contratti l'AMS persegue dunque l'obiettivo del reinserimento lavorativo e sociale di persone che si trovano in una situazione di particolare vulnerabilità. Nel momento in cui è sorta la presente controversia l'AMS aveva concluso tra 120 e 170 «contratti di accompagnamento nell'impiego».

15. Pur trattandosi, come detto, di un'associazione privata senza scopo di lucro, l'AMS è patrocinata da vari attori istituzioni regionali e comunali e gode del sostegno di altri rappresentanti di organizzazioni di utilità sociale locali private.

16. Per svolgere le sue attività l'AMS dispone di un proprio personale con contratto di lavoro a tempo indeterminato, per un totale di otto dipendenti. Il sig. Hichem Laboubi è uno di tali dipendenti fissi. Egli è stato assunto a tempo indeterminato il 28 novembre 2005 ed è responsabile delle attività di mediazione di prossimità nei centri di istruzione secondaria di primo grado di Marsiglia.

17. Per effetto dell'esclusione della categoria dei «contratti di accompagnamento nell'impiego», prevista dall'articolo L. 1111-3 del codice del lavoro francese, l'AMS tiene conto solo dei suoi otto dipendenti con contratto di lavoro a tempo indeterminato ai fini del computo dell'organico. Tale calcolo si ripercuote, per quanto qui rilevante, sul regime di rappresentanza dei lavoratori nell'ambito dell'impresa. A differenza di quanto accade con i contratti a tempo determinato, che vengono computati proporzionalmente alla loro durata, i «contratti di accompagnamento nell'impiego» sono interamente esclusi da tale computo. Per effetto della normativa nazionale, sebbene l'AMS disponga di circa un centinaio di lavoratori con «contratti di accompagnamento nell'impiego», in aggiunta agli otto dipendenti fissi dell'associazione, tale impresa non raggiunge il minimo di cinquanta lavoratori in organico a partire dal quale si applicano le pertinenti disposizioni della direttiva 2002/14.

18. Nonostante ciò, il 4 giugno 2010 l'Union Locale des Syndicats CGT Quartiers Nord comunicava al direttore dell'AMS che aveva istituito una sezione sindacale della CGT nell'ambito dell'associazione e che il sig. Laboubi era stato nominato rappresentante di tale sezione. L'AMS rispondeva al sindacato sostenendo che l'associazione, dal momento che non raggiungeva il minimo di cinquanta lavoratori in organico, non era tenuta ad adottare misure dirette ad assicurare la rappresentanza dei lavoratori.

19. Il 18 giugno 2010 l'AMS convocava il sig. Laboubi ad una riunione, nella quale gli notificava la sospensione provvisoria del rapporto di lavoro. In pari data, l'AMS adiva il Tribunale di Marsiglia (Tribunal d'instance de Marseille) chiedendo l'annullamento della nomina del sig. Laboubi a rappresentante della sezione sindacale della CGT.

20. Nell'ambito di tale procedimento il Tribunale trasmetteva al Conseil constitutionnel una questione prioritaria di legittimità costituzionale, ritenendo che l'esclusione dal computo dell'organico dell'impresa dei «contratti di accompagnamento nell'impiego» potesse contravvenire al principio costituzionale di uguaglianza. Con sentenza del 29 aprile 2011 il Conseil constitutionnel dichiarava di non ravvisare profili di illegittimità costituzionale in detta esclusione.

21. Concluso in tal senso l'incidente di costituzionalità, il Tribunale di Marsiglia dichiarava che l'articolo L. 1111-3 del codice del lavoro francese era in contrasto con il diritto dell'Unione, in particolare con la direttiva 2002/14, procedeva a disapplicare la disposizione di legge nazionale e respingeva pertanto la domanda dell'AMS.

22. La Cour de cassation, adita con l'impugnazione contro la sentenza di merito, ha deciso di effettuare un rinvio pregiudiziale alla Corte ai sensi dell'articolo 267 TFUE.

### **III – Questioni pregiudiziali e procedimento dinanzi alla Corte**

23. Il 16 aprile 2012 è pervenuta alla Corte la domanda di pronuncia pregiudiziale, che è formulata nei seguenti termini:

- «1) Se il diritto fondamentale relativo all'informazione e alla consultazione dei lavoratori, riconosciuto dall'articolo 27 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea, come precisato dalle disposizioni della direttiva 2002/14/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, dell'11 marzo 2002, che istituisce un quadro generale relativo all'informazione e alla consultazione dei lavoratori, possa essere invocato in una controversia tra singoli al fine di verificare la conformità [con il diritto dell'Unione] di una misura nazionale di trasposizione della direttiva.
- 2) In caso di risposta affermativa, se queste medesime disposizioni debbano essere interpretate nel senso che ostano a una disposizione legislativa nazionale che esclude dal computo degli effettivi dell'impresa, segnatamente per stabilire le soglie legali per la creazione degli organismi di rappresentanza del personale, i lavoratori titolari dei seguenti contratti: apprendistato, contrat initiative-emploi (contratto iniziativa-impiego), contrat d'accompagnement dans l'emploi (contratto di accompagnamento nell'impiego), contrat de professionnalisation (contratto di professionalizzazione)».

24. Hanno presentato osservazioni scritte la CGT, convenuta nel procedimento principale, i governi della Repubblica francese, della Repubblica di Polonia, della Repubblica federale di Germania e del Regno dei Paesi Bassi, nonché la Commissione.

25. All'udienza tenutasi il 23 aprile 2013 sono intervenuti i rappresentanti della CGT nonché gli agenti della Repubblica francese, della Repubblica di Polonia e della Commissione.

## IV – Analisi

26. La Cour de cassation pone due quesiti di natura molto diversa, il secondo dei quali subordinato alla risposta affermativa del primo. Il primo quesito riguarda questioni essenzialmente di principio, come si è rilevato all'inizio delle presenti conclusioni. Si tratta, in definitiva, di stabilire se un diritto sancito dalla Carta e concretizzato dal diritto derivato costituisca un legittimo criterio di valutazione nelle particolari circostanze di una controversia tra privati. Nel caso in cui si rispondesse che tale criterio è applicabile, e solo in tal caso, il giudice del rinvio solleva un quesito specifico e concreto, sul quale nutre parimenti dubbi, relativo alla compatibilità con il diritto dell'Unione di una determinata disposizione di legge nazionale, nella fattispecie l'articolo L. 1111-3, punto 4, del codice del lavoro francese.

27. Questo significa, ed è fondamentale rilevarlo onde evitare equivoci, che la Cour de cassation non solleva la solita questione se *una direttiva* possa avere un effetto orizzontale nei rapporti tra privati, dato che detto giudice, considerata la sua ordinanza di rinvio, conosce sufficientemente la giurisprudenza della Corte in materia. Ciò che la Cour de cassation domanda in primo luogo è qualcosa di molto diverso: se la Carta, nell'ipotesi in cui, da un lato, il suo contenuto presupponga l'intervento di un atto che lo concretizzi e, dall'altro, tale concretizzazione abbia luogo attraverso una direttiva, costituisca per il giudice nazionale un criterio di controllo ammissibile al fine di valutare la legittimità di una disposizione nazionale. In subordine, come detto, la Cour de cassation nutre dubbi circa la conformità del diritto nazionale al diritto dell'Unione.

### A – Sulla prima questione

#### 1. La Carta e la sua efficacia nei rapporti tra privati

28. Prima di proporre una risposta alla questione concernente l'efficacia orizzontale dei diritti fondamentali, ritengo opportuno chiarire ciò che considero un equivoco. Si tratta della tesi secondo cui la Carta conterrebbe una disposizione relativa all'efficacia, o, più esattamente, alla mancanza di efficacia, dei diritti fondamentali nei rapporti tra privati. Secondo questa tesi, tale disposizione sarebbe l'articolo 51, paragrafo 1, primo periodo, ai sensi del quale «[l]e disposizioni della presente Carta si applicano alle istituzioni (...) dell'Unione (...), come pure agli Stati membri (...)».

29. Partendo da tale enunciato, la tesi dalla quale dissento estrapola una conseguenza a contrario, o, se si preferisce, una *inclusio unius*, secondo cui le disposizioni della Carta, dal momento che si applicano alle istituzioni dell'Unione e agli Stati membri, *non* si applicano ai privati<sup>3</sup>.

30. Ritengo che tale deduzione sia chiaramente affrettata. È sufficiente rilevare che, tradizionalmente, i testi normativi, per lo più costituzionali, contenenti dichiarazioni di diritti non menzionano espressamente i destinatari o i soggetti passivi degli stessi, che venivano spontaneamente identificati nei pubblici poteri. D'altro canto, la menzione espressa dei privati quali possibili destinatari continua ad essere nettamente minoritaria. Vale a dire che, nella maggior parte dei casi, la questione della rilevanza dei diritti fondamentali nei rapporti di diritto privato è stata sollevata per via interpretativa, senza l'ausilio di una norma costituzionale espressa e per lo più con riferimento al singolo caso<sup>4</sup>.

3 — Nella dottrina accademica v., inter alia, De Mol, M., «Küçükdeveci: Mangold Revisited – Horizontal Direct Effect of a General Principle of EU Law», *European Constitutional Law Review*, 2010, n. 6, pag. 302; Hatje, A., in *EU-Kommentar* (coord. Jürgen Schwarze), 2<sup>a</sup> ed., Baden-Baden, 2009, articolo 51, pag. 2324, paragrafo 20; Kingreen, T., *EUV/EGV – Kommentar*, 3<sup>a</sup> ed., Monaco, 2007, articolo 51 GRCh, pag. 2713, paragrafo 18, o Riesenhuber, K., *Europäisches Arbeitsrecht*, Amburgo, 2009, § 2, pag. 45, paragrafo 25. Sulle diverse posizioni riguardo a tale questione, v. la panoramica realizzata dall'avvocato generale Trstenjak nelle conclusioni relative alla causa Dominguez (sentenza del 24 gennaio 2012, C-282/10).

4 — V. l'analisi comparata di Bilbao Ubillos, J.M., *La eficacia de los derechos fundamentales frente a particulares*, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, Madrid, 1997, pag. 277 e segg., nonché la sintesi realizzata da Seifert, A., «L'effet horizontal des droits fondamentaux. Quelques réflexions de droit européen et de droit comparé», *Revue trimestrielle de droit européen*, Dalloz, 2013.

31. A mio parere, e senza bisogno di addentrarsi in un'interpretazione esaustiva della disposizione, risulta abbastanza chiaramente che il problema che l'articolo 51, paragrafo 1, della Carta è inteso ad affrontare riguarda i limiti entro i quali i diritti fondamentali proclamati dalla Carta sono vincolanti, da un lato, per le istituzioni dell'Unione e, dall'altro, per gli Stati membri. Ritengo che nulla, né nel testo della disposizione né, salvo errore da parte mia, nei lavori preparatori, e tanto meno nelle spiegazioni relative alla Carta, induca a pensare che per mezzo della formulazione della succitata disposizione si intendesse affrontare la questione, notevolmente complessa, dell'efficacia dei diritti fondamentali nei rapporti tra privati<sup>5</sup>.

32. Infine, ritengo che tale argomento non sia inficiato dalla seconda frase dell'articolo 51, paragrafo 1, della Carta, ai sensi della quale «i suddetti soggetti», vale a dire l'Unione e gli Stati membri, «rispettano i diritti, osservano i principi e ne promuovono l'applicazione secondo le rispettive competenze e nel rispetto dei limiti delle competenze conferite all'Unione nei trattati». È evidente come l'obiettivo di tale enunciato non sia, neanche indirettamente, escludere la rilevanza dei diritti fondamentali della Carta nei rapporti di diritto privato. Lo scopo della frase è introdurre, in primo luogo, la summa divisa tra «diritti» e «principi» e, in secondo luogo, un caveat rispetto a un'eventuale modifica della competenza attribuita all'Unione, quale risulta dai trattati, per effetto dell'entrata in vigore della Carta.

33. Se, come credo, così fosse, ciò significherebbe che a tale proposito l'interprete della Carta si troverebbe di fronte al medesimo orizzonte, spesso nebuloso, dinanzi al quale si trova generalmente l'interprete delle Costituzioni degli Stati membri.

34. Entrando nel merito della questione, e alla luce di alcuni pareri espressi al riguardo, potrebbe sembrare che l'idea dell'efficacia orizzontale fosse una nozione sconosciuta nel diritto dell'Unione, affrontata per la prima volta al momento dell'integrazione della Carta nel diritto primario dell'Unione. Tuttavia, l'idea che le libertà fondamentali di circolazione<sup>6</sup> o determinati principi, quale il divieto di discriminazione in base al sesso<sup>7</sup>, rilevino nei rapporti giuridici fra privati è antica e consolidata. Ciò considerato, la tesi secondo cui i diritti fondamentali della Carta diversi dalle libertà fondamentali o dal principio uguaglianza potrebbero essere soggetti a un regime distinto e, per così dire, meno favorevole nel complesso della Carta appare molto problematica.

35. Riassumendo, come osserva giustamente il giudice del rinvio, atteso che l'efficacia orizzontale dei diritti fondamentali non è sconosciuta al diritto dell'Unione, sarebbe paradossale che proprio l'integrazione della Carta nel diritto primario potesse cambiare, in peggio, tale stato di fatto.

36. Il problema sollevato da ciò che viene spesso definito con l'efficace espressione tedesca «Drittwirkung» non è tanto l'idea stessa, la sua nozione o rappresentazione nella nostra cultura costituzionale, che è difficilmente contestabile<sup>8</sup>, quanto l'esatta comprensione della sua efficacia in concreto, problema che si aggrava allorché tale efficacia diviene, quasi per necessità, mutevole, nel senso che si manifesta in una grande varietà di forme. Pertanto, la difficoltà consiste nel comprendere che l'obbligo dei singoli di rispettare i diritti e le libertà altrui viene normalmente imposto, in forma

5 — Nel medesimo senso v. Craig, P., *EU Administrative Law*, 2<sup>a</sup> ed., Oxford University Press, Oxford, 2012, pag. 465.

6 — V., tra molte altre, sentenze del 12 dicembre 1974, Walrave e Koch (36/74, Racc. pag. 1405, punto 17); del 14 luglio 1976, Donà (13/76, Racc. pag. 1333, punto 17); del 15 dicembre 1995, Bosman (C-415/93, Racc. pag. I-4921, punto 82); dell'11 aprile 2000, Deliège (C-51/96 e C-191/97, Racc. pag. I-2549, punto 47); del 6 giugno 2000, Angonese (C-281/98, Racc. pag. I-4139, punto 31); del 19 febbraio 2002, Wouters e a. (C-309/99, Racc. pag. I-1577, punto 120), e dell'11 dicembre 2007, International Transport Workers' Federation e Finnish Seamen's Union, detta «Viking Line» (C-438/05, Racc. pag. I-10779, punto 33).

7 — V., segnatamente, sentenza del 15 giugno 1978, Defrenne (149/77, Racc. pag. 1365).

8 — V., inter alia, Böckenförde, E.-W., *Staat, Gesellschaft, Freiheit*, Suhrkamp, Frankfurt, 1976, pagg. 65 e segg.; Díez-Picazo Giménez, L.-M., *Sistema de Derechos Fundamentales*, 3<sup>a</sup> ed., Ed. Thomson Civitas, Madrid, 2008, pagg. 252 e segg.; Pace, A., *Problematica delle libertà costituzionali*, Parte Generale, 2<sup>a</sup> ed., Cedam, Padova, 1990; Clapham, A., *Human Rights Obligations of Non-State Actors*, Oxford University Press, 2006; e Kennedy, D., «The Stages of Decline of the Public/Private Distinction», 130 *University of Pennsylvania Law Review*, 1982.

immediata e diretta, dallo stesso potere pubblico. In quest'ottica, l'idea dell'assoggettamento dei privati ai diritti fondamentali si traduce spesso nell'«obbligo di tutela» dei diritti da parte del potere pubblico<sup>9</sup>. Tale è, peraltro, l'approccio adottato dalla Corte europea dei diritti dell'uomo e che gode attualmente di un'indiscussa autorità<sup>10</sup>.

37. Dal punto di vista pratico, l'efficacia dei diritti fondamentali tra privati assume rilevanza quando l'ordinamento giuridico prevede un loro specifico garante, spesso giurisdizionale. In questi casi la caratteristica peculiare dei diritti fondamentali si impone o si sovrappone nel traffico giuridico privato, e ciò per intervento dell'organismo pubblico che si pronuncia sui medesimi con la massima autorità. Sotto questo profilo, la nozione di efficacia orizzontale si traduce in un notevole incremento della presenza dell'interprete giurisdizionale dei diritti fondamentali nel sistema dei rapporti giuridici privati. Lo strumento più concreto con cui si realizza efficacemente tale meccanismo è quello dei procedimenti ad hoc di tutela individuale dei diritti fondamentali, ove previsti<sup>11</sup>.

38. Infine, l'efficacia orizzontale dei diritti fondamentali opera in modo molto diverso per ciascuno di loro o, più semplicemente, per i vari gruppi ai quali essi appartengono. Esistono diritti che, per la loro stessa strutturazione, non riguardano i singoli, così come esistono diritti di cui sarebbe inconcepibile negare la rilevanza nei rapporti giuridici privati. Nella fattispecie non è necessario, né possibile, dilungarsi su questo punto. È sufficiente concentrare l'attenzione sul diritto ora in esame, ossia il diritto dei lavoratori all'informazione e alla consultazione nell'ambito dell'impresa, previsto dall'articolo 27 della Carta.

39. Il diritto riconosciuto da tale disposizione rappresenta un ottimo esempio del secondo gruppo di diritti sopra menzionato, vale a dire i diritti di cui sarebbe azzardato negare la rilevanza nei rapporti giuridici privati. Come già affermato, tale articolo enuncia, con una formulazione che sarà ancora ampiamente esaminata in prosieguo, che «[a]i lavoratori o ai loro rappresentanti devono essere garantite, ai livelli appropriati, l'informazione e la consultazione in tempo utile nei casi e alle condizioni previsti dal diritto dell'Unione e dalle legislazioni e prassi nazionali».

40. L'articolo in questione è rubricato «Diritto dei lavoratori all'informazione e alla consultazione nell'ambito dell'impresa», precisazione, quest'ultima, che impone di riconoscere che «l'impresa» è coinvolta in qualche modo nel rendere effettivo tale diritto. È vero che spetta anzitutto ai pubblici poteri (l'Unione e gli Stati) «garantire» ai lavoratori l'esercizio di tale diritto, attraverso l'adozione e la realizzazione pratica delle pertinenti disposizioni. Tuttavia, sono proprio le imprese medesime, e a tal fine è indifferente che esse siano pubbliche o private, i soggetti che, nel rispetto delle disposizioni emanate dai pubblici poteri, devono parimenti garantire giorno per giorno ai lavoratori un livello adeguato di informazione e consultazione.

9 — Sull'obbligo di tutela incombente ai pubblici poteri v. Papier, H.-J., «Drittwirkung der Grundrechte», in Merten, D., e Papier, H.-J., (ed.), *Handbuch der Grundrechte in Deutschland und Europa*, Volume II, Ed. C.F. Müller, Heidelberg, 2006, pagg. 1335 e 1336 e, più in particolare, il contributo di Calliess, C., nella medesima opera, pagg. 963 e segg., nonché Jaeckel, L., *Schutzpflichten im deutschen und europäischen Recht*, Ed. Beck, Monaco, 2001.

10 — La teoria degli «obblighi positivi dello Stato» trae origine dalla sentenza Airey c. Irlanda, del 9 ottobre 1979, successivamente confermata da una lunga serie di pronunce, fra le quali spiccano, tra molte altre, le sentenze Lopez Ostra c. Spagna, del 9 dicembre 1994, e Ilascu e a. c. Moldavia e Russia, dell'8 luglio 2004. A tal riguardo v. l'analisi di Sudre, F., e a., *Les grands arrêts de la Cour européenne des Droits de l'Homme*, 6<sup>e</sup> ed., Puf, Parigi, pagg. 18 e segg.

11 — È il caso, ad esempio, della Repubblica federale di Germania o del Regno di Spagna, i cui giudici costituzionali, attraverso i ricorsi diretti per la salvaguardia di diritti fondamentali, hanno elaborato una giurisprudenza che colloca il giudice di tali diritti al centro dell'obbligo di tutela. Così, nel caso della Germania, l'intervento del giudice in quanto pubblico potere è all'origine della giurisprudenza della Corte costituzionale tedesca, la cui decisione di riferimento è quella pronunciata nella causa Lüth (BverfGE 7, 198), del 15 gennaio 1958. Nel caso della Spagna, il Tribunal Constitucional, nella sentenza n. 18 del 7 febbraio 1984, aveva dichiarato quanto segue: «da un lato, esistono diritti che operano solo nei confronti dei pubblici poteri (come quello di cui all'articolo 24 [tutela giurisdizionale effettiva]) e, dall'altro, l'assoggettamento dei pubblici poteri alla Costituzione (articolo 9, paragrafo 1) si traduce nell'obbligo positivo di dare attuazione a tali diritti nella vita sociale, obbligo che incombe al legislatore, all'esecutivo e ai giudici, nell'ambito delle rispettive funzioni» (punto sesto).

41. Tutto quanto precede mi induce a trarre una conclusione intermedia – fatte salve le considerazioni in prosieguo – nel senso che l'articolo 27 può essere invocato nelle controversie fra privati. O, in altri termini, non si può escludere tale possibilità in base alla tesi secondo cui la Carta, per effetto del suo articolo 51, paragrafo 1, non sarebbe applicabile nei rapporti giuridici privati.

42. Si pone ora il problema se la Carta contenga sia «diritti» che «principi» nel senso indicato dalle sue disposizioni generali. Se il diritto all'informazione e consultazione costituisce un «principio», l'articolo 52, paragrafo 5, della Carta contiene disposizioni molto specifiche, come si è già rilevato, riguardo alle limitate possibilità di far valere un «principio» dinanzi ad un giudice. Occorre quindi verificare se si possa attribuire la qualità di «principio» all'articolo 27 della Carta.

## 2. Il diritto di informazione e consultazione come «principio» ai sensi delle disposizioni generali della Carta

43. Tra le novità introdotte dalla Carta nella versione del 2007 spicca nettamente la distinzione tra «diritti» e «principi» introdotta all'articolo 51, paragrafo 1, enunciata nel titolo dell'articolo 52 e i cui effetti sono precisati, riguardo ai secondi, al paragrafo 5 di quest'ultimo articolo. Tuttavia, ciò che manifestamente la Carta non fa è ascrivere i diritti fondamentali a ciascuno dei due gruppi, come avviene normalmente nel diritto comparato<sup>12</sup>. Le spiegazioni si limitano a proporre alcuni esempi dell'uno o dell'altro, senza che fra questi, purtroppo, vi sia il diritto ora in esame<sup>13</sup>. Nella fattispecie, e come ho avuto occasione di rilevare, ciò rappresenta un problema, ancorché non insuperabile.

44. Anzitutto, è appena il caso di rilevare che, nella struttura della Carta, tutti i suoi contenuti devono essere ascritti alla categoria generale che le dà il titolo, quella dei «diritti fondamentali». In altre parole, nessun elemento della Carta, nelle sue determinazioni sostanziali, deve rimanere escluso dalla categoria dei «diritti fondamentali». Ciò premesso, si deve avvertire, e ciò appare forse meno ovvio, che la circostanza che un determinato contenuto sostanziale della Carta sia, in qualsiasi altra parte della Carta stessa, qualificato come «diritto» non lo esclude soltanto per tale fatto dalla candidatura alla categoria dei «principi», ai sensi dell'articolo 52, paragrafo 5.

45. Spesso, infatti, sia nella stessa Carta che secondo le tradizioni costituzionali degli Stati membri, si attribuisce la qualificazione di «diritti», o «diritti sociali», a quei contenuti sostanziali afferenti alla materia sociale che, in quanto da essi non derivano situazioni giuridiche soggettive direttamente azionabili, operano solo attraverso la mediazione o concretizzazione da parte dei pubblici poteri. Essi costituiscono «diritti» (sociali) per la materia in cui si collocano, o per la loro identità, e «principi» in ragione della loro operatività.

46. Gli autori della Carta hanno ritenuto, più o meno fondatamente, che, esprimendo l'efficacia degli uni con il verbo «rispettare» e quella degli altri con il verbo «osservare» si guadagnasse in chiarezza. Non mi pare che sia esattamente così. Per contro, mi sembra più esplicita l'indicazione dell'obbligo di «promuovere l'applicazione» dei «principi» di cui alla seconda frase dell'articolo 51, paragrafo 1. Tale mandato è sicuramente importante e al contempo indicativo del carattere essenzialmente virtuale dei «principi». Nei paragrafi successivi tenterò di spiegare brevemente il senso della presenza di questo tipo di disposizioni nelle dichiarazioni dei diritti degli Stati membri e, attualmente, nella Carta con alcuni riferimenti alla loro genesi, prima di proporre un'interpretazione del diritto in esame come «principio».

12 — V., in proposito, Seifert, A., op. cit., pagg. 804 e segg.

13 — Secondo le spiegazioni, «[a] titolo illustrativo si citano come esempi di principi riconosciuti nella Carta gli articoli 25, 26 e 37. In alcuni casi è possibile che un articolo della Carta contenga elementi sia di un diritto sia di un principio, ad es. gli articoli 23, 33 e 34».

a) La genesi della distinzione tra «diritti» e «principi» e le sue fonti di ispirazione comparate

47. Già la Convenzione incaricata di redigere la prima versione della Carta era consapevole dell'utilità di introdurre una distinzione tra «diritti» e «principi». Tali categorie non sarebbero servite solo a conseguire un ampio consenso all'interno della prima Convenzione, ma anche a facilitare l'applicazione pratica delle disposizioni della Carta<sup>14</sup>. Gli autori della Carta confidavano nell'esperienza di alcuni Stati membri, in cui una simile distinzione avrebbe consentito la piena giustiziabilità dei «diritti» e una giustiziabilità limitata, o in alcuni casi nulla, dei cosiddetti «principi».

48. Fin dal 1937 l'articolo 45 della Costituzione irlandese fa riferimento a un elenco esaustivo dei cosiddetti «principi guida della politica sociale» («directive principles of social policy»), il cui contenuto è sottratto all'apprezzamento dei giudici, in quanto spetta esclusivamente al legislatore vigilare sulla loro attuazione<sup>15</sup>. Vari decenni più tardi, la Costituzione spagnola del 1978 ha sviluppato tale orientamento fino a riconoscere, all'articolo 53, paragrafo 3, che i «principi» potrebbero, in ogni caso, «improntare» la prassi giudiziaria<sup>16</sup>. Altri Stati membri hanno seguito il medesimo orientamento, riconoscendo l'esistenza di categorie simili ma diverse dai «diritti», concernenti principalmente il legislatore, ma che possono svolgere una funzione interpretativa sul piano giurisprudenziale, e anche nell'ambito del controllo di validità degli atti del legislatore negli Stati che ammettono il controllo giurisdizionale delle leggi<sup>17</sup>. Tale è stata, tra l'altro, la funzione degli «obiettivi di rilevanza costituzionale» sviluppati dalla giurisprudenza del Conseil constitutionnel francese<sup>18</sup>, degli «obiettivi costituzionali» della Costituzione austriaca<sup>19</sup>, nonché della categoria equivalente enunciata nella Legge fondamentale di Bonn<sup>20</sup>. È inoltre significativo il caso della Costituzione polacca, il cui articolo 81 delimita parimenti la portata di alcuni diritti economici e sociali, sebbene la giurisprudenza della Corte costituzionale polacca abbia reso possibile un controllo limitato della legittimità costituzionale delle leggi alla luce di tali diritti<sup>21</sup>.

49. Riassumendo, gli Stati membri che conoscono una distinzione analoga a quella prevista dall'articolo 52, paragrafo 5, della Carta hanno creato una categoria complementare a quella dei «diritti», caratterizzata dall'inidoneità a far riconoscere diritti soggettivi direttamente invocabili dinanzi ai giudici, ma dotata di una forza normativa di rango costituzionale in virtù della quale viene ammesso un controllo degli atti, principalmente di natura legislativa<sup>22</sup>. Quest'idea riflette peraltro le preoccupazioni della Convenzione incaricata di redigere la Carta e della Convenzione sul futuro dell'Europa. Vari Stati membri temevano che il riconoscimento di taluni diritti economici e sociali potesse provocare una giurisdizionalizzazione delle politiche pubbliche, soprattutto in settori

14 — Guy Braibant, membro di spicco della prima Convenzione, spiega nella sua opera *La Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne*, Seuil, Parigi, 2001, pagg. da 44 a 46, l'importanza della distinzione tra «diritti» e «principi» al fine di conseguire un ampio consenso che conducesse a inserire nella Carta il capitolo sociale.

15 — Sull'articolo 45 della Costituzione irlandese e sulla giurisprudenza della Supreme Court irlandese, v. Kelly, J.M., *The Irish Constitution*, 4ª ed., LexisNexis/Butterworths, Dublino, pagg. 2077 e segg.

16 — Sull'efficacia dei «principi guida della politica economica e sociale» della Costituzione spagnola, v. Jiménez Campo, J., *Derechos fundamentales. Conceptos y garantías*, Trotta, Madrid, 1999, pagg. 122 e segg.; nonché Rodríguez de Santiago, J.M., «La forma de vincular de los preceptos del capítulo tercero del título primero de la Constitución española», in Casas Baamonde, M.E., e Rodríguez-Piñero y Bravo-Ferrer, M., *Comentarios a la Constitución española*, Wolters Kluwer, Madrid, 2008, pagg. 1187 e segg.

17 — V., per tutti, l'analisi comparata di Ladenburger, C., «Artikel 52 Abs. 5», in Tettinger, P.J., e Stern, K., *Europäische Grundrechte – Charta*, Beck, Monaco, 2004, pagg. 803 e segg.

18 — V. sentenza del Conseil Constitutionnel 94-359 CC, del 19 gennaio 1995, punto 7. A tale proposito v. Burgorgue-Larsen, L., «Article II-112» in Burgorgue-Larsen, L., Levade, A., e Picod, F., *Traité établissant une Constitution pour l'Europe*, Tomo 2, Bruylant, Bruxelles, 2005, pagg. 684.

19 — V., ad esempio, articoli 8, paragrafo 2, 7, paragrafi 1 e 2, e 9 a della Legge federale costituzionale austriaca. A tal riguardo v. Schäffer, H., «Zur Problematik sozialer Grundrechte», in Merten, D., e Papier, H.-J. (ed.), *Handbuch der Grundrechte in Deutschland und Europa*, Volume VII/1, Ed. C.F. Müller, Heidelberg, 2006, pagg. 473 e segg.

20 — V., per tutti, Sommemann, K.-P., *Staatsziele und Staatszielbestimmungen*, Mohr Siebeck, Tübingen, 1997.

21 — V., per tutti, Sadurski, W., *Rights Before Courts. A Study of Constitutional Courts in Postcommunist States of Central and Eastern Europe*, Springer, Dordrecht, 2005, pagg. 178 e segg.

22 — Nel medesimo senso, viene fornita una panoramica in Iliopoulos-Strangas, J. (ed.), *Soziale Grundrechte in Europa nach Lissabon*. Eds. Nomos/Sakkoulas/Bruylant/Facultas, Baden-Baden, Atene, Bruxelles, Vienna, 2010.

notevolmente rilevanti per i loro bilanci. In realtà quelli che sono stati infine denominati «principi» erano inizialmente indicati nelle bozze preliminari come «principi sociali»<sup>23</sup>. Benché tale aggettivo sia stato successivamente espunto, è evidente che la principale preoccupazione degli autori della Carta riguardava i diritti prestazionali e i diritti in materia di lavoro e di sicurezza sociale<sup>24</sup>.

## b) Sulla nozione di «principio» ai sensi della Carta

50. Dal testo della Carta si evince che i «principi» comportano un mandato ai pubblici poteri, a differenza quindi dei «diritti», il cui oggetto è la tutela di una situazione giuridica soggettiva già definita, benché la corrispondente concretizzazione a livelli inferiori dell'ordinamento risulti parimenti possibile. I pubblici poteri devono rispettare la situazione giuridica soggettiva garantita dai «diritti», ma nel caso di un «principio» il mandato è molto più ampio: il suo enunciato non definisce una situazione giuridica soggettiva, bensì talune materie generali e taluni risultati che condizionano l'attività di tutti i pubblici poteri. In altre parole, i pubblici poteri, e in particolare il legislatore, sono chiamati a promuovere e a trasformare il «principio» in una realtà giuridica conoscibile, ma sempre nel rispetto dell'ambito oggettivo (la materia) e del carattere finalistico (i risultati) delineati dalla disposizione della Carta che detto «principio» sancisce<sup>25</sup>.

51. Che i «principi» siano caratterizzati dall'elemento del mandato risulta anche dalle spiegazioni relative all'articolo 52 della Carta, il cui valore interpretativo è confermato dallo stesso Trattato sull'Unione europea, all'articolo 6, paragrafo 1, comma 3. Infatti, le spiegazioni offrono vari esempi di «principi», che appaiono costruiti come mandati rivolti all'«Unione», intesa in un'accezione ampia comprensiva di tutte le istituzioni, ma anche degli Stati membri allorché danno attuazione al diritto dell'Unione<sup>26</sup>. Così, l'articolo 25 della Carta, espressamente richiamato nelle menzionate spiegazioni, enuncia che l'Unione «riconosce e rispetta il diritto degli anziani di condurre una vita dignitosa e indipendente e di partecipare alla vita sociale e culturale». Il medesimo riconoscimento e rispetto dovrebbe essere garantito, ai sensi dell'articolo 26 della Carta, al diritto delle persone con disabilità «di beneficiare di misure intese a garantirne l'autonomia, l'inserimento sociale e professionale e la partecipazione alla vita della comunità». Il mandato all'Unione riappare un'altra volta all'articolo 37 della Carta, che impone a quest'ultima di integrare nelle sue politiche e di garantire «[u]n livello elevato di tutela dell'ambiente e il miglioramento della sua qualità (...) conformemente al principio dello sviluppo sostenibile».

52. Quid dell'articolo 27? Ciò che occorre innanzitutto porre in rilievo è che l'inserimento nella Carta del diritto all'informazione e alla consultazione dei lavoratori, quale primo articolo del titolo «Solidarietà», non è per nulla casuale. Siffatto diritto sociale, come indicato dalle spiegazioni, costituisce il riflesso dell'articolo 21 della Carta Sociale Europea<sup>27</sup> e dei punti 17 e 18 della Carta comunitaria dei diritti sociali fondamentali dei lavoratori. Inoltre, si tratta di un diritto che già

23 — Braibant, G., op. cit., pag. 252.

24 — A tal riguardo v., già dall'inizio, Grimm, D., «Soziale Grundrechte für Europa», attualmente in *Die Verfassung und die Politik. Einsprüche in Störfällen*, Ed. Beck, Monaco, 2001, pagg. 275 e segg.

25 — In tal senso, per un'analisi dei «principi» come mandato incentrato sui *fini*, v. Borowsky, M., «Artikel 52», in Mayer, J., *Charta der Grundrechte der Europäischen Union*, 3<sup>a</sup> ed., Nomos, Baden-Baden, 2010, pagg. da 697 a 699; Bourgogue-Larsen, L., «Article II-112», cit., pagg. 686 e segg., e Mayer, F., «Artikel 6 EUV», in Grabitz/Hilf/Nettesheim, *Das Recht der Europäischen Union – Kommentar*, Beck, Monaco, 2010, paragrafi 65 e segg.

26 — Per quanto qui rileva, la spiegazione relativa all'articolo 52, paragrafo 5, della Carta enuncia quanto segue: «(...) Ai principi può essere data attuazione tramite atti legislativi o esecutivi (adottati dall'Unione conformemente alle sue competenze e dagli Stati membri unicamente nell'ambito dell'attuazione del diritto dell'Unione); di conseguenza, essi assumono rilevanza per il giudice solo quando tali atti sono interpretati o sottoposti a controllo. Essi non danno tuttavia adito a pretese dirette per azioni positive da parte delle istituzioni dell'Unione o delle autorità degli Stati membri. Ciò è in linea sia con la giurisprudenza della Corte di giustizia (...), sia con l'approccio ai "principi" negli ordinamenti costituzionali degli Stati membri, specialmente nella normativa sociale. (...)».

27 — Carta Sociale Europea, trattato aperto alla firma degli Stati membri del Consiglio d'Europa il 18 ottobre 1961 a Torino, entrata in vigore il 26 febbraio 1965.

figurava nel diritto derivato anteriormente all'entrata in vigore della Carta, non solo nella direttiva 2002/14 citata in precedenza, ma parimenti in altri atti in materia di diritto del lavoro dell'Unione, come la direttiva 98/59/CE, concernente il ravvicinamento delle legislazioni in materia di licenziamenti collettivi<sup>28</sup> o la direttiva 94/45/CE, relativa ai comitati aziendali europei<sup>29</sup>.

53. Ciò posto, e con tutte le difficoltà inerenti al completamento del significato della Carta, laddove la medesima, per così dire, ha rinunciato a proseguire la sua opera, ritengo che gli argomenti che inducono ad ascrivere il contenuto dell'articolo 27 della Carta alla categoria dei «principi» prevalgano su quelli che condurrebbero alla soluzione opposta. Anzitutto, una ragione di ordine strutturale conferma che si tratta di un mandato ai pubblici poteri nel senso indicato al paragrafo 50 delle presenti conclusioni.

54. Infatti, al di là della proclamazione stessa del diritto, e del conseguente obbligo di tutelarlo, la portata del diritto direttamente assicurato dalla disposizione è notevolmente circoscritta «nei casi e alle condizioni previsti dal diritto dell'Unione e dalle legislazioni e prassi nazionali». Questo conferma che la disposizione rinuncia a definire una situazione giuridica soggettiva, lasciando al legislatore dell'Unione e a quello nazionale il compito di concretizzare il contenuto e gli scopi enunciati dal «principio». È vero che vengono «garantite» «l'informazione e la consultazione» a una categoria di titolari, quella dei lavoratori. Tuttavia, non vengono specificati il tipo di informazione e le modalità della consultazione, né si precisa a quali livelli o attraverso quali rappresentanti esse debbano avere luogo. Il contenuto è così indeterminato da poter essere inteso solo come un mandato politico affinché i pubblici poteri prendano in considerazione le misure necessarie per garantire un diritto<sup>30</sup>. Così, la disposizione non definisce una situazione giuridica soggettiva, bensì impone ai pubblici poteri di determinare un contenuto oggettivo (l'informazione e la consultazione dei lavoratori) e taluni obiettivi (l'effettività dell'informazione, la rappresentatività in funzione dei livelli, la sufficiente tempestività).

55. Vi è anche un argomento sistematico. Il gruppo dei diritti inclusi nel titolo «Solidarietà» è costituito per la maggior parte da diritti considerati *sociali* riguardo alla loro sostanza e per il cui contenuto vengono preferite formulazioni come quelle dell'articolo 27 della Carta. In altre parole, sussisterebbe una forte presunzione che i diritti fondamentali enunciati in detto titolo appartengano alla categoria dei «principi». È vero che tale collocazione nella sistematica della Carta non può dar luogo se non ad una presunzione; tuttavia, nel caso dell'articolo 27, si tratta di una caratteristica che si aggiunge a quelle già indicate precedentemente.

56. Quanto fin qui esposto è sufficiente a legittimare la mia proposta, come conclusione intermedia, secondo cui il diritto dei lavoratori all'informazione e alla consultazione nell'ambito dell'impresa, quale garantito dall'articolo 27 della Carta, deve essere inteso come un «principio» ai sensi degli articoli 51, paragrafo 1, e 52, paragrafo 5, della medesima.

28 — Direttiva del Consiglio, del 20 luglio 1998, concernente il ravvicinamento delle legislazioni degli Stati membri in materia di licenziamenti collettivi (GU L 225, pag. 16).

29 — Direttiva del Consiglio, del 22 settembre 1994, riguardante l'istituzione di un comitato aziendale europeo o di una procedura per l'informazione e la consultazione dei lavoratori nelle imprese e nei gruppi di imprese di dimensioni comunitarie (GU L 254, pag. 64).

30 — Un mandato, peraltro, la cui configurazione a livello sovranazionale solleva notevoli difficoltà. V. al riguardo Cruz Villalón, J., «La información y la consulta a los trabajadores en las empresas de dimensión comunitaria», La Ley, 1994, tomo 2; e Insa Ponce de León, F.L., *Los derechos de implicación de los trabajadores en las sociedades anónimas europeas*, Ed. Tirant lo Blanch, Valencia, 2010.

3. I «principi» secondo l'articolo 52, paragrafo 5, della Carta: la possibilità di invocare dinanzi ai giudici i cosiddetti «atti di attuazione».

57. La conseguenza logica delle suesposte considerazioni sarebbe che un «principio» come quello di cui all'articolo 27 della Carta, che garantisce ai lavoratori l'informazione e la consultazione nell'ambito dell'impresa, resterebbe soggetto, quanto al suo regime, alle disposizioni dell'articolo 52, paragrafo 5, della Carta, con le conseguenze che ne derivano sul piano dell'invocabilità dinanzi ai giudici. Tuttavia, l'articolo 52, paragrafo 5, mostra una notevole complessità, che impone di esaminare separatamente ciascuna delle frasi che lo compongono. Pertanto, rammento anzitutto che detto paragrafo 5 contiene una prima frase relativa a quelle che possiamo definire le *condizioni di operatività* dei «principi», e una seconda frase che delimita la portata della *giustiziabilità* dei medesimi.

58. La prima frase è diretta ad attribuire un contenuto al «principio», funzione che essa assolve enunciando che le «disposizioni della presente Carta che contengono dei principi possono essere attuate da atti legislativi e esecutivi» adottati dall'Unione o dagli Stati membri allorché danno attuazione al diritto dell'Unione. Indicherò tale aspetto della disposizione come la dimensione della «concretizzazione» del «principio», che si realizza al momento della configurazione normativa del medesimo.

59. La seconda frase contiene gli elementi destinati ad assicurare che i «principi» possano essere fatti valere dinanzi ai giudici, anche se, come precisato dalla disposizione, gli effetti sono circoscritti all'ambito «dell'interpretazione e del controllo di legalità di detti atti». Indicherò questo secondo aspetto come la dimensione dell'«invocazione» del «principio», che si sviluppa nell'ambito giurisdizionale della vita del «principio».

a) I cosiddetti «atti di attuazione» che concretizzano il «principio» (articolo 52, paragrafo 5, prima frase, della Carta)

60. L'Unione e gli Stati membri sono tenuti a «promuovere» i «principi» elencati nella Carta (articolo 51, paragrafo 1) e a tal fine devono adottare le misure di «attuazione» necessarie per assicurare l'efficacia di tale promozione. Nonostante l'impiego del verbo «possono», è evidente che non si tratta di un potere discrezionale assoluto, bensì di una possibilità condizionata, come detto, dalla presenza di un mandato chiaro nell'articolo 51, paragrafo 1, della Carta, il quale prescrive all'Unione e agli Stati membri la «promozione» dei «principi». Promozione che, chiaramente, può essere effettuata solo con gli atti di «attuazione» ai quali l'articolo 52 fa successivamente riferimento.

61. Analogamente, l'analisi dell'enunciato della prima frase dell'articolo 52, paragrafo 5, della Carta conferma che la disposizione si riferisce a misure di sviluppo *normativo* dei «principi», con le conseguenze che illustrerò dettagliatamente in prosieguo.

62. La prima frase del citato paragrafo 5 prevede infatti che i «principi» della Carta possono essere «attuati» mediante atti dell'Unione e degli Stati membri. Tali atti per l'attuazione devono essere intesi come i necessari atti di concretizzazione normativa, il cui scopo non è altro che attribuire un contenuto sufficiente al «principio», di modo che quest'ultimo possa acquisire un contenuto autonomo e, in definitiva, tradursi in un diritto di cui il giudice possa conoscere. Il tenore letterale non può essere interpretato diversamente, atteso che il mandato è diretto non solo all'esecutivo, ma anche al legislatore. Pertanto, la suddetta disposizione, laddove menziona l'«attuazione», fa riferimento, anzitutto, a un'esecuzione *specificamente normativa*.

63. Proseguendo in tale riflessione, ritengo che, fra gli atti di attuazione normativa cui fa riferimento la prima frase dell'articolo 52, paragrafo 5, della Carta, possano ravvisarsi alcune disposizioni che, per così dire, *concretizzano in modo essenziale ed immediato il contenuto del «principio»*. Tale distinzione è ineludibile, dato che, diversamente, in ambiti così estesi come la politica sociale, l'ambiente o la tutela

dei consumatori, l'«attuazione» di un «principio» costituirebbe addirittura un intero ramo dell'ordinamento, quale sarebbero, nel loro complesso, il diritto sociale, il diritto ambientale e il diritto dei consumatori. Tale conseguenza renderebbe ridondante e perturbatrice, in quanto impossibile, la funzione attribuita dalla Carta ai «principi» in quanto criterio di interpretazione e di controllo della validità degli atti.

64. Operando in tal modo una distinzione fra gli atti di concretizzazione essenziale ed immediata del contenuto di un «principio» e gli altri atti, sia quelli normativi che quelli applicabili a un singolo caso, si tratterebbe dunque di salvaguardare *l'effet utile* tanto dei «principi» contenuti nella Carta quanto del fine perseguito dall'articolo 52, paragrafo 5, vale a dire garantire la tutela, ancorché condizionata, delle disposizioni della Carta che necessitano di mediazione normativa.

65. Proprio l'articolo 3, paragrafo 1, della direttiva 2002/14 offre un buon esempio di quelli che ho qualificato come atti di concretizzazione essenziale ed immediata di un «principio». Tale articolo, come indica il titolo, riguarda il «campo di applicazione» dei diritti definiti dalla direttiva 2002/14. Ai presenti fini rileva, inoltre, il titolo della medesima direttiva, da cui risulta che essa è intesa a «istituire un quadro generale relativo all'informazione e alla consultazione dei lavoratori», il che coincide esattamente con il titolo dell'articolo 27 della Carta.

66. In tale contesto, l'articolo 3, paragrafo 1, della direttiva 2002/14 fornisce la determinazione che risulta essenziale ed immediata sotto il profilo del contenuto del «principio»: l'ambito di applicazione *ratione personae* del diritto all'informazione e alla consultazione. È appena il caso di ricordare che la determinazione della condizione di soggetto del diritto costituisce un presupposto essenziale per l'esercizio del medesimo, sulla cui base si può individuare la specifica tutela prescritta dalla Carta. A tal riguardo occorre considerare l'articolo 3, paragrafo 1, della direttiva 2002/14 come un'ipotesi di concretizzazione essenziale ed immediata dell'articolo 27 della Carta, idonea quindi a essere integrata nel contenuto azionabile dello stesso, come mi accingo a spiegare.

b) La dimensione dell'«invocazione» del «principio» (articolo 52, paragrafo 5, seconda frase, della Carta)

67. La seconda frase del più volte citato articolo 52, paragrafo 5, della Carta enuncia che i «principi» «possono essere invocat[i] dinanzi a un giudice solo ai fini dell'interpretazione e del controllo di legalità di detti atti». Tale disposizione contiene due aspetti su cui è ora d'uopo attirare l'attenzione, uno implicito e uno esplicito, il primo dei quali, a differenza del secondo, non presenta particolari difficoltà interpretative.

68. Relativamente a detto primo aspetto, dalla lettura dell'articolo 52, paragrafo 5, della Carta appare manifesto che attraverso la sua formulazione si esclude, in modo implicito seppur inequivocabilmente, la possibilità di invocare direttamente un «principio» al fine di esercitare sulla base del medesimo un diritto soggettivo<sup>31</sup>. Pertanto, la Carta limita la giustiziabilità dei «principi» alla loro dimensione, per così dire, depuratrice di norme e atti, e lo fa secondo un criterio integrato nel tenore letterale del «principio» della Carta e degli atti di concretizzazione essenziale e diretta.

31 — In tal senso, i lavori preparatori della Carta confermano che i membri della Convenzione non hanno mai escluso la giustiziabilità di atti alla luce dei principi, ma sempre sul presupposto che il sindacato giurisdizionale riguardasse il controllo in astratto di atti e non la tutela dei diritti, come spiegano Braibant, G., op. cit., pag. 46, e un altro membro della Convenzione, Lord Goldsmith, «A Charter of Rights, Freedoms and Principles», *Common Market Law Review*, 38 2001, pagg. 1212 e 1213. Sulla base dei lavori preparatori e del tenore letterale dell'articolo 52, paragrafo 5, ne difende la funzione di controllo oggettivo Ladenburger, C., «Protection of Fundamental Rights post-Lisbon – The interaction between the Charter of Fundamental Rights, the European Convention of Human Rights and National Constitutions» - Institutional Report, FIDE 2012, pag. 33: «only one point is clear: Article 52 (5) 2nd sentence does not exclude any justiciability of principles».

69. L'aspetto esplicito, e al contempo quello più delicato per quanto attiene alla sua interpretazione, ha ad oggetto gli «atti» cui fa riferimento la disposizione. Se, infatti, la menzione di «detti atti» riguardasse esclusivamente gli atti di attuazione normativa che provvedono contenuto al principio, ci troveremmo dinanzi ad una situazione di «circolo vizioso»: siffatti atti normativi di attuazione dovrebbero essere controllati alla luce di un principio il cui contenuto, come dichiarato all'articolo 27 della Carta, è precisamente quello ricevuto da siffatti atti normativi di attuazione.

70. È, quindi, giocoforza considerare che l'ambito degli atti la cui interpretazione e il cui controllo è concesso dalla seconda frase dell'articolo 52, paragrafo 5, è differente e più ampio rispetto a quello degli atti di concretizzazione normativa. Più precisamente, potranno essere invocati dinanzi ai giudici con gli altri atti di attuazione tutti quegli atti di attuazione che vadano al di là della concretizzazione essenziale e immediata del «principio». In caso contrario verrebbe meno l'effetto utile sia dell'articolo 27 che della sua garanzia giurisdizionale di cui alla seconda frase dell'articolo 52, paragrafo 5, della Carta.

71. Pertanto, e in base a una lettura congiunta della prima e della seconda frase dell'articolo 52, paragrafo 5, della Carta, ritengo che la funzione tipica degli atti che ho definito di concretizzazione essenziale ed immediata del «principio» consista nell'integrarsi nel criterio di validità degli altri atti che danno attuazione al medesimo «principio» ai sensi della citata frase. Ed è alla luce di tale criterio, costituito dall'enunciazione del «principio» e dai relativi atti di concretizzazione essenziale ed immediata, che deve essere valutata la validità degli altri atti di attuazione.

72. Così, un esempio di atto suscettibile di controllo di legalità ai sensi dell'articolo 52, paragrafo 5, seconda frase, della Carta, è quello costituente l'oggetto della seconda questione della Cour de cassation: l'articolo L. 1111-3, punto 4, del codice del lavoro francese, norma inclusa nel sistema di calcolo dell'organico dell'impresa ai fini della rappresentanza dei lavoratori. Tale rappresentanza opera come canale di trasmissione del diritto dei lavoratori all'informazione e alla consultazione e costituisce quindi un elemento importante della teorizzazione e dell'applicazione pratica del «principio» dell'articolo 27 della Carta. La norma che esclude una determinata categoria di lavoratori dal sistema di calcolo dell'organico è una disposizione che presenta chiaramente del potenziale per ledere il contenuto del «principio», compreso, ovviamente, il contenuto definito negli atti di concretizzazione essenziale ed immediata.

c) La circostanza che l'atto di concretizzazione essenziale ed immediata del «principio» si configuri come una direttiva

73. Nella fattispecie che la Cour de cassation sottopone all'attenzione della Corte, la concretizzazione del diritto dei lavoratori all'informazione e alla consultazione è situata, inoltre, nel contesto di una direttiva. Considerata la natura di controversia fra privati del caso in esame, tale circostanza solleva la questione se il menzionato carattere della norma di concretizzazione, e in particolare la sua limitata efficacia orizzontale, possa rappresentare un ostacolo insormontabile per tutto quanto ho proposto finora. Tenterò di spiegare perché a mio avviso non sia così.

74. Sebbene l'articolo 27 della Carta richieda la collaborazione del legislatore dell'Unione, ciò non significa che tale collaborazione comporti una delega illimitata al potere legislativo, soprattutto quando una simile delega potrebbe finire con lo snaturare il senso della seconda frase dell'articolo 52, paragrafo 5, della Carta. Ciò potrebbe verificarsi qualora il legislatore, scegliendo di legiferare mediante una direttiva, privasse i singoli, nelle controversie inter privatos, del controllo giurisdizionale di validità loro garantito dalla Carta.

75. Tuttavia, non si può ignorare il fatto che tale conclusione deve essere compatibile con una giurisprudenza consolidata della Corte, ai sensi della quale le direttive non possono essere invocate, salvo a fini interpretativi, nelle controversie tra privati<sup>32</sup>. Non credo che ciò sia impossibile, né ritengo che la mia proposta determini l'incertezza giuridica paventata, riguardo a tale questione, dalla Repubblica federale di Germania nelle sue osservazioni scritte.

76. La disposizione o le disposizioni di una direttiva che, per ipotesi, possono concretizzare in modo essenziale ed immediato il contenuto di un «principio» non sono numerose, tutt'altro. A tale proposito credo che questo tipo di norme possa essere interpretato in senso fortemente restrittivo, di modo che il risultato sia perfettamente sostenibile dal regime della categoria normativa di cui esse fanno parte, ossia le direttive. In altri termini, la concretizzazione essenziale ed immediata di una disposizione della Carta è una funzione che deve essere considerata puntuale e comunque «individualizzabile». In ogni caso, il numero di disposizioni di una direttiva che svolgono tale funzione è molto limitato, così che la giurisprudenza costante e consolidata in questa delicata materia dovrebbe poter essere mantenuta riguardo alla quasi totalità delle disposizioni contenute nelle direttive presenti e future.

77. Infine, ritengo che la mia proposta a siffatto delicato proposito sia coerente con l'evoluzione della giurisprudenza della Corte, la quale ha ammesso, peraltro in modo molto preciso, un controllo oggettivo della legittimità di atti nazionali alla luce di direttive in controversie *inter privatos*. Senza che occorra dilungarsi ulteriormente sul punto, la soluzione da me proposta, lungi dal presupporre un'alterazione nella giurisprudenza della Corte, si inserisce al contrario in un percorso già intrapreso con le sentenze CIA Security, Mangold, o Küçükdeveci<sup>33</sup>, per citare solo le più significative<sup>34</sup>.

78. Un'ultima precisazione importante: la soluzione proposta in questa sede non deve tradursi in una situazione di incertezza giuridica. Al contrario, ciò che potrebbe causare una situazione di incertezza è la possibilità che il legislatore modifichi unilateralmente l'efficacia delle disposizioni generali della Carta. Il processo di concretizzazione del contenuto dei «principi» rientra in una prima fase di consolidamento della Carta, come avviene in modo del tutto naturale nei primi anni di vita di una dichiarazione di diritti in un ordinamento costituzionale. Con il passare del tempo detto contenuto si consoliderà e delimiterà la giustiziabilità dei «principi» della Carta, indicando sia ai pubblici poteri che ai cittadini quale tipo di controllo possa essere effettuato dai giudici, ed entro quali limiti. Tale risultato non può che contribuire a rafforzare la certezza del diritto nell'attuazione di uno strumento fondamentale per l'ordinamento dell'Unione quale è la Carta, e in particolare nell'attuazione dei «principi» enunciati al suo articolo 52, paragrafo 5.

79. Tutto ciò premesso, è innegabile che nel caso di una controversia tra privati, quand'anche il giudice si limiti a invalidare o a disapplicare un atto illegittimo, vi sarà sempre una parte alla quale verrà imposto un obbligo che essa inizialmente non pensava di dover assumere. Tuttavia, come ha rilevato in udienza il rappresentante della CGT, un privato che subisca un danno per effetto dell'assunzione imprevista di un obbligo, sopravvenuto a causa di un comportamento illegittimo di uno Stato membro, potrà sempre chiedere a quest'ultimo, se del caso, di risarcire i danni sofferti a motivo di tale illegittimità. È vero che, originariamente, l'azione di responsabilità nei confronti degli Stati membri per violazione del diritto dell'Unione era stata concepita per tutelare coloro che invocassero un diritto

32 — Tra molte altre v., segnatamente, sentenze del 26 febbraio 1986, Marshall (152/84, Racc. pag. 723); del 12 luglio 1990, Foster e a. (C-188/89, Racc. pag. I-3313); del 14 luglio 1994, Faccini Dori (C-91/92, Racc. pag. I-3325); del 7 marzo 1996, El Corte Inglés (C-192/94, Racc. pag. I-1281); del 14 settembre 2000, Collino e Chiappero (C-343/98, Racc. pag. I-6659); del 5 ottobre 2004, Pfeiffer e a. (da C-397/01 a C-403/01, Racc. pag. I-8835), e Dominguez, cit. Sull'evoluzione di tale giurisprudenza v., tra l'altro, i lavori di De Witte, B., «Direct effect, primacy and the nature of the legal order», in Craig, P., e De Búrca, G., *The Evolution of EU Law*, 2ª ed., Oxford University Press, Oxford, 2011, pagg. da 329 a 340; Simon, D., «L'invocabilité des directives dans les litiges horizontaux: confirmation ou infléchissement?», *Europe* n. 3, marzo 2010, e Dougan, M., «When Worlds Collide: Competing Visions of the Relationship Between Direct Effect and Supremacy», 44 *Common Market Law Review*, 2007.

33 — Sentenze del 30 aprile 1996, CIA Security Internacional (C-194/94, Racc. pag. I-2201); del 22 novembre 2005, Mangold (C-144/04, Racc. pag. I-9981), e del 19 gennaio 2010, Küçükdeveci (C-555/07, Racc. pag. I-365).

34 — A tale proposito rinvio alle conclusioni presentate dall'avvocato generale Bot nella causa Küçükdeveci, cit., in particolare paragrafi 68 e segg.

dinanzi ai giudici nazionali<sup>35</sup>. Tuttavia, in un caso come quello di specie, nel quale la norma dell'Unione è costituita da un «principio» della Carta, il cui contenuto è stato violato da un atto della cui legittimità si discute in una controversia tra privati, è ragionevole che l'onere del risarcimento ricada su colui che ha beneficiato del comportamento illegittimo, e non sul titolare del diritto derivante dalla concretizzazione del contenuto del «principio».

80. Pertanto, e in conclusione, alla luce dell'articolo 52, paragrafo 5, seconda frase, della Carta, ritengo che l'articolo 27 della medesima, concretizzato in maniera essenziale ed immediata dall'articolo 3, paragrafo 1, della direttiva 2002/14, possa essere fatto valere in una controversia fra privati, con eventuale conseguente disapplicazione della normativa nazionale.

#### B – Sulla seconda questione pregiudiziale

81. Con la seconda questione, collocata nel contesto dell'attuazione del regime di giustiziabilità descritto in precedenza, la Cour de cassation interroga la Corte direttamente sulla compatibilità con il diritto dell'Unione, nella fattispecie l'articolo 27 della Carta, come concretizzato nell'articolo 3, paragrafo 1, della direttiva 2002/14, di un regime come quello di cui all'articolo L. 1111-3 del codice del lavoro francese. Ai sensi di tale disposizione sono esclusi dal computo dell'organico dell'impresa, segnatamente per stabilire le soglie legali per la creazione delle istituzioni rappresentative del personale, i lavoratori titolari dei cosiddetti contratti «di iniziativa-impiego», «di accompagnamento nell'impiego» e «di professionalizzazione».

82. Sebbene la questione riguardi in generale tre categorie di contratti esclusi, emerge dagli atti che l'AMS, ricorrente, ha concluso tra 120 e 170 «contratti di accompagnamento nell'impiego», mentre non risulta che siano stato conclusi «contratti di iniziativa-impiego» né «contratti di professionalizzazione». Pertanto, e salvo che il giudice nazionale constati il contrario, la risposta che occorre fornire riguarda esclusivamente la conformità con la direttiva 2002/14 dell'esclusione dei «contratti di accompagnamento nell'impiego» prevista dall'articolo L. 1111-3, punto 4 del codice del lavoro francese.

83. Solo la Repubblica francese, la CGT e la Commissione si sono pronunciate su tale questione. Secondo la Repubblica francese, la natura particolare dei contratti esclusi, tra i quali rientrano i «contratti di accompagnamento nell'impiego», giustificerebbe una restrizione alla portata dell'articolo 27 della Carta, concretizzato dalla direttiva 2002/14. Trattandosi di contratti diretti all'inserimento lavorativo, e non di contratti vincolanti per il lavoratore nell'ambito di un normale rapporto di lavoro, la loro esclusione non pregiudicherebbe gli obiettivi dell'articolo 27 e della direttiva 2002/14. La Repubblica francese invoca l'articolo 52, paragrafo 1, della Carta, ai sensi del quale l'esercizio dei diritti e delle libertà può essere oggetto di limitazioni, ma solo conformemente al principio di proporzionalità.

84. La CGT, dal canto suo, incentra i propri argomenti sulla sentenza della Corte nella causa *Confédération générale du travail e a.* (in prosieguo: la sentenza «CGT»)<sup>36</sup>. Tale decisione ha consentito alla Corte di pronunciarsi per la prima volta sulla direttiva 2002/14, proprio in una causa proveniente dalla Repubblica francese nella quale veniva messa in discussione l'esclusione di una categoria di lavoratori fino al momento in cui i medesimi non avessero compiuto una determinata età. A parere della CGT, il fatto che la Corte abbia dichiarato che detta esclusione era in contrasto con la direttiva 2002/14 confermerebbe che nella presente causa, in cui si verifica nuovamente un'esclusione

35 — V., inter alia, sentenze del 19 novembre 1991, *Francovich e a.* (C-6/90 e C-9/90, Racc. pag. I-5357, punto 35); del 5 marzo 1996, *Brasserie du pêcheur e Factortame* (C-46/93 e C-48/93, Racc. pag. I-1029, punto 31); del 26 marzo 1996, *British Telecommunications* (C-392/93, Racc. pag. I-1631, punto 38); del 23 maggio 1996, *Hedley Lomas* (C-5/94, Racc. pag. I-2553, punto 24); dell'8 ottobre 1996, *Dillenkofer e a.* (C-178/94, C-179/94 e da C-188/94 a C-190/94, Racc. pag. I-4845, punto 20), e del 2 aprile 1998, *Norbrook Laboratorios* (C-127/95, Racc. pag. I-1531, punto 106).

36 — Sentenza del 18 gennaio 2007 (C-385/05, Racc. pag. I-611).

di una categoria di lavoratori, siamo di fronte a una violazione della medesima direttiva. La Commissione condivide gli argomenti della CGT e propone parimenti alla Corte di interpretare la direttiva 2002/14 nel senso che osta a una normativa nazionale come quella contestata nel caso di specie.

85. Infatti, e come sottolineano giustamente la CGT e la Commissione, la sentenza pronunciata nella causa CGT è illuminante ai fini della risposta alla seconda questione pregiudiziale. In detta causa la CGT aveva impugnato dinanzi al Conseil d'État francese una normativa nazionale che rinviava l'inclusione di una categoria di lavoratori nel computo dell'organico dell'impresa fino al momento in cui i medesimi non avessero raggiunto una determinata età. La Corte ha seguito la raccomandazione dell'avvocato generale Mengozzi e ha negato che un rinvio dell'inclusione nel computo in base all'età fosse qualcosa di diverso rispetto ad un'esclusione dallo stesso<sup>37</sup>. La normativa francese non escludeva un'intera categoria di lavoratori, ma solo coloro che, all'interno di tale categoria, non avessero ancora compiuto una determinata età. Tuttavia, e pronunciandosi prima dell'entrata in vigore della Carta, la Corte ha considerato che tale rinvio equivaleva a un'esclusione, in quanto contribuiva a «vanificare» i diritti garantiti dalla direttiva 2002/14 e pertanto neutralizzava «l'efficacia della direttiva»<sup>38</sup>.

86. È vero che l'articolo 3, paragrafo 1, secondo comma, della direttiva 2002/14 attribuisce agli Stati membri il compito di determinare le modalità di calcolo delle soglie di lavoratori impiegati. Tuttavia, la Corte ha considerato che l'esclusione di una categoria di lavoratori non era un semplice calcolo, bensì una reinterpretazione unilaterale della nozione di «lavoratore». Così, secondo la Corte, «[l]a direttiva (...), sebbene non imponga agli Stati membri il modo in cui tener conto dei lavoratori rientranti nel suo ambito di applicazione in sede di calcolo delle soglie dei lavoratori impiegati, *prescrive tuttavia che essi debbano tenerne conto*»<sup>39</sup>.

87. Pertanto, l'articolo 27 della Carta, concretizzato in modo essenziale ed immediato dall'articolo 3, paragrafo 1, secondo comma, della direttiva 2002/14, deve essere interpretato, alla luce della sentenza CGT, in modo da consentire agli Stati membri di stabilire le modalità di calcolo del numero di lavoratori ai fini della determinazione dell'organico, ma ciò non comporta in alcun caso la possibilità di escludere un lavoratore dal computo. E ciò vale, come accadeva nella causa CGT, anche qualora l'esclusione sia solo temporanea.

88. Secondo una giurisprudenza consolidata della Corte i giudici nazionali hanno l'obbligo di interpretare il diritto interno quanto più possibile alla luce del testo e dello scopo della direttiva in questione, così da conseguire il risultato perseguito da quest'ultima<sup>40</sup>. Inoltre, come è noto, tale principio di interpretazione conforme del diritto nazionale è soggetto ad alcuni limiti. Così, l'obbligo per il giudice nazionale di fare riferimento al contenuto di una direttiva nell'interpretazione e nell'applicazione delle norme pertinenti del suo diritto nazionale trova i suoi limiti nei principi generali del diritto e non può servire da fondamento a un'interpretazione *contra legem* del diritto nazionale<sup>41</sup>.

89. Orbene, la valutazione se si possa o meno realizzare un'interpretazione conforme spetta esclusivamente al giudice del rinvio, in quanto impone di interpretare il diritto interno in tutta la sua estensione, competenza che ovviamente non appartiene alla Corte.

37 — Sentenza CGT, cit., punto 38, che rinvia alle conclusioni dell'avvocato generale in detta causa, precisamente al paragrafo 28 delle medesime.

38 — Sentenza CGT, cit., punto 38.

39 — Sentenza CGT, cit., punto 34 (il corsivo è mio).

40 — V., segnatamente, sentenze Pfeiffer e a., cit., punto 114; del 23 aprile 2009, Angelidaki e a. (da C-378/07 a C-380/07, Racc. pag. I-3071, punti 197 e 198); Küçükdeveci, cit., punto 48, e Dominguez, cit., punto 24.

41 — V. sentenze del 15 aprile 2008, Impact (C-268/06, Racc. pag. I-2483, punto 100), e Angelidaki e a., cit., punto 199.

90. Tuttavia, la Cour de cassation chiede alla Corte di pronunciarsi sull'invocabilità dell'articolo 27 della Carta, concretizzato dall'articolo 3, paragrafo 1, della direttiva 2002/14, proprio perché, qualora venisse confermata un'interpretazione come quella proposta al paragrafo 87 delle presenti conclusioni, non sarebbe possibile effettuare un'interpretazione conforme. La Cour de cassation è ben cosciente di questa situazione, poiché non è la prima volta che detta alta giurisdizione si trova confrontata con tale questione e interpella la Corte in proposito. Inoltre, non avrebbe senso interrogarsi sull'invocabilità delle suddette disposizioni dell'Unione in un contesto come quello del caso di specie, se la Cour de cassation fosse convinta che si possa realizzare un'interpretazione conforme.

91. Alla medesima conclusione è giunto anche il governo della Repubblica francese, sia nelle sue osservazioni scritte che in quelle orali. Espressamente interrogato su questo punto in udienza, l'agente del governo francese ha riconosciuto l'impossibilità di realizzare un'interpretazione del diritto francese idonea a garantire l'attuazione del diritto dell'Unione, nell'interpretazione proposta al paragrafo 87 delle presenti conclusioni, anche qualora si tenesse conto delle norme di diritto del lavoro che consentono, in casi eccezionali, di derogare mediante contratto collettivo a quanto previsto dalla legge.

92. Secondo il governo francese, perché si possa realizzare un'interpretazione dell'articolo L. 1111-3, punto 4, del codice del lavoro francese compatibile con l'articolo 27 della Carta, concretizzato dall'articolo 3, paragrafo 1, della direttiva 2002/14, occorrerebbe avvalersi di un'«eccezione all'eccezione», il che non è possibile nella presente causa. Interrogata in udienza in merito alla possibilità che siffatta «eccezione all'eccezione» sia riscontrabile nell'articolo L. 2251-1 del codice del lavoro francese, l'agente del governo francese ha sottolineato che tale disposizione si riferisce solo a misure adottate mediante contratto collettivo, ipotesi estranea al caso di specie.

93. In aggiunta a quanto precede, occorre inoltre rammentare che quando un giudice nazionale (che rappresenta peraltro il massimo interprete del diritto interno) e il governo del medesimo Stato concordano nell'affermare che il loro ordinamento interno non consente un'interpretazione conforme al diritto dell'Unione, la Corte è tenuta, in forza del principio di leale cooperazione<sup>42</sup>, a prendere atto di tale valutazione e a rispondere alla specifica questione che le è stata sottoposta. Se così non fosse, si metterebbe in dubbio non solo lo spirito di cooperazione tra giurisdizioni che informa il meccanismo pregiudiziale di cui all'articolo 267 TFUE, ma anche l'effetto utile di tale procedimento.

94. Alla luce di quanto precede, e dinanzi all'impossibilità di effettuare un'interpretazione idonea a conciliare l'ordinamento interno con il disposto dell'articolo 27 della Carta, concretizzato dall'articolo 3, paragrafo 1, della direttiva 2002/14, rimarrebbe da verificare solo se l'articolo 3, paragrafo 1, secondo comma, di detta direttiva osti alle esclusioni di cui all'articolo L. 1111-3 del codice del lavoro francese, e in particolare a quella relativa ai «contratti di accompagnamento nell'impiego».

95. A tal riguardo, e ricapitolando la conclusione alla quale è pervenuta la Corte nella causa CGT, se un'esclusione temporanea come quella in discussione in detta causa era in contrasto con la menzionata direttiva, a fortiori si deve giungere alla medesima conclusione riguardo ad un'esclusione totale e illimitata. Inoltre, il fatto che il «contratto di accompagnamento nell'impiego» sia finalizzato all'inserimento lavorativo non inficia minimamente tale conclusione, dato che non è mai stato contestato che il lavoratore titolare di un simile contratto abbia la qualità di «lavoratore» ai sensi dell'articolo 27 della Carta, come concretizzato dalla direttiva 2002/14.

42 — Principio sancito all'articolo 4 TUE, applicabile sia agli Stati membri che all'Unione (v., riguardo alla leale cooperazione tra l'Unione e gli Stati membri, sentenze del 10 febbraio 1983, Lussemburgo/Parlamento, 230/81, Racc. pag. 255, punto 38; del 22 ottobre 2002, Roquette Frères, C-94/00, Racc. pag. I-9011, punto 31, nonché ordinanza del 13 luglio 1990, Zwartveld e a., C-2/88 IMM, Racc. pag. I-3365, punto 17).

96. Inoltre, per quanto riguarda l'argomento della Repubblica francese relativo alla natura particolare dei «contratti di accompagnamento nell'impiego» e alla loro giustificazione per motivi di interesse generale, la Corte ha risposto a un argomento analogo nella citata sentenza CGT, rilevando che una giustificazione di un'esenzione sarebbe incompatibile con l'articolo 11, paragrafo 1, della direttiva 2002/14, in forza del quale gli Stati membri devono adottare tutte le disposizioni necessarie che permettano loro di essere in qualsiasi momento in grado di garantire i risultati imposti da detta direttiva<sup>43</sup>. Sarebbe difficile fornire una risposta diversa nella presente causa, in cui si controverte peraltro su un'esclusione totale e senza limiti di tempo di una categoria di lavoratori.

97. Pertanto, in risposta alla seconda questione pregiudiziale, propongo alla Corte di interpretare l'articolo 27 della Carta, concretizzato in modo essenziale ed immediato nell'articolo 3, paragrafo 1, della direttiva 2002/14, e dinanzi all'impossibilità di effettuare un'interpretazione conforme del diritto interno, nel senso che esso osta ad una normativa nazionale che escluda una determinata categoria di lavoratori, nello specifico i titolari dei «contratti di accompagnamento nell'impiego», dal computo del numero di lavoratori impiegati ai fini della suddetta disposizione.

## V – Conclusione

98. Alla luce dei suesposti argomenti propongo alla Corte di rispondere nei seguenti termini alle questioni pregiudiziali sollevate dalla Cour de cassation:

- 1) L'articolo 27 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea, concretizzato in modo essenziale ed immediato dall'articolo 3, paragrafo 1, della direttiva 2002/14/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, dell'11 marzo 2002, che istituisce un quadro generale relativo all'informazione e alla consultazione dei lavoratori, può essere invocato nell'ambito di una controversia tra privati, con eventuale conseguente disapplicazione della normativa nazionale.
- 2) L'articolo 27 della Carta, concretizzato in modo essenziale ed immediato dall'articolo 3, paragrafo 1, della direttiva 2002/14, deve, considerata l'impossibilità di effettuare un'interpretazione conforme del diritto nazionale, essere interpretato nel senso che esso osta a una normativa nazionale che escluda una determinata categoria di lavoratori, nello specifico i titolari dei «contratti di accompagnamento nell'impiego», dal computo del numero di lavoratori impiegati ai fini della suddetta disposizione, di modo che il giudice nazionale può, in forza dell'articolo 52, paragrafo 5, della Carta, disapplicare le norme nazionali incompatibili con le menzionate disposizioni del diritto dell'Unione.

43 — Sentenza CGT, cit., punto 40.