



# Alcune brevi osservazioni sui criteri utilizzati dalla Corte di giustizia per interpretare la Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea a vent'anni dalla sua proclamazione

**Giulia D'Agnone\***

SOMMARIO: 1. Considerazioni introduttive. – 2. I criteri di interpretazione della Carta nella giurisprudenza della Corte di giustizia: il criterio letterale. – 3. *Segue*: quello sistematico. – 4. *Segue*: e quello teleologico. – 5. Scarso rilievo dei criteri di interpretazione soggettiva. – 6. Osservazioni conclusive.

1. A vent'anni dalla proclamazione della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea (e a undici dal riconoscimento della sua vincolatività, ai sensi dell'art. 6, par. 1, TUE<sup>1</sup>), nonostante il suo utilizzo progressivamente

---

\* Assegnista di ricerca di Diritto dell'Unione europea, Università degli Studi della Campania Luigi Vanvitelli.

<sup>1</sup> V. in particolare G. DI FEDERICO (a cura di), *The EU Charter of Fundamental Rights. From Declaration to Binding Instrument*, Dordrecht-Heidelberg-London-New York, 2011. Per una analisi del valore della Carta dopo il Trattato di Lisbona v. L.S. ROSSI, 'Stesso valore giuridico dei Trattati'? *Rango, primato ed effetti diretti della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea*, in *Il Diritto dell'Unione europea*, 2016, p. 329 ss.

sempre più frequente, non sono ancora del tutto chiari i criteri adoperati dalla Corte di giustizia nell'interpretazione di tale strumento giuridico.

I motivi parrebbero essere molteplici e assai diversi tra loro.

In primo luogo la stessa Carta, pur contenendo un articolo dedicato alla "portata e interpretazione dei diritti e dei principi"<sup>2</sup>, fornisce alcune indicazioni dal punto di vista interpretativo (come quella contenuta nel terzo paragrafo dell'articolo 52, in base alla quale in caso di corrispondenza dei diritti della Carta con quelli garantiti dalla CEDU<sup>3</sup>, il significato e la portata degli stessi sono uguali a quelli conferiti dalla Convenzione; quella di cui al paragrafo 4 del medesimo articolo per cui i diritti fondamentali vanno interpretati in armonia con le tradizioni costituzionali comuni agli Stati membri; o, ancora, come quella di cui al paragrafo 2 in forza della quale i diritti riconosciuti dalla Carta per i quali i trattati prevedono disposizioni si esercitano alle condizioni e nei limiti dagli stessi definiti), ma non specifica i criteri (oggettivi o soggettivi) da seguire per la sua esegesi.

La mancanza di indicazioni più precise è peraltro una caratteristica che la Carta condivide con le altre fonti del sistema di cui è entrata a far parte<sup>4</sup>: tanto i Trattati di Roma quanto i successivi Trattati che li hanno modificati, infatti, non contengono disposizioni che stabiliscono i criteri di interpretazione del diritto dell'Unione europea. Analogamente, nemmeno gli atti normativi adottati sulla base di tali Trattati si sono preoccupati di fornire indicazioni alla Corte di giustizia dell'Unione europea sui metodi da seguire nell'espletamento della sua funzione interpretativa.

E la stessa Corte si è tendenzialmente astenuta dall'indicare i criteri interpretativi di cui si serve con riferimento al diritto primario e derivato dell'Unione<sup>5</sup>: lo ha fatto sporadicamente, lasciando tuttavia intendere di non essere vincolata allo schema interpretativo indicato<sup>6</sup>. Ciò in ragione delle

---

<sup>2</sup> L'art. 52 della Carta è rubricato proprio in tal modo. Occorre ricordare che maggiori informazioni in merito a tale articolo sono contenute nelle Spiegazioni relative alla Carta dei diritti fondamentali.

<sup>3</sup> Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali conclusa a Roma il 4 novembre 1950.

<sup>4</sup> I motivi sottostanti la scelta di non indicare i metodi per interpretare il diritto europeo non sono noti, non potendosi al riguardo reperire informazioni muovendo dai lavori preparatori dei Trattati istitutivi, in quanto non sono stati pubblicati.

<sup>5</sup> Per quanto riguarda gli accordi internazionali dell'Unione troveranno invece applicazione, di norma, le regole di interpretazione di diritto internazionale generale codificate dalla Convenzione sul diritto dei trattati firmata a Vienna il 23 maggio 1969.

<sup>6</sup> Cfr. G. BECK, *The Legal Reasoning of the Court of Justice of the EU*, Oxford, 2012, p. 281: "In its case law the Court rarely expressly mentions that it has followed a particular so-called method of interpretation, such as the literal, historical or teleological (purposive) method, although it readily refers to the 'wording', 'context', 'general scheme' or indeed the precise words and provision in question, and the 'purposes, objectives and spirit' of the EU Treaties and legislation adopted under it".

“caratteristiche del diritto comunitario e delle particolari difficoltà che la sua interpretazione presenta”<sup>7</sup>. Con riguardo alla Carta dei diritti fondamentali, a quanto ci consta, il giudice di Lussemburgo non ha mai esplicitato i criteri che ne animano l’interpretazione.

Tale scelta è probabilmente dovuta alla natura peculiare che tale atto giuridico riveste nell’ambito del sistema delle fonti di diritto europeo. La Carta costituisce infatti una fonte *sui generis* che, pur se equiparata sotto il profilo del suo valore giuridico alle altre fonti di diritto primario, rimane uno strumento autonomo ed esterno ai Trattati, ai quali è connesso solo in forza del rinvio che gli stessi vi effettuano. Al tempo stesso, pur condividendo con le fonti di diritto derivato il fatto di essere stata “adottata” dalle istituzioni europee, essa gode – come già ricordato – di un diverso rango giuridico.

Ma quello che, in definitiva, sembrerebbe il motivo più idoneo a giustificare la mancata individuazione di regole chiare di interpretazione della Carta è che quest’ultima non costituisce pressoché mai oggetto autonomo di interpretazione della Corte, venendo per lo più in rilievo allorché le istituzioni e gli Stati membri danno attuazione al diritto dell’Unione ed essendo così analizzata unitamente ad altre norme dell’Unione. Dunque, è il profilo applicativo della Carta ad essere generalmente oggetto del giudizio del giudice europeo, a scapito di quello puramente interpretativo<sup>8</sup>.

Di seguito, perciò, pur nella consapevolezza che il tema richiederebbe una più approfondita ricerca, si cercherà di mettere in evidenza alcuni dei casi ritenuti più significativi dai quali è possibile delineare alcune tendenze in

---

<sup>7</sup> Sentenza della Corte di giustizia del 6 ottobre 1982, causa 283/81, *CILFIT c. Ministero della sanità*, punto 17. ECLI:EU:C:1982:335. Proprio in relazione al caso *CILFIT* (punto 20) la Corte ha affermato che “ogni disposizione di diritto comunitario va ricollocata nel proprio contesto e interpretata alla luce dell’insieme delle disposizioni del suddetto diritto, delle sue finalità, nonché del suo stadio di evoluzione al momento in cui va data applicazione alla disposizione di cui trattasi”.

<sup>8</sup> È stato così osservato che i diritti fondamentali sanciti nella Carta costituirebbero essi stessi una sorta di criteri interpretativi: v. H.C.K. SENDEN, *Interpretation of Fundamental Rights in a Multilevel Legal System: An Analysis of the European Court of Human Rights and the Court of Justice of the European Union*, Antwerp, 2011, p. 82. Sull’ambito di applicazione della Carta si rinvia in particolare, nell’ambito della letteratura italiana, a M.E. BARTOLONI, *Ambito d’applicazione del diritto dell’Unione europea e ordinamenti nazionali. Una questione aperta*, Napoli, 2018, part. p. 196 ss.; N. LAZZERINI, *La Carta dei diritti fondamentali dell’Unione europea. I limiti di applicazione*, Milano, 2018; J. ZILLER, *Articolo 51*, in R. MASTROIANNI, O. POLLICINO, S. ALLEGREZZA, F. PAPPALARDO, O. RAZZOLINI (a cura di), *Carta dei Diritti Fondamentali dell’Unione Europea*, Milano, 2017, p. 1044 ss.; P. MENGOZZI, *La rilevanza giuridica e l’ambito di applicazione della Carta alla luce della giurisprudenza della Corte di giustizia*, in *Studi sull’integrazione europea*, 2015, p. 23 ss.; B. NASCIBENE, *Il principio di attribuzione e l’applicabilità della Carta dei diritti fondamentali: l’orientamento della giurisprudenza*, in *Rivista di diritto internazionale*, 2015, p. 49 ss.; A. TIZZANO, *L’application de la Charte de droits fondamentaux dans les États membres à la lumière de son article 51, paragraphe 1*, in *Il Diritto dell’Unione europea*, 2014, p. 429 ss.

merito ai criteri interpretativi impiegati dalla Corte di giustizia riguardo alla Carta, e trarne delle brevi riflessioni<sup>9</sup>.

2. Con riferimento ai criteri utilizzati dalla Corte di giustizia in sede di interpretazione del diritto europeo è stato osservato che “together the three broad techniques of interpretative argumentation (...) – based on i. semantic or linguistic, ii. systematic and iii. purposive (ie teleological, functional or consequentialist) criteria – also provide the general doctrinal framework and accepted judicial canon followed by the Court of Justice of the EU”<sup>10</sup>. D'altronde, i criteri letterale, contestuale e teleologico rappresentano innanzitutto delle regole di logica giuridica, comuni peraltro a molti sistemi giuridici, anche nazionali.

Proprio riguardo al primo dei criteri citati, ossia quello testuale, è possibile individuare dei casi in cui la Corte ha richiamato la lettera della Carta. In tal senso possono ad esempio citarsi i casi *Di Puma* e *Zecca*<sup>11</sup>, originati da una sanzione amministrativa irrogata dalla Commissione Nazionale per le Società e la Borsa (Consob) per abuso di informazioni privilegiate. Si trattava di stabilire se un accertamento definitivo dell'insussistenza della condotta integrativa dell'illecito penale potesse precludere l'avvio (o la prosecuzione) per gli stessi fatti di un ulteriore procedimento volto all'irrogazione di sanzioni che – per la loro natura e gravità – siano da qualificarsi come penali. Di conseguenza, si richiedeva alla Corte di valutare la sussistenza di una violazione del principio del *ne bis in idem*, garantito dall'articolo 50 della Carta. Il giudice europeo, nel riconoscere che un procedimento volto all'irrogazione di una sanzione amministrativa pecuniaria di natura penale fondata sui medesimi fatti oggetto di una precedente pronuncia penale costituisce una violazione dell'art. 50 della Carta, ha più volte richiamato il testo di questo articolo, con funzione tendenzialmente confermativa rispetto alle conclusioni già raggiunte mediante argomentazione logica<sup>12</sup>.

---

<sup>9</sup> Nello scritto ci si concentrerà sull'interpretazione della Carta. Esula dunque dal campo d'indagine l'interpretazione dei principi generali in materia di protezione dei diritti fondamentali. Su tali principi e sul ruolo che essi rivestono dopo il Trattato di Lisbona, v. C. AMALFITANO, *General Principles of EU Law and the Protection of Fundamental Rights*, Cheltenham, 2018.

<sup>10</sup> G. BECK, *op. cit.*, p. 187, riferendosi a J. BENOÏT-XEA, *The Legal Reasoning of the European Court of Justice*, Oxford, 1993.

<sup>11</sup> Sentenza della Corte di giustizia del 20 marzo 2018, cause riunite C-596/16 e C-597/16, *Di Puma* e *Zecca*, ECLI:EU:C:2018:192.

<sup>12</sup> V. punti 37 (“Tale interpretazione trova sostegno nel testo dell'articolo 50 della Carta”) e 39 della sentenza (“Occorre aggiungere che, secondo lo stesso disposto del menzionato articolo 50, la tutela conferita dal principio del *ne bis in idem* non si limita alla situazione in cui l'interessato sia stato oggetto di una condanna penale, ma si estende anche a quella in cui lo stesso sia stato definitivamente assolto”).

In altri casi, invece, la Corte sembrerebbe aver attribuito alla lettera della disposizione della Carta che si presumeva violata una (relativamente) maggiore enfasi nell'ambito del proprio ragionamento giuridico. Così, ad esempio, essa ha proceduto nella sua pronuncia in merito al caso *Bauer*, riguardante una normativa nazionale che impediva il versamento ai successori del lavoratore di un'indennità finanziaria per le ferie annuali non godute<sup>13</sup>, allorché ha affermato che “risulta, anzitutto, dalla formulazione stessa dell'articolo 31, paragrafo 2, della Carta che tale disposizione sancisce il ‘diritto’ di ogni lavoratore a ‘ferie annuali retribuite’”<sup>14</sup>. Nella stessa direzione si può annoverare la sentenza nel caso *Garlsson Real Estate e a.*<sup>15</sup>, ancora una volta resa in riferimento all'articolo 50 della Carta dei diritti fondamentali, caso in cui si chiedeva alla Corte di verificare se il diritto sancito da tale disposizione impedisse di celebrare un procedimento amministrativo riguardo a una condotta (illecita di manipolazione del mercato) per cui lo stesso soggetto aveva già riportato una condanna penale irrevocabile. In tale occasione la Corte ha posto l'accento sulla circostanza che “[d]ai termini stessi dell'articolo 50 della Carta emerge che esso vieta di perseguire o condannare la stessa persona più di una volta per lo stesso reato”<sup>16</sup>.

Pur non essendo dunque del tutto assenti casi di ricorso al criterio testuale nell'interpretazione della Carta, occorre evidenziare che il convincimento dei giudici europei non si fonda su un uso esclusivo di tale criterio<sup>17</sup>. Ciò è, d'altronde, condivisibile: l'interprete non può infatti esaurire la sua attività ermeneutica nell'analisi testuale; e ciò vale a maggior ragione per un interprete, come quello di Lussemburgo, chiamato a confrontarsi con un testo dalla “formulazione assai generