



Raccolta della giurisprudenza

CONCLUSIONI DELL'AVVOCATO GENERALE
JULIANE KOKOTT
presentate il 26 marzo 2020¹

Cause riunite C-119/19 P e C-126/19 P

**Commissione europea
contro
Francisco Carreras Sequeros e altri
e
Consiglio dell'Unione europea
contro**

Francisco Carreras Sequeros e altri

«Impugnazione – Disciplina del pubblico impiego – Riforma dello Statuto del 1° gennaio 2014 – Articolo 6 dell'allegato X dello Statuto – Nuove disposizioni particolari e derogatorie sulla concessione di giorni di congedo applicabili ai funzionari dell'Unione europea con sede di servizio in un paese terzo – Eccezione di illegittimità – Articolo 31, paragrafo 2, della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea – Diritto a ferie»

I. Introduzione

1. L'articolo 31, paragrafo 2, della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea garantisce il diritto a ferie retribuite senza però disciplinarne la durata. Come deve essere quindi valutato un nuovo regime che riconosce agli agenti dell'Unione ferie sensibilmente ridotte rispetto al passato?
2. Questo è il problema centrale della presente impugnazione. Si tratta, da una parte, della questione del metodo e della portata del controllo sotto il profilo dei diritti fondamentali e, dall'altra, del sindacato giurisdizionale sul bilanciamento compiuto dal legislatore.

II. Contesto normativo

A. Carta dei diritti fondamentali

3. Nell'articolo 31, paragrafo 2, della Carta, concernente condizioni di lavoro giuste ed eque, si afferma quanto segue:

«Ogni lavoratore ha diritto (...) a ferie annuali retribuite».

¹ Lingua originale: il tedesco.

4. A norma delle spiegazioni relative alla Carta dei diritti fondamentali², l'articolo 31, paragrafo 2 si basa «sulla direttiva 93/104/CE concernente taluni aspetti dell'organizzazione dell'orario di lavoro nonché sull'articolo 2 della Carta sociale europea e sul punto 8 della Carta comunitaria dei diritti sociali fondamentali dei lavoratori».

B. Carta sociale europea

5. La Carta sociale europea è stata concordata nel 1961 in seno al Consiglio d'Europa³ ed è entrata in vigore nel 1965. La versione riveduta del 1996⁴ è entrata in vigore nel 1999. Tutti gli Stati membri hanno ratificato una delle due versioni che prevedono entrambe, nell'articolo 2, un diritto a ferie pagate:

«Per assicurare l'effettivo esercizio del diritto ad eque condizioni di lavoro, le Parti s'impegnano (...) a garantire il godimento di ferie annuali retribuite di un minimo di quattro settimane (...)».

C. Carta comunitaria dei diritti sociali fondamentali dei lavoratori

6. La Carta comunitaria dei diritti sociali fondamentali dei lavoratori⁵ è stata approvata nel 1989 dal Consiglio europeo⁶. Nel quadro della disciplina del miglioramento delle condizioni di vita e di lavoro di cui al titolo I sui diritti sociali fondamentali si rinviene, al punto 8, il diritto a ferie annuali retribuite.

«Ogni lavoratore della Comunità europea ha diritto al riposo settimanale e a ferie annuali retribuite i cui periodi devono essere via via ravvicinati, in modo da ottenere un progresso, conformemente alle prassi nazionali».

D. Diritto derivato

1. Statuto dei funzionari

7. La disposizione generale di cui all'articolo 1 sexies, paragrafo 2, del regolamento n. 31 relativo allo Statuto dei funzionari⁷ (in prosieguo: lo «Statuto dei funzionari») così recita:

«I funzionari in attività di servizio hanno diritto a condizioni di lavoro rispondenti a norme sanitarie e di sicurezza adeguate e almeno equivalenti ai requisiti minimi applicabili conformemente alle misure adottate in quest'ambito ai sensi dei trattati».

2 GU 2007, C 303, pag. 17.

3 European Treaty Series Nr. 35.

4 European Treaty Series Nr. 163.

5 Documento del Consiglio 10928/89. Una pubblicazione della Commissione è reperibile presso l'Ufficio delle pubblicazioni ufficiali delle Comunità europee: <https://op.europa.eu/en/publication-detail/-/publication/51be16f6-e91d-439d-b4d9-6be041c28122/language-it/format-PDF>.

6 Conclusioni della Presidenza dei Consigli europei dell'8 e del 9 dicembre 1989.

7 Regolamento n. 31 (CEE), n. 11 (CEEA), relativo allo statuto dei funzionari e al regime applicabile agli altri agenti della Comunità economica europea e della Comunità europea dell'energia atomica (GU 1962, [P] 45, pag. 1385).

8. Nel titolo IV concernente le condizioni di lavoro dei funzionari, si trova il capitolo 2 sui congedi dei funzionari. L'articolo 57, primo comma, così recita:

«Il funzionario ha diritto per ogni anno civile a un congedo ordinario pari ad un minimo di 24 giorni lavorativi e ad un massimo di 30 conformemente ad una regolamentazione che verrà fissata di comune accordo dalle autorità che hanno il potere di nomina delle istituzioni dell'Unione, previo parere del comitato dello statuto».

9. L'allegato X dello Statuto dei funzionari contiene disposizioni particolari e derogatorie applicabili ai funzionari con sede di servizio in un paese terzo. Sino al 31 dicembre 2013 il funzionario aveva diritto, per anno civile, a un congedo annuale di tre giorni lavorativi e mezzo per mese di servizio.

10. Con regolamento n. 1023/2013 del 22 ottobre 2013⁸, l'articolo 6 dell'allegato X è stato modificato come segue:

«Il funzionario ha diritto, per anno civile, a un congedo annuale di due giorni lavorativi per mese di servizio.

In deroga al primo comma del presente articolo, i funzionari già assegnati a una sede di servizio ubicata in un paese terzo al 1° gennaio 2014 hanno diritto a beneficiare di:

- tre giorni lavorativi, dal 1° gennaio 2014 al 31 dicembre 2014,
- due giorni lavorativi e mezzo dal 1° gennaio 2015 al 31 dicembre 2015».

11. A questo riguardo, il considerando 27 del regolamento n. 1023/2013 così prevede:

«È opportuno, al fine di modernizzare le condizioni di lavoro del personale distaccato in paesi terzi e renderle più efficienti in termini di costi, conseguendo nel contempo risparmi sui costi. Il diritto al congedo annuale dovrebbe essere adeguato (...)».

12. L'articolo 8 dell'allegato X dello Statuto dei funzionari prevede un congedo di riposo particolare:

«L'autorità che ha il potere di nomina può eccezionalmente concedere al funzionario, con decisione speciale e motivata, un congedo di riposo in considerazione delle condizioni di vita particolarmente disagiate della sede di servizio. L'autorità che ha il potere di nomina stabilisce, per ciascuna di queste sedi, la o le località in cui si può trascorrere questo congedo.

Il funzionario che partecipa a corsi di perfezionamento professionale ai sensi dell'articolo 24 bis dello statuto e al quale è stato concesso un congedo di riposo a norma del primo comma del presente articolo si adopera se del caso per combinare i periodi di perfezionamento professionale con il congedo di riposo».

2. Direttiva sull'orario di lavoro

13. La direttiva 93/104/CE concernente taluni aspetti dell'organizzazione dell'orario di lavoro⁹ è stata abrogata dalla direttiva 2003/88/CE¹⁰ (in prosieguo: la «direttiva sull'orario di lavoro».

⁸ Regolamento (EU, Euratom) del Parlamento europeo e del Consiglio che modifica lo statuto dei funzionari dell'Unione europea e il regime applicabile agli altri agenti dell'Unione europea (GU 2013, L 287, pag. 15).

⁹ Direttiva del Consiglio, del 23 novembre 1993, concernente taluni aspetti dell'organizzazione dell'orario di lavoro (GU 1993, L 307, pag. 18).

¹⁰ Direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio, del 4 novembre 2003, concernente taluni aspetti dell'organizzazione dell'orario di lavoro (GU 2003, L 299, pag. 9).

14. Dal quarto considerando della direttiva sull'orario di lavoro emerge che il miglioramento della salute dei lavoratori durante il lavoro rappresenta un obiettivo che non può dipendere da considerazioni di carattere puramente economico.

15. L'articolo 7, paragrafo 1, della direttiva sull'orario di lavoro prevede ferie annuali retribuite di almeno 4 settimane:

«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».

III. Fatti all'origine della controversia e procedimento dinanzi al Tribunale

16. I ricorrenti dinanzi al Tribunale, sig. Carreras Sequeros e a. (in prosieguo: i «ricorrenti»), sono funzionari o agenti contrattuali della Commissione europea. Essi sono stati tutti assegnati a sedi di servizio ubicate in paesi terzi ed erano in tale situazione già prima del 1° gennaio 2014.

17. A norma del nuovo articolo 6, secondo comma, primo trattino dell'allegato X dello Statuto dei funzionari, ai ricorrenti sono stati concessi 36 giorni lavorativi di congedo annuale per l'anno 2014 contro i 42 dell'anno precedente. I relativi reclami proposti dai ricorrenti sono stati respinti dall'autorità che ha il potere di nomina o dall'autorità abilitata a concludere i contratti di assunzione con decisioni tutte redatte allo stesso modo.

18. Pertanto, i ricorrenti hanno presentato ricorso dinanzi al Tribunale della funzione pubblica dell'Unione europea chiedendo che fosse accertata l'illegittimità del nuovo articolo 6 dell'allegato X dello Statuto dei funzionari e fossero revocate le decisioni con cui il loro congedo annuale è stato ridotto a partire dal 2014.

19. Il ricorso veniva poi trasferito al Tribunale. Nell'ambito di questo procedimento, il Tribunale ha ammesso l'intervento del Consiglio dell'Unione europea e del Parlamento europeo a sostegno della Commissione.

20. Con l'impugnata sentenza del 4 dicembre 2018, Carreras Sequeros e a./Commissione (T-518/16, EU:T:2018:873), il Tribunale ha annullato le decisioni con cui è stato ridotto il numero di giorni di congedo annuale riconosciuti ai ricorrenti per l'anno 2014.

21. In tale contesto, il Tribunale si è fondato sul fatto che il diritto alle ferie annuali previsto dall'articolo 31, paragrafo 2, della Carta tende, in linea di principio, a favorire il miglioramento delle condizioni di vita e di lavoro dei lavoratori¹¹. La significativa riduzione del congedo annuale, in tre anni da 42 giorni a 24, non potrebbe essere considerata compatibile con il principio diretto a promuovere il miglioramento delle condizioni di vita e di lavoro degli interessati¹². Non sarebbe compensata da altri privilegi degli interessati¹³ e non sarebbe riconoscibile alcuna sua giustificazione¹⁴. Nella misura in cui si rimanda a risparmi sui costi, sarebbe già stato stabilito che considerazioni relative alla necessità di proteggere gli interessi finanziari dell'Unione non possono [in ogni caso] essere fatte valere per giustificare un pregiudizio al diritto alle ferie annuali retribuite sancito

¹¹ Punto 88 della sentenza impugnata.

¹² Punto 90 della sentenza impugnata.

¹³ Punti da 91 a 96 della sentenza impugnata.

¹⁴ Punti 98 e segg. della sentenza impugnata.

dall'articolo 31, paragrafo 2, della Carta¹⁵. Non risulterebbe nemmeno che il legislatore abbia avuto cura di pervenire a un equo contemperamento tra l'obiettivo di modernizzazione e i diritti degli interessati. Di conseguenza, la Commissione non avrebbe potuto validamente fondarsi sul nuovo articolo 6 dell'allegato X dello Statuto dei funzionari per adottare le decisioni impugnate¹⁶.

IV. Procedimento dinanzi alla Corte

22. Avverso la sentenza impugnata sia la Commissione (causa C-119/19°P) che il Consiglio (causa C-126/19°P) hanno presentato ricorsi che il Tribunale ha provveduto a riunire. In aggiunta alla propria impugnazione, il Consiglio ha anche presentato un'impugnazione incidentale – identica nel contenuto – nell'ambito dell'impugnazione proposta dalla Commissione.

23. Con ordinanza del 29 luglio 2019, Commissione/Carreras Sequeros e a. e Consiglio/Commissione (C-119/19 P e C-126/19 P, non pubblicata, EU:C:2019:658), il Presidente della Corte ha respinto una domanda di intervento del Servizio europeo per l'azione esterna.

24. La Commissione europea chiede che la Corte voglia:

- annullare la sentenza del 4 dicembre 2018, Carreras Sequeros e a./Commissione, T-518/16;
- rinviare la causa al Tribunale affinché quest'ultimo si pronunci sui motivi secondo, terzo e quarto del ricorso;
- riservare le spese.

25. Nelle sue impugnazioni, in via principale e incidentale, il Consiglio dell'Unione europea chiede che la Corte voglia

- accogliere la sua impugnazione e la sua impugnazione incidentale;
- avocare a sé la causa e respingere il ricorso di primo grado in quanto infondato;
- condannare i ricorrenti in primo grado a sopportare le spese sostenute dal Consiglio nell'ambito del presente procedimento.

26. Il Parlamento europeo chiede che la Corte voglia:

- accogliere le impugnazioni nelle cause riunite C-119/19 P e C-126/19 P.

27. Il sig. Carreras Sequeros e a. chiedono invece che la Corte voglia:

- respingere l'impugnazione della Commissione (C-119/19 P) e del Consiglio (C-126/19 P) e l'impugnazione incidentale del Consiglio nella causa C-119/19 P;
- condannare la Commissione e il Consiglio alle spese.

28. Le parti hanno presentato osservazioni scritte e hanno partecipato all'udienza del 3 febbraio 2020.

¹⁵ Punto 102 della sentenza impugnata che rimanda alla sentenza del 19 settembre 2013, Riesame Commissione/Strack (C-579/12 RX-II, EU:C:2013:570, punto 55).

¹⁶ Punto 112 della sentenza impugnata.

V. Analisi

29. Benché il ricorso proposto dinanzi al Tribunale, sotto il profilo formale, sia direttamente rivolto avverso le decisioni con cui è stato stabilito il numero di giorni di congedo dei ricorrenti per l'anno 2014, le decisioni di cui trattasi erano la necessaria conseguenza del nuovo regime dei congedi per i funzionari in paesi terzi di cui all'articolo 6 dell'allegato X dello Statuto dei funzionari. Pertanto, a norma dell'articolo 277 TFUE, i ricorrenti hanno eccepito l'illegittimità di questo nuovo regime che è stato oggetto di discussione tra le parti dinanzi al Tribunale e lo è anche nelle presenti impugnazioni.

30. Spiegherò in primis perché l'impugnazione incidentale del Consiglio sia inammissibile per poi analizzare le argomentazioni dedotte dai ricorrenti in merito alla competenza del Tribunale. Affronterò infine la critica alla fondatezza della sentenza impugnata.

A. Sulla ricevibilità dell'impugnazione incidentale del Consiglio

31. Una peculiarità della presente causa consiste nel fatto che, da una parte, sia la Commissione che il Consiglio hanno proposto ricorso avverso l'impugnata sentenza del Tribunale, vale a dire, nelle cause C-119/19 P e C-126/19 P nel frattempo riunite, dall'altra però, nell'ambito dell'impugnazione della Commissione, causa C-119/19 P, il Consiglio ha anche proposto un'impugnazione incidentale con cui - deducendo i medesimi motivi, formulati addirittura in termini identici - contesta la stessa sentenza del Tribunale già impugnata nella causa C-126/19 P.

32. È vero che non è escluso che una sentenza possa essere contestata in parallelo con un'impugnazione e un'impugnazione incidentale¹⁷. Posto però che un ricorso introdotto successivamente a un altro, che contrappone le stesse parti, è fondato sui medesimi motivi ed è diretto all'annullamento del medesimo atto giuridico deve essere dichiarato irricevibile per litispendenza¹⁸, così una parte può presentare solo un'impugnazione diretta, con i medesimi motivi, avverso una sentenza del Tribunale¹⁹.

33. Pertanto, l'impugnazione incidentale del Consiglio deve essere respinta come irricevibile.

B. Sulla ricevibilità del ricorso dinanzi al Tribunale (primo motivo del Consiglio)

34. Con il suo primo motivo il Consiglio contesta al Tribunale un errore di diritto sotto il profilo della sua competenza. Con detto motivo, il Consiglio, da un lato, eccepisce che il Tribunale avrebbe emesso un'ingiunzione e, dall'altro, contesta la portata da quest'ultimo riconosciuta all'eccezione di illegittimità.

17 Sentenza del 6 ottobre 2009, GlaxoSmithKline Services/Commissione (C-501/06 P, C-513/06 P, C-515/06 P E C-519/06 P, EU:C:2009:610, punto 31), e ordinanza del 29 giugno 2016, Mediatore/Staelen (C-337/15 P, non pubblicata, EU:C:2016:670, punti 16 e 17).

18 Sentenze del 22 settembre 1988, Francia/Parlamento (358/85 e 51/86, EU:C:1988:431, punto 12), e del 24 novembre 2005, Italia/Commissione (C-138/03, C-324/03 e C-431/03, EU:C:2005:714, punto 64).

19 Sentenza del 5 aprile 2017, Changshu City Standard Parts Factory e Ningbo Jinding Fastener/Consiglio (C-376/15 P e C-377/15 P, EU:C:2017:269, punti 30 e 31).

1. Sull'asserito ordine del Tribunale

35. Con la prima parte del suo primo motivo il Consiglio – sostenuto dalla Commissione e dal Parlamento – contesta i termini con cui il Tribunale si riferisce alla decisione controversa nel merito, indicandola come decisione di riduzione del numero di giorni di congedo annuale dei ricorrenti. I giorni di congedo non sarebbero stati ridotti, ma accertati in conformità delle disposizioni applicabili. Con tale denominazione il Tribunale ingiungerebbe implicitamente alla Commissione di riconoscere ai ricorrenti un determinato numero di giorni di congedo. Il Tribunale non sarebbe però competente ad emettere una siffatta ingiunzione.

36. Tuttavia, come precisa il Consiglio stesso, le decisioni controverse, vale a dire, l'accertamento dei giorni di congedo dei ricorrenti nell'anno 2014, non sarebbero in alcun modo dubbie. E a prescindere dalla denominazione delle decisioni annullate, l'efficacia riconosciuta alla sentenza del Tribunale scaturisce dall'articolo 266, primo comma, TFUE. In base ad esso, con riferimento alla causa principale la Commissione è tenuta a prendere i provvedimenti che l'esecuzione della sentenza del Tribunale comporta – niente di più e niente di meno. Pertanto, se la sentenza impugnata dovesse essere pienamente confermata, la Commissione non potrebbe più applicare nei confronti dei ricorrenti le modifiche apportate al regime dei congedi e, nell'emettere decisioni nei loro confronti, dovrebbe basarsi sulla vecchia disciplina²⁰.

37. Pertanto, la presente eccezione non è realmente diretta contro un presunto errore del Tribunale nel valutare la propria competenza, quanto piuttosto contro la decisione nel merito e, in particolare, contro l'accertamento incidentale di cui al punto 112 della sentenza impugnata, secondo cui, nel determinare il numero di giorni di congedo dei ricorrenti, la Commissione non poteva fondarsi sul nuovo articolo 6 dell'allegato X dello Statuto dei funzionari. In che misura detta decisione debba essere confermata, dovrà essere analizzato in prosieguo.

38. Per contro, nella parte in cui è diretta avverso un'asserita ingiunzione del Tribunale, la prima parte del primo motivo del Consiglio si fonda su un'errata interpretazione della sentenza impugnata e deve quindi essere respinta come infondata.

2. Sulla portata dell'eccezione di illegittimità

39. Nella seconda parte del primo motivo, il Consiglio – con il sostegno della Commissione e del Parlamento – contesta al Tribunale di aver esteso l'eccezione di illegittimità fondata sull'articolo 277 TFUE all'intero regime dei congedi di cui all'articolo 6 dell'allegato X dello Statuto dei funzionari e, quindi, anche alla disciplina per l'anno 2015 e per gli anni a partire dal 2016, benché oggetto del ricorso fossero unicamente decisioni concernenti i diritti a congedo nell'anno 2014.

40. L'articolo 277 TFUE non è diretto a consentire a una parte di contestare la legittimità di un qualsiasi regolamento a sostegno di qualsiasi ricorso. Il regolamento di cui si eccepisce l'illegittimità dev'essere infatti applicabile, direttamente o indirettamente, alla fattispecie controversa²¹. Il Tribunale ha correttamente precisato tale aspetto osservando che la portata di un'eccezione di illegittimità dev'essere limitata a quanto è indispensabile per la definizione della lite²².

20 Sentenze del 28 febbraio 1989, Cargill (201/87, EU:C:1989:100, punto 21), e dell'8 novembre 2001, Silos (C-228/99, EU:C:2001:599, punto 33).

21 Sentenza del 13 luglio 1966, Italia/Consiglio e Commissione (32/65, EU:C:1966:42, pag. 323 della versione italiana della raccolta). V. anche sentenza del 31 marzo 1965, Macchiorlatti Dalmas/Alta Autorità (21/64, EU:C:1965:30, pag. 238 della versione italiana della raccolta).

22 Punto 30 della sentenza impugnata e giurisprudenza del Tribunale ivi citata.

41. Tuttavia, al punto 31 della sentenza impugnata, il Tribunale si è pronunciato a favore di un'interpretazione dell'articolo 277 TFUE sufficientemente ampia affinché sia garantito un sindacato di legittimità effettivo degli atti di carattere generale delle istituzioni a carattere generale a favore delle persone escluse dal ricorso diretto contro tali atti. Pertanto l'ambito di applicazione dell'articolo 277 TFUE deve estendersi agli atti delle istituzioni rilevanti per l'adozione della decisione impugnata. A parere del Tribunale è quindi sufficiente che detta decisione si basi essenzialmente su tali atti, anche se essi non ne costituissero formalmente il fondamento giuridico.

42. Questi accertamenti non riflettono interamente la giurisprudenza della Corte. Quest'ultima ritiene necessario un controllo di legittimità effettivo sulla base dell'articolo 277 TFUE solo in presenza di decisioni di attuazione che interessano direttamente e individualmente i ricorrenti²³.

43. Applicando in maniera rigorosa questa giurisprudenza, l'eccezione di illegittimità potrebbe limitarsi alla sola disciplina transitoria dell'articolo 6, paragrafo 2, primo trattino, dell'allegato X dello Statuto dei funzionari per l'anno 2014. Infatti, oggetto di controversia sono soltanto gli accertamenti in relazione ai diritti a congedo per detto anno e non per gli anni successivi.

44. Non reputo sufficiente l'argomentazione dedotta dal Tribunale nei punti da 32 a 35 della sentenza impugnata, secondo cui il nesso tra i diversi livelli della disciplina transitoria e la disciplina definitiva dei congedi giustificerebbe un'estensione dell'eccezione di illegittimità a tutte queste disposizioni. Infatti, in realtà, sarebbe stato agevolmente possibile spezzare tale nesso e limitare l'esame dell'eccezione al primo livello della disciplina transitoria. Ciò non avrebbe peraltro impedito di tener conto, nel quadro della finalità da essa perseguita, del carattere transitorio e del collegamento con la disciplina definitiva dei congedi.

45. Ciononostante, ritengo che il *modus operandi* seguito dal Tribunale sia – in definitiva – corretto. È vero che, dal punto di vista formale, l'eccezione di illegittimità non può comportare la nullità della disciplina contestata *incidenter tantum* e non spiega neppure effetti giuridici tra altre parti. Tuttavia, nel procedimento in esame una valutazione complessiva consentirebbe in pratica di chiarire la questione se la disciplina contestata possa essere applicata, costituendo così un precedente per controversie analoghe. È anche interesse delle autorità che hanno il potere di nomina chiarire al più presto la legittimità delle nuove regole in materia di congedo. Una delimitazione alla disciplina prevista per l'anno 2014 comporterebbe invece il rischio di ulteriori, lunghe controversie per gli anni successivi.

46. Inoltre, l'esame della disciplina nel suo complesso non comporta un superamento della facoltà riconosciuta ai ricorrenti di sollevare eccezioni in via incidentale. L'esame complessivo del nuovo regime non oltrepassa le argomentazioni dei ricorrenti e non costituisce neppure un elemento nuovo. Nel procedimento in esame i ricorrenti hanno invece sempre affermato la volontà di contestare l'applicazione delle nuove disposizioni in materia di congedo negli anni successivi. Il fatto che due dei ricorrenti nel frattempo non siano più operativi in paesi terzi²⁴ mi sembra al contrario irrilevante. Inoltre, anche nell'ambito di altri procedimenti è stato impugnato il regime definitivo dei congedi, dal momento che pendono altri due procedimenti concernenti l'anno 2019²⁵. Al più tardi nell'ambito di detti procedimenti dovrebbe essere analizzato il livello finale del nuovo regime.

47. In tale contesto, riterrei irragionevole scindere la controversia sul nuovo regime dei diritti a congedo in singoli procedimenti. Ciò comporterebbe soltanto un inutile dispendio di risorse degli organi giurisdizionali dell'Unione e anche delle parti²⁶.

23 Sentenza del 6 marzo 1979, *Simmenthal/Commissione* (92/78, EU:C:1979:53, punto 41).

24 Punto 38 della sentenza impugnata.

25 Cause T-573/19 (DS e 718 altri/Commissione ed EAD), e T-576/19 (DV e 10 altri/Commissione) (rispettivamente GU 2019, C 357, pagg. 38, 39 e 40).

26 V. sentenza del 6 novembre 2012, *Commissione/Éditions Odile Jacob* (C-553/10 P e C-554/10 P, EU:C:2012:682, punto 61).

48. Pertanto, anche la seconda parte del primo motivo del Consiglio deve essere respinta in quanto infondata.

49. Laddove la Corte non condividesse la mia posizione, si potrebbe certamente ipotizzare di interrompere qui l'esame, rimettendo la causa al Tribunale. Infatti, non si può escludere che il Tribunale sarebbe giunto a una conclusione diversa se avesse esaminato solo il primo livello della disciplina transitoria, vale a dire una riduzione decisamente più contenuta dei diritti di congedo.

50. Tuttavia, questo approccio non mi sembrerebbe sensato poiché, in tal modo, si finirebbe soltanto per posticipare ulteriormente la definizione del conflitto sottostante. Pertanto, la Corte dovrebbe affrontare anche i motivi restanti. A questo riguardo occorre osservare che le considerazioni che seguono valgono sostanzialmente, in linea di principio, a prescindere dal fatto che il ricorso dinanzi al Tribunale sia limitato alla disciplina transitoria per l'anno 2014. Sarebbe sì ipotizzabile che la valutazione di se i restanti diritti a congedo siano sufficienti porti a risultati differenti in relazione ai diversi livelli del nuovo regime; tuttavia, come illustrerò in prosieguo, non vi è motivo di mettere in discussione un qualche livello²⁷.

C. Sulla fondatezza del ricorso dinanzi al Tribunale (impugnazione della Commissione e secondo e terzo motivo del Consiglio)

51. A parere del Tribunale, il nuovo regime non è compatibile con il diritto fondamentale alle ferie. Per contro, esso non ha affrontato il principio generale di parità di trattamento, il principio del legittimo affidamento e il diritto al rispetto della vita privata e della vita familiare, anch'essi richiamati dai ricorrenti.

52. Pertanto, con entrambi i suoi motivi, la Commissione contesta determinati aspetti dell'esame del diritto fondamentale alle ferie a norma dell'articolo 31, paragrafo 2, della Carta, vale a dire la considerazione della direttiva sull'orario di lavoro e del principio del miglioramento delle condizioni di vita e di lavoro degli interessati, ma anche la mancata presa in considerazione di altri diritti dei ricorrenti e l'esame della discrezionalità riconosciuta al legislatore. Il secondo e il terzo motivo del Consiglio concernono questioni analoghe.

1. Sul carattere vincolante della direttiva sull'orario di lavoro

53. Con la prima parte del primo motivo della Commissione e con la prima parte del secondo motivo del Consiglio è contestata la presa in considerazione della direttiva sull'orario di lavoro da parte del Tribunale.

a) Sulla presa in considerazione della direttiva sull'orario di lavoro in quanto tale

54. A parere del Consiglio, nel ritenere che in determinati casi sia possibile far valere una direttiva nei confronti delle istituzioni dell'Unione (nel caso di specie, la direttiva sull'orario di lavoro), il Tribunale ha anzitutto ignorato la giurisprudenza consolidata secondo cui le direttive sono rivolte agli Stati membri e non alle istituzioni o agli organi dell'Unione. Pertanto, non si potrebbe considerare che le disposizioni di una direttiva impongono obblighi alle istituzioni nei loro rapporti con il rispettivo personale.

²⁷ V. infra, paragrafi 121 e segg.

55. Tuttavia, occorre ritenere, in linea con i ricorrenti, che tale argomentazione sia inconferente. Essa è diretta a contestare le osservazioni svolte al punto 61 della sentenza impugnata, sulle quali essa non si fonda. Infatti, al punto 64, il Tribunale ha esplicitamente stabilito che la direttiva sull'orario di lavoro, né da sola, né in combinato disposto con l'articolo 1 sexies, paragrafo 2, dello Statuto dei funzionari²⁸, può essere fatta valere a sostegno di un'eccezione di illegittimità al fine di dichiarare inapplicabile il nuovo articolo 6 dell'allegato X dello Statuto.

56. Di conseguenza, occorre respingere il presente argomento del Consiglio.

b) Sulla presa in considerazione dell'articolo 31, paragrafo 2, della Carta in combinato disposto con la direttiva sull'orario di lavoro

57. In secondo luogo, a parere del Consiglio e della Commissione, il Tribunale avrebbe commesso un errore di diritto nel decidere che il legislatore sarebbe vincolato dal contenuto della direttiva sull'orario di lavoro, in quanto citata nelle spiegazioni del *præsidium* sull'articolo 31, paragrafo 2, della Carta dei diritti fondamentali.

58. In effetti, nel punto 70 della sentenza impugnata, il Tribunale ha stabilito che l'applicazione del nuovo articolo 6 dell'allegato X dello Statuto dovrebbe essere esclusa ove quest'ultimo si rivelasse incompatibile con il diritto a ferie annuali, la cui natura e la cui finalità risultano dall'articolo 31, paragrafo 2, della Carta letto alla luce della direttiva sull'orario di lavoro. A tal fine, nei punti da 67 a 69, esso si richiama alle spiegazioni del *præsidium* della Convenzione secondo cui l'articolo 31, paragrafo 2, della Carta sancirebbe in particolare il contenuto essenziale della direttiva sull'orario di lavoro. Il legislatore dell'Unione non potrebbe fare astrazione dal contenuto della detta direttiva.

59. Queste considerazioni sono viziate da un errore di diritto in quanto descrivono in maniera errata il rapporto tra l'articolo 31, paragrafo 2, della Carta e la direttiva sull'orario di lavoro.

60. È vero che le spiegazioni [del *præsidium*] della Convenzione relative all'articolo 31, paragrafo 2, della Carta indicano che detta disposizione si fonda sulla direttiva sull'orario di lavoro. E dette spiegazioni devono essere tenute in debito conto anche a norma dell'articolo 52, paragrafo 7, della Carta, e dell'articolo 6, paragrafo 1, terzo comma, TUE²⁹.

61. Tuttavia, ciò non comporta un'incorporazione dell'intera direttiva sull'orario di lavoro nell'articolo 31, paragrafo 2, della Carta.

62. Come osserva correttamente la Commissione, l'articolo 31, paragrafo 2, della Carta sancisce invece unicamente il diritto a un periodo minimo di ferie di quattro settimane annuali previsto nell'articolo 7 della direttiva sull'orario di lavoro³⁰. Più precisamente, quest'ultimo articolo rappresenta una disposizione del diritto dell'Unione che stabilisce la durata esatta delle ferie annuali garantite dall'articolo 31, paragrafo 2, della Carta³¹.

28 V., sul punto, sentenza del 19 settembre 2013, Riesame Commissione/Strack (C-579/12 RX-II, EU:C:2013:570, punti 43 e 46).

29 Sentenze del 6 novembre 2018, Bauer e Willmeroth (C-569/16 e C-570/16, EU:C:2018:871, punto 55), e Max-Planck-Gesellschaft zur Förderung der Wissenschaften (C-684/16, EU:C:2018:874, punto 52). V. anche conclusioni dell'avvocato generale Bot nelle cause riunite TSN e AKT (C-609/17 e C-610/17, EU:C:2019:459, paragrafo 106).

30 Sentenze del 22 novembre 2011, KHS (C-214/10, EU:C:2011:761, punto 37); del 22 maggio 2014, Lock (C-539/12, EU:C:2014:351, punto 14), e del 6 novembre 2018, Kreuziger (C-619/16, EU:C:2018:872, punto 29).

31 V. sentenze del 6 novembre 2018, Bauer e Willmeroth (C-569/16 e C-570/16, EU:C:2018:871, punto 85), e Max-Planck-Gesellschaft zur Förderung der Wissenschaften (C-684/16, EU:C:2018:874, punto 74).

63. Una siffatta concretizzazione si rende necessaria in quanto l'articolo 31, paragrafo 2, della Carta non fissa, di per sé, la durata delle ferie annuali retribuite, e quindi un presupposto della sua garanzia. Pertanto, la durata delle ferie si differenzia da altre garanzie accordate dall'articolo 31, paragrafo 2, ad esempio, la retribuzione in pendenza delle ferie o la cerchia dei beneficiari che si ricavano direttamente dal diritto fondamentale senza un'ulteriore concretizzazione normativa³².

64. Pertanto, il diritto fondamentale alle ferie, quantomeno sotto il profilo della durata delle ferie annuali retribuite dipende da una concretizzazione normativa.

65. Tale circostanza ha una serie di conseguenze per la valutazione di disposizioni che – come il controverso nuovo regime – stabiliscono la durata delle ferie annuali retribuite. Poiché una siffatta disciplina è necessaria per attribuire efficacia pratica al diritto fondamentale alle ferie, essa non può per sua stessa natura essere considerata come limitazione del diritto fondamentale ai sensi dell'articolo 52, paragrafo 1, della Carta e non è pertanto neppure direttamente soggetta ai vincoli previsti in questa disposizione.

66. Tuttavia, benché la determinazione della durata del diritto a ferie non necessiti di una giustificazione a norma dell'articolo 52, paragrafo 1, della Carta, essa deve quantomeno rispettare il principio di proporzionalità che fa parte dei principi generali del diritto dell'Unione. In base ad esso, gli atti delle istituzioni dell'Unione non eccedono i limiti di quanto è appropriato e necessario alla realizzazione degli obiettivi legittimi perseguiti dalla normativa di cui trattasi, fermo restando che, qualora sia possibile una scelta fra più misure appropriate, si deve ricorrere alla meno restrittiva e che gli inconvenienti causati non devono essere sproporzionati rispetto alle finalità ricercate³³.

67. In particolare, nel bilanciamento conclusivo tra finalità e inconvenienti di una determinata scelta, possono assumere rilevanza ulteriori aspetti come il periodo minimo di ferie annuali ai sensi dell'articolo 7 della direttiva sull'orario di lavoro o il contenuto essenziale del diritto a ferie annuali retribuite. Tuttavia, la direttiva nel suo complesso non spiega, nemmeno in tale contesto, alcuna funzione.

68. Occorre quindi osservare che nei punti 68 e 69 della sentenza impugnata il Tribunale ha commesso un errore di diritto nel ritenere che, in considerazione dell'articolo 31, paragrafo 2, della Carta, il legislatore dell'Unione sia vincolato alla direttiva sull'orario di lavoro nel suo complesso.

69. Tuttavia, questo errore di diritto non consente di accogliere le eccezioni sollevate da Commissione e Consiglio dal momento che non comporta l'annullamento della sentenza impugnata. Infatti, il Tribunale non fonda la sua decisione su un'asserita violazione delle garanzie sostanziali della direttiva sull'orario di lavoro. Esso respinge piuttosto in definitiva le argomentazioni dei ricorrenti sulle diverse disposizioni della direttiva sull'orario di lavoro.

2. Sull'obiettivo del miglioramento delle condizioni di vita e di lavoro

70. Con la seconda parte del primo motivo, la Commissione fa valere un errore di diritto nell'interpretazione dell'articolo 31, paragrafo 2, della Carta in quanto il Tribunale riterrebbe che la riduzione delle ferie annuali operata dall'articolo 6 dell'allegato X dello Statuto dei funzionari non sarebbe compatibile con un asserito principio volto a promuovere il miglioramento delle condizioni di vita e di lavoro degli interessati. Un siffatto principio sarebbe privo di fondamento giuridico.

32 V. sentenze del 6 novembre 2018, Bauer e Willmeroth (C-569/16 e C-570/16, EU:C:2018:871, punti 83 e 84), e Max-Planck-Gesellschaft zur Förderung der Wissenschaften (C-684/16, EU:C:2018:874, punti 72 e 73).

33 Sentenze del 13 novembre 1990, Fédesa e a. (C-331/88, EU:C:1990:391, punto 13); del 5 ottobre 1994, Crispolti e a. (C-133/93, C-300/93 e C-362/93, EU:C:1994:364, punto 41); del 12 luglio 2001, Jippes e a. (C-189/01, EU:C:2001:420, punto 81); del 9 marzo 2010, ERG e a. (C-379/08 e C-380/08, EU:C:2010:127, punto 86); del 16 giugno 2015, Gauweiler e a. (C-62/14, EU:C:2015:400, punti 67 e 91), e del 30 aprile 2019, Italia/Consiglio (quota di catture di pesce spada del Mediterraneo) (C-611/17, EU:C:2019:332, punto 55).

71. Anche il Consiglio afferma, nella seconda parte del suo secondo motivo, che il Tribunale avrebbe male interpretato il significato dell'articolo 31, paragrafo 2, della Carta. Contrariamente a quanto ritenuto dal Tribunale, la disposizione di cui trattasi non perseguirebbe lo scopo di migliorare le condizioni di vita e di lavoro, ma di garantire un livello di protezione sufficiente a tutti i lavoratori nell'Unione.

72. Nel punto 88 della sentenza impugnata, il Tribunale stabilisce che, per sua natura, il diritto alle ferie annuali previsto dall'articolo 31, paragrafo 2, della Carta tende, in linea di principio, a favorire il miglioramento delle condizioni di vita e di lavoro dei lavoratori. E, nel punto 90, si afferma che la riduzione del numero di giorni di ferie non può essere considerata compatibile con il principio diretto a promuovere il miglioramento delle condizioni di vita e di lavoro degli interessati.

73. A questo riguardo, occorre riconoscere, in linea con quanto osservato dalla Commissione e dal Consiglio, che né il testo dell'articolo 31, paragrafo 2, della Carta, né le spiegazioni indicano espressamente un siffatto principio. In particolare, il Consiglio osserva piuttosto che l'articolo 31 della Carta reca il titolo «[c]ondizioni di lavoro giuste ed eque».

74. Tuttavia, il Tribunale si fonda sul diritto dell'Unione poiché, a norma dell'articolo 151, primo comma, TFUE, l'Unione persegue in particolare l'obiettivo del miglioramento delle condizioni di vita e di lavoro. In considerazione del suo fondamento giuridico, oggi l'articolo 153 TFUE, la direttiva sull'orario di lavoro e, quindi, anche il suo articolo 7, mirano alla realizzazione di tale obiettivo. Inoltre, questo obiettivo è alla base della Carta comunitaria dei diritti sociali fondamentali dei lavoratori. Il diritto a ferie retribuite ivi sancito al punto 8 è collocato nella sezione recante il titolo «Miglioramento delle condizioni di vita e di lavoro». In base alle spiegazioni sulla Carta il diritto fondamentale alle ferie si fonda, in particolare, su entrambi questi documenti.

75. La Corte ha quantomeno già riconosciuto che le disposizioni in materia di ferie sono finalizzate al miglioramento della tutela della sicurezza e della salute dei lavoratori³⁴. Si tratta di specifiche condizioni di vita e di lavoro.

76. Per quanto attiene nello specifico al diritto alle ferie, i ricorrenti sottolineano correttamente che i periodi di ferie devono essere ravvicinati, in modo da ottenere un *progresso*, conformemente alle prassi nazionali³⁵, il che implica l'obiettivo di un miglioramento.

77. Pertanto, l'accertamento compiuto dal Tribunale nel punto 88 della sentenza impugnata, in cui attribuisce al diritto alle ferie annuali l'obiettivo del miglioramento delle condizioni di vita e di lavoro, non è viziato da un errore di diritto.

78. Per contro, il Tribunale va troppo in là quando, al punto 90, parla di un principio, poiché né all'interno dei documenti pertinenti, né nella giurisprudenza si rinviene alcun elemento in tal senso. Così facendo, esso ha attribuito all'obiettivo del miglioramento delle condizioni di vita e di lavoro un peso, ai fini dell'interpretazione del diritto fondamentale alle ferie, che non gli spetta.

79. Tuttavia problematico risulta soprattutto l'esame compiuto dal Tribunale della presa in considerazione di detto obiettivo. Infatti, nemmeno tale obiettivo può portare a ravvisare in una riduzione dei diritti a congedo una limitazione del diritto fondamentale alle ferie ai sensi dell'articolo 31, paragrafo 2, della Carta.

³⁴ Sentenze del 12 novembre 1996, Regno Unito/Consiglio (C-84/94, EU:C:1996:431, punto 59), e del 19 settembre 2013, Riesame Commissione/Strack (C-579/12 RX-II, EU:C:2013:570, punti 44 e 59).

³⁵ Sentenze del 26 giugno 2001, BECTU (C-173/99, EU:C:2001:356, punto 39); del 6 novembre 2018, Bauer e Willmeroth (C-569/16 e C-570/16, EU:C:2018:871, punto 82), e Max-Planck-Gesellschaft zur Förderung der Wissenschaften (C-684/16, EU:C:2018:874, punto 71).

80. A questo proposito non occorre stabilire se, in forza dell'articolo 151 TFUE, l'obiettivo del miglioramento delle condizioni di vita e di lavoro in quanto tale vincoli l'Unione in sede di determinazione del regime applicabile ai suoi agenti. Infatti, il Tribunale non valuta l'articolo 6 dell'allegato X dello Statuto dei funzionari alla luce dell'articolo 151 TFUE, ma dà applicazione a detto obiettivo in collegamento con l'articolo 31, paragrafo 2, della Carta. Infatti, nel punto 90 della sentenza impugnata, esso motiva l'accertamento di una restrizione del diritto fondamentale alle ferie e, di conseguenza, la necessità di una giustificazione a norma dell'articolo 52, paragrafo 1, della Carta, sostenendo che la significativa riduzione dei diritti a congedo operata con il nuovo regime non può essere considerata quale miglioramento delle condizioni di vita e di lavoro.

81. Tuttavia, come ho già osservato, la concretizzazione normativa della durata delle ferie non costituisce una restrizione del diritto fondamentale alle ferie che necessita di una giustificazione ai sensi dell'articolo 52, paragrafo 1, della Carta. Questa necessaria concretizzazione deve essere esaminata piuttosto alla luce del principio di proporzionalità³⁶. Nell'ambito di detto principio, l'obiettivo del miglioramento delle condizioni di vita e di lavoro assume rilievo solo successivamente, ossia in sede di bilanciamento dell'obiettivo della disciplina e degli oneri ad essa collegati.

82. Ove si ritenga che l'interpretazione dell'articolo 31, paragrafo 2, della Carta – nel senso che esso sancisce un principio del miglioramento delle condizioni di lavoro con la conseguenza che ogni peggioramento di dette condizioni deve essere considerato una limitazione del diritto fondamentale ivi sancito – sia errata in diritto, ciò non comporta ancora però, di per sé, l'annullamento della sentenza impugnata. Infatti, non è escluso che l'esame della giustificazione di una siffatta ingerenza porti alla medesima conclusione dell'esame della proporzionalità della concretizzazione di detto principio. In questo caso sarebbe sufficiente sostituire la motivazione del Tribunale.

3. Sulla presa in considerazione di ulteriori elementi in relazione alla restrizione del diritto fondamentale alle ferie

83. Con la terza parte del suo primo motivo la Commissione contesta le considerazioni svolte dal Tribunale nei punti da 91 a 96 della sentenza impugnata per confutare le argomentazioni dedotte contro una restrizione del diritto fondamentale alle ferie. Anche il Consiglio e il Parlamento contestano tali considerazioni.

84. Anche a questo riguardo il metodo di esame del diritto fondamentale applicato dal Tribunale non convince. La rilevanza di queste argomentazioni e delle considerazioni del Tribunale deve essere analizzata segnatamente con riferimento al bilanciamento sopra menzionato.

4. Sulla proporzionalità del nuovo regime e sulla discrezionalità del legislatore

85. In relazione all'esame della proporzionalità e, segnatamente, dell'obiettivo del miglioramento delle condizioni di vita e di lavoro degli interessati assume quindi rilievo, soprattutto, il secondo motivo della Commissione e la seconda parte del secondo motivo del Consiglio nonché il terzo motivo da quest'ultimo sollevato.

a) Sul criterio di valutazione

86. A parere della Commissione, il Tribunale trascurerebbe il fatto che il legislatore dispone di un ampio potere discrezionale nella modifica dello Statuto dei funzionari e una violazione del principio di proporzionalità può essere constatata solo qualora il legislatore abbia ecceduto, in modo manifesto, i limiti di detto potere.

³⁶ V. sopra paragrafi 65 e segg.

87. Anche il Consiglio sottolinea la necessità di consentire al legislatore dei compromessi sia in relazione alle ferie, sia con riferimento alla retribuzione o all'orario del lavoro in considerazione dei cambiamenti intervenuti nella società, del progresso sociale e degli sviluppi scientifici e tecnologici.

88. Tuttavia, al punto 100 della sentenza impugnata, il Tribunale riconosce espressamente che il legislatore dispone di un ampio margine discrezionale per adeguare lo Statuto e per modificare ad ogni momento, anche in senso sfavorevole, i diritti e gli obblighi dei funzionari³⁷.

89. Questo criterio è in linea con la costante giurisprudenza sul sindacato giurisdizionale delle condizioni che regolano l'applicazione di questo principio di proporzionalità nell'ambito dell'attività legislativa dell'Unione. Il legislatore vanta, nell'ambito dell'esercizio delle competenze attribuitegli, un ampio potere discrezionale nei settori in cui la sua azione richiede scelte di natura tanto politica quanto economica o sociale e in cui è chiamato ad effettuare apprezzamenti e valutazioni complessi. Non si tratta, quindi, di stabilire se una misura emanata in un settore siffatto fosse l'unica o la migliore possibile, in quanto solo la manifesta inidoneità della misura rispetto all'obiettivo che le istituzioni competenti intendono perseguire può inficiare la legittimità della misura medesima³⁸.

90. Tuttavia, il Tribunale non analizza l'idoneità del nuovo regime, ma – nei punti 98 e 100 della sentenza impugnata – si accerta che il legislatore abbia verificato se la nuova disciplina sia effettivamente consona ad obiettivi di interesse generale e non costituisca, rispetto allo scopo perseguito, un intervento sproporzionato e inaccettabile tale da ledere la sostanza stessa dei diritti così garantiti. Esso esamina in particolare se il legislatore si sia pronunciato con piena cognizione di causa e al termine di un esame circostanziato di tutti gli elementi pertinenti effettuato con cura e imparzialità.

91. Anche questo è in ampia misura in linea con la giurisprudenza poiché il legislatore è tenuto a fondare la sua decisione su criteri oggettivi. Inoltre, nel valutare gli ostacoli connessi alle varie misure possibili, esso deve verificare se gli obiettivi perseguiti dalla misura prescelta siano idonei a giustificare conseguenze fortemente negative per gli interessati³⁹.

92. Peraltro, anche un controllo giurisdizionale di portata limitata richiede che le istituzioni dell'Unione, da cui promana l'atto di cui trattasi, siano in grado di dimostrare dinanzi alla Corte che l'atto è stato adottato attraverso un esercizio effettivo del loro potere discrezionale e del margine operativo loro riconosciuto, che presuppone che siano presi in considerazione tutti gli elementi e le circostanze rilevanti della situazione che tale atto è inteso a disciplinare⁴⁰. Ne consegue che dette istituzioni devono, per lo meno, poter produrre ed esporre in modo chiaro e inequivocabile i dati di base che hanno dovuto essere presi in considerazione per fondare le misure controverse di tale atto e dai quali dipendeva l'esercizio del loro potere discrezionale⁴¹.

37 V. sentenze del 22 dicembre 2008, Centeno Mediavilla e a./Commissione (C-443/07 P, EU:C:2008:767, punto 60), e del 4 marzo 2010, Angé Serrano e a./Parlamento (C-496/08 P, EU:C:2010:116, punto 82).

38 Sentenze dell'8 giugno 2010, Vodafone e a. (C-58/08, EU:C:2010:321, punto 52); del 4 maggio 2016, Pillbox 38 (C-477/14, EU:C:2016:324, punto 49), e del 30 aprile 2019, Italia/Consiglio (quota di catture di pesce spada del Mediterraneo) (C-611/17, EU:C:2019:332, punto 56).

39 Sentenze dell'8 giugno 2010, Vodafone e a. (C-58/08, EU:C:2010:321, punto 53); del 17 ottobre 2013, Schaible (C-101/12, EU:C:2013:661, punto 49), e del 3 dicembre 2019, Repubblica Ceca/Parlamento e Consiglio (C-482/17, EU:C:2019:1035, punto 79).

40 Sentenze del 7 settembre 2006, Spagna/Consiglio (C-310/04, EU:C:2006:521, punto 122); del 18 dicembre 2008, Afton Chemical (C-517/07, EU:C:2008:751, punto 34); del 21 giugno 2018, Polonia/Parlamento e Consiglio (C-5/16, EU:C:2018:483, punto 152), e del 3 dicembre 2019, Repubblica ceca/Parlamento e Consiglio (C-482/17, EU:C:2019:1035, punto 81). Sulla modifica dello Statuto dei funzionari, si veda, in questo senso, sentenza del 4 marzo 2010, Angé Serrano e a./Parlamento (C-496/08 P, EU:C:2010:116, punto 86). V. anche sentenza del 9 novembre 2010, Volker e Markus Schecke ed Eifert (C-92/09 e C-93/09, EU:C:2010:662, punti 78 e 84).

41 Sentenze del 7 settembre 2006, Spagna/Consiglio (C-310/04, EU:C:2006:521, punto 123); del 21 giugno 2018, Polonia/Parlamento e Consiglio (C-5/16, EU:C:2018:483, punto 153), e del 3 dicembre 2019, Repubblica ceca/Parlamento e Consiglio (C-482/17, EU:C:2019:1035, punto 81).

b) Sulle circostanze pertinenti

93. L'esame di questi aspetti è, in definitiva, dirimente per l'esito della controversia in esame in quanto la sentenza impugnata si fonda essenzialmente sul fatto che il Tribunale ha respinto le deduzioni svolte al riguardo dalle istituzioni, vale a dire le argomentazioni da esse dedotte sugli obiettivi dell'efficienza in termini di costi e del risparmio sui costi, sulla modernizzazione, sui diritti aggiuntivi a congedo concessi in ragione di età e grado, sui diritti a congedo di riposo particolare in considerazione delle condizioni di vita particolarmente disagiate e su determinati vantaggi economici riconosciuti agli agenti con sede di servizio in paesi terzi.

i) Sull'efficienza in termini di costi e sui risparmi sui costi

94. Nel punto 102 della sentenza impugnata il Tribunale respinge l'obiettivo di garantire una maggiore efficienza in termini di costo dei funzionari e degli agenti con sede di servizio in paesi terzi, conseguendo nel contempo risparmi sui costi. In tale contesto, esso si fonda sul considerando 4 della direttiva sull'orario di lavoro, secondo cui il miglioramento della sicurezza e della salute non può dipendere da considerazioni di carattere puramente economico. Inoltre, il Tribunale richiama il fatto che considerazioni relative alla necessità di proteggere gli interessi finanziari dell'Unione non possono essere fatte valere per giustificare un pregiudizio al diritto alle ferie annuali retribuite riconosciuto dall'articolo 31, paragrafo 2, della Carta.

95. Per quanto attiene alla restrizione del diritto fondamentale alle ferie, la determinazione della durata delle ferie non può, in quanto tale essere equiparata, in particolare, alle restrizioni al pagamento delle ferie. Quest'ultima costituisce una restrizione del diritto fondamentale a ferie pagate, mentre la prima – come ho già osservato⁴² – rappresenta una necessaria concretizzazione del diritto fondamentale. Nel quadro del bilanciamento ivi necessario, possono assumere rilevanza finalità normative che verosimilmente non potrebbero giustificare una restrizione.

96. Pertanto, mentre considerazioni di carattere finanziario non possono essere opposte al diritto a pagamento in pendenza di ferie sancito quale diritto fondamentale⁴³, in sede di concretizzazione della portata dei diritti a congedo deve essere possibile prendere in considerazione, in particolare, gli oneri a carico del datore di lavoro. Infatti, il rapporto di lavoro, nel cui contesto i diritti a congedo si inseriscono, si fonda su un bilanciamento di costi e benefici da ambo le parti. Per il datore di lavoro, i diritti a congedo rientrano nei costi e costituiscono pertanto un aspetto finanziario che non può essere ignorato.

97. Peso prevalente va riconosciuto all'efficace protezione della sicurezza e della salute dei lavoratori che non può passare in secondo piano rispetto a considerazioni di carattere puramente economico⁴⁴. Tuttavia, difficilmente si può sostenere che ogni riduzione dei diritti a congedo leda necessariamente la protezione della sicurezza e della salute. Tanto più ove si tratti di ridurre diritti a congedo pari a più del doppio delle ferie minime di cui all'articolo 7 della direttiva sull'orario di lavoro e nettamente superiori rispetto ai diritti a congedo riconosciuti agli altri agenti dell'Unione.

98. Pertanto, l'integrale rigetto dell'obiettivo dell'efficienza in termini di costi e del risparmio sui costi di cui al punto 102 della sentenza impugnata è viziato da un errore di diritto.

⁴² V. supra, paragrafi da 65 a 67.

⁴³ Sentenza del 19 settembre 2013, Riesame Commissione/Strack (C-579/12 RX-II, EU:C:2013:570, punti da 52 a 55).

⁴⁴ Sentenze del 26 giugno 2001, BECTU (C-173/99, EU:C:2001:356, punto 59), e del 14 maggio 2019, CCOO (C-55/18, EU:C:2019:402, punto 66).

ii) Sulla modernizzazione

99. Il secondo obiettivo perseguito dal nuovo regime consiste nella modernizzazione delle condizioni di lavoro del personale impiegato nei paesi terzi.

100. A questo riguardo, al punto 106 della sentenza impugnata, il Tribunale respinge la considerazione secondo cui lo sviluppo del traffico aereo e la possibilità di utilizzare più ampiamente le comunicazioni via Internet giustificerebbe una riduzione del congedo. Per quanto attiene al traffico aereo, ciò potrebbe riguardare tutt'al più i giorni di viaggio. E le migliorate possibilità di comunicazione non inciderebbero in alcun modo sul diritto a ferie.

101. Tuttavia, così facendo, il Tribunale trascura il fatto che, nel caso degli interessati, le ferie sono destinate in maniera ancor più marcata, rispetto a quanto accade per gli altri agenti dell'Unione, a mantenere il collegamento con il proprio paese d'origine. In ciò risiede una differenza essenziale rispetto ai casi da cui scaturisce la giurisprudenza generale in materia di ferie. Detta giurisprudenza muove dall'assunto che i lavoratori operano di norma nel proprio paese e possono dedicare le proprie ferie unicamente al riposo e alle attività ricreative. Ai fini del collegamento con il paese d'origine, la presenza di voli frequenti e a prezzi ragionevoli assume certamente importanza. Essi consentono di rientrare più spesso nel paese di origine. Inoltre, a prescindere dai giorni di viaggio riconosciuti, essi possono abbreviare la durata effettiva del viaggio allungando così il tempo disponibile per la vacanza vera e propria.

102. La stessa considerazione è, in definitiva, alla base dell'argomentazione relativa alle comunicazioni via Internet. Mentre in passato occorreva affidarsi a collegamenti telefonici costosi e probabilmente anche di cattiva qualità, nonché alla comunicazione a mezzo posta, grazie alle comunicazioni via Internet è oggi possibile mantenere i contatti con il paese d'origine a condizioni nettamente migliori servendosi, ad esempio, della videotelefonia. Questa facilitata comunicazione non può di certo sostituire il contatto personale, ma ne riduce in una certa misura la necessità.

103. Pertanto, l'integrale rigetto di queste considerazioni non convince.

104. Inoltre, nel punto 107 della sentenza impugnata, il Tribunale respinge l'argomento secondo cui il nuovo regime dovrebbe rispondere alle esigenze delle rappresentanze dell'Unione di piccole dimensioni la cui operatività potrebbe essere messa a rischio da un numero eccessivo di assenze per ferie. Non si vedrebbe perché i diritti a congedo debbano essere ridotti per tutte le rappresentanze, né sarebbe stata dimostrata l'assenza di alternative.

105. Di fatto, l'operatività dei servizi interessati costituisce sempre un elemento nel bilanciamento che deve essere operato in relazione alla portata dei diritti a congedo. E il fatto che le rappresentanze più piccole siano particolarmente colpite dalle assenze per ferie non può essere escluso da detto bilanciamento.

106. Pertanto, i punti 106 e 107 della sentenza impugnata sono anch'essi viziati da errori di diritto.

iii) Sui diritti a ferie aggiuntivi riconosciuti in ragione dell'età e del grado

107. Nel punto 109 della sentenza impugnata il Tribunale stabilisce che il legislatore non avrebbe evidentemente tenuto conto della circostanza che, in forza dell'articolo 57 dello Statuto, il diritto a congedo riconosciuto ai funzionari e agli altri agenti con sede di servizio in seno all'Unione è aumentato dai 24 sino ai 30 giorni lavorativi in relazione alla loro età e al loro grado.

108. A quanto pare, il Tribunale muove, sul punto, dall'assunto che gli agenti in servizio in paesi terzi non vantano questi diritti aggiuntivi a ferie.

109. A questo riguardo, è vero che l'allegato X dello Statuto dei funzionari non rimanda espressamente all'articolo 57. Tuttavia, dalle disposizioni di attuazione prodotte dalla Commissione in relazione all'articolo 57, emerge che, con il decorso della disciplina transitoria nell'anno 2016, gli interessati beneficerebbero di detti giorni aggiuntivi di ferie⁴⁵.

110. Di conseguenza, con l'accertamento di cui al punto 109 della sentenza impugnata, il Tribunale ha distorto le argomentazioni della Commissione. Anche detti diritti a congedo avrebbero dovuto invece essere presi in considerazione nel bilanciamento di cui sopra.

iv) Sul congedo di riposo in considerazione di condizioni di vita particolarmente disagiate

111. Il Tribunale sembra in effetti prendere in considerazione il fatto che una riduzione del diritto a congedo possa, in linea di principio, essere compensata dalla possibilità, prevista a norma degli articoli 8, paragrafo 1, e 9, paragrafo 2, dell'allegato X dello Statuto dei funzionari, di beneficiare di un congedo di riposo particolare della durata massima di quindici giorni lavorativi in considerazione delle condizioni di vita particolarmente disagiate nel luogo della sede di servizio. Tuttavia, nel punto 110 della sentenza impugnata, il Tribunale dichiara che non risulta che il legislatore abbia verificato se il congedo di riposo particolare garantisca una protezione sufficiente della salute e della sicurezza dei funzionari o agenti. In questo contesto, il Tribunale sembra muovere dall'assunto che questo congedo di riposo possa essere concesso solo in casi eccezionali con decisione speciale e motivata.

112. Tuttavia, tale supposizione falsa le informazioni fornite dalla Commissione in merito alle modalità applicative del regime di cui trattasi. Infatti, la misura in cui questo particolare congedo di riposo deve essere concesso è stabilita per ciascuna sede in ragione delle condizioni locali⁴⁶.

113. In base a tali regimi, nell'anno 2013 dovevano essere concessi, ad esempio, quindici giorni di congedo di riposo particolare per l'Afghanistan, dodici per Haiti e sei per la Costa d'Avorio⁴⁷. Nel contempo, sono concessi almeno due giorni di viaggio per congedo di riposo⁴⁸ e a seconda del particolare periodo di congedo è ammessa una ripartizione compresa tra due e cinque periodi. Bruxelles vale quale destinazione per le sedi succitate, mentre per determinate sedi in Asia sud-orientale è indicata come destinazione Phuket in Thailandia. Queste destinazioni sembrano rilevare principalmente per il rimborso delle spese di viaggio, mentre gli agenti non sono tenuti a trascorrere in esse il congedo di riposo particolare loro concesso⁴⁹.

114. Per quanto attiene alle considerazioni illustrate nel punto 93 della sentenza impugnata, secondo cui il congedo di riposo particolare deve essere collegato a corsi di perfezionamento professionale, tale aspetto non riduce il carattere di riposo del congedo di cui trattasi posto che, in base alle informazioni fornite dal Consiglio, il perfezionamento deve essere compiuto prima o dopo di esso.

115. È quindi chiaro che, diversamente da quanto sostenuto dai ricorrenti, il congedo di riposo particolare può di certo contribuire a soddisfare le funzioni delle ferie annuali. Pertanto, il Tribunale avrebbe dovuto tenerne conto in sede di valutazione del nuovo regime e, in particolare, anche nell'operare il bilanciamento sopra menzionato.

45 Allegato R.9 della risposta della Commissione del 13 novembre 2017 ai quesiti del Tribunale (pag. 57 degli allegati).

46 V. decisione della Commissione del 16 dicembre 2013 sulla gestione del congedo di riposo a norma dell'articolo 8 dell'allegato X dello Statuto dei funzionari (allegato R.1 della risposta della Commissione del 13 novembre 2017 ai quesiti del Tribunale) e decisione del direttore generale amministrativo del Servizio europeo per l'azione esterna del 25 luglio 2012 (allegato R.3 della risposta della Commissione).

47 Decisione del direttore generale amministrativo del Servizio europeo per l'azione esterna del 25 luglio 2012 (v. supra, paragrafo 46).

48 Articolo 5 della decisione della Commissione del 16 dicembre 2013 (v., supra, paragrafo 46).

49 V. articolo 4 della decisione della Commissione del 16 dicembre 2013 (v. supra, paragrafo 46).

v) Sui vantaggi economici

116. Tuttavia, contrariamente alla posizione della Commissione, del Consiglio e del Parlamento, nei punti 94 e 95 della sentenza impugnata il Tribunale ha correttamente negato la presa in considerazione di vari privilegi economici riconosciuti agli interessati. I benefici economici rientrano sì anch'essi nelle condizioni di vita e di lavoro ma non possono compensare la perdita delle ferie⁵⁰. Infatti, benché a livello di diritti fondamentali sia garantito il pagamento delle ferie, il lavoratore deve di norma poter beneficiare di un riposo effettivo ai fini di una tutela efficace della sua sicurezza e della sua salute⁵¹. Una compensazione economica rileva solo quando, in ragione della cessazione del rapporto di lavoro, non è più possibile l'effettiva fruizione delle ferie⁵².

c) Conclusione intermedia

117. Occorre quindi rilevare che, nell'esaminare l'applicazione del principio di proporzionalità, il Tribunale ha ommesso di prendere in considerazione elementi pertinenti. Questi errori di diritto concernono il fondamento della decisione adottata dal Tribunale sull'eccezione di illegittimità dell'articolo 6 dell'allegato X dello Statuto dei funzionari e sulla decisione controversa.

118. Pertanto la sentenza impugnata deve essere annullata.

VI. Sul ricorso dinanzi al Tribunale

119. Conformemente all'articolo 61, primo comma, dello Statuto della Corte di giustizia dell'Unione europea, in caso di annullamento della decisione del Tribunale quest'ultima può statuire definitivamente sulla controversia qualora lo stato degli atti lo consenta, oppure rinviare la causa al Tribunale.

120. Per quanto attiene ai motivi esaminati dal Tribunale, la causa è matura per la decisione.

121. In proposito i succitati aspetti, che il Tribunale ha erroneamente ommesso di prendere in considerazione, rappresentano aspetti rilevanti di una giustificazione che il legislatore ha, quantomeno in maniera approssimativa, esposto nella motivazione del nuovo regime. Nel procedimento giudiziale le istituzioni coinvolte hanno poi illustrato dette motivazioni in maniera sufficiente ai sensi della succitata giurisprudenza⁵³.

122. Gli obiettivi di efficienza in termini di costi e di risparmio sui costi e di modernizzazione sono legittimi e il nuovo regime può contribuire a raggiungerli. Non si individua un altro strumento dall'impatto meno invasivo.

123. Quanto al bilanciamento di vantaggi e inconvenienti, il peso degli inconvenienti a carico degli agenti interessati è ridotto dagli elementi già discussi⁵⁴.

124. Da sottolineare è il congedo di riposo particolare a norma dell'articolo 8 dell'allegato X dello Statuto dei funzionari che consente, segnatamente, di soddisfare un accresciuto fabbisogno di ferie in ragione di condizioni di vita particolarmente disagiate. In aggiunta, occorre considerare che i residui diritti a congedo sono ancora ampiamente al di sopra delle ferie minime previste nell'articolo 7 della

50 V., in questo senso, sentenza del 6 aprile 2006, *Federatie Nederlandse Vakbeweging* (C-124/05, EU:C:2006:244, punto 32).

51 Sentenza del 6 aprile 2006, *Federatie Nederlandse Vakbeweging* (C-124/05, EU:C:2006:244, punto 29).

52 Sentenza del 20 gennaio 2009, *Schultz-Hoff e a.* (C-350/06 e C-520/06, EU:C:2009:18, punto 56).

53 V. supra paragrafo 92.

54 V. supra paragrafi 99 e segg.

direttiva sull'orario di lavoro e – in ragione del congedo di riposo particolare e dei giorni di viaggio aggiuntivi – risultano ancora almeno in parte superiori ai diritti a congedo riconosciuti agli altri agenti dell'Unione che sono comunque, per la maggior parte, in servizio al di fuori dei rispettivi paesi di origine.

125. Inoltre, la graduale introduzione del nuovo regime nell'arco di tre anni riduce ulteriormente il suo impatto.

126. L'obiettivo del miglioramento delle condizioni di vita e di lavoro non mette in discussione la legittimità del nuovo regime. Il Tribunale stabilisce sì correttamente che una riduzione dei diritti a congedo non può essere considerata come miglioramento delle condizioni di vita e di lavoro degli interessati.

127. Tuttavia, come indicato dal Tribunale stesso nel punto 90 della sentenza impugnata, tale obiettivo non può essere inteso nel senso che osta a ogni riduzione dei diritti dei lavoratori. L'obiettivo del miglioramento delle condizioni di vita e di lavoro deve invece essere letto nel suo complesso nel senso che la concretizzazione dei diritti dei lavoratori dipende in definitiva anche dal contesto complessivo del mercato del lavoro.

128. Nel caso di specie si aggiunge che le vantaggiose condizioni di vita e di lavoro degli interessati andrebbero a ricadere sulle condizioni di vita e di lavoro dei contribuenti europei che godono peraltro, in media, di molte meno ferie.

129. Pertanto, anche in sede di attuazione dell'obiettivo del miglioramento delle condizioni di vita e di lavoro dei lavoratori occorre riconoscere al legislatore un'ampia discrezionalità che i giudici dell'Unione possono controllare nel merito solo sotto il profilo di eventuali manifesti errori di valutazione⁵⁵.

130. Alla luce di queste considerazioni, non può contestarsi al legislatore di aver commesso un manifesto errore di valutazione nel bilanciare gli ostacoli derivanti dal nuovo regime e i suoi vantaggi.

131. Ne consegue che detto motivo di ricorso deve essere respinto.

132. A tale conclusione si giungerebbe a fortiori se l'oggetto dell'eccezione di illegittimità fosse limitato al primo livello della nuova disciplina⁵⁶, vale a dire all'articolo 6, paragrafo 1, primo trattino, dell'allegato X dello Statuto dei funzionari. Infatti, in base ad esso, per l'anno 2014 agli interessati resta ancora un numero di giorni di congedo nettamente superiore rispetto agli anni successivi.

133. Come osservato correttamente dalla Commissione, nel presente procedimento⁵⁷ il Tribunale non si è invece ancora espresso sui restanti motivi e, quindi, sulla questione se il nuovo regime rispetti il principio generale di parità di trattamento, il principio del legittimo affidamento e il diritto al rispetto della vita privata e della vita familiare. Pertanto, diversamente da quanto indicato nella domanda del Consiglio, peraltro non meglio motivata, la causa non è sul punto matura per la decisione e, in conformità della domanda della Commissione, deve invece essere rimessa al Tribunale affinché esso si pronunci su detti motivi.

55 V., in questo senso, sentenze del 13 maggio 1997, Germania/Parlamento e Consiglio (Garanzia dei depositi) (C-233/94, EU:C:1997:231, punto 48), in materia di protezione dei consumatori; del 14 luglio 1998, Bettati (C-341/95, EU:C:1998:353, punto 35), e del 21 dicembre 2016, Associazione Italia Nostra Onlus (C-444/15, EU:C:2016:978, punto 46), sull'obiettivo dell'elevato livello di tutela nel settore ambientale.

56 V., supra, paragrafi 49 e 50.

57 V., tuttavia, sentenza della stessa Sezione del Tribunale del 4 dicembre 2018, Janoha e a./Commissione (T-517/16, non pubblicata, EU:T:2018:874).

VII. Spese

134. Ai sensi dell'articolo 184, paragrafo 2, del regolamento di procedura, quando l'impugnazione è accolta e la Corte statuisce definitivamente sulla controversia, quest'ultima statuisce sulle spese. Poiché tali circostanze non ricorrono, le spese sono riservate.

VIII. Conclusione

135. Propongo pertanto alla Corte di dichiarare quanto segue:

- 1) L'impugnazione incidentale del Consiglio dell'Unione europea nella causa C-119/19 P è respinta in quanto irricevibile.
- 2) La sentenza del Tribunale dell'Unione europea del 4 dicembre 2018, Carreras Sequeros e a./Commissione (T-518/16, EU:T:2018:873) è annullata.
- 3) Il primo motivo di ricorso nella causa T-518/16, Carreras Sequeros e a./Commissione, concernente un'asserita violazione della natura particolare e della finalità del diritto a ferie annuali è respinto.
- 4) La causa è rinviata al Tribunale perché statuisca sugli altri motivi di ricorso.
- 5) L'impugnazione del Consiglio nella causa C-126/19 P è respinta quanto al resto.
- 6) Le spese sono riservate.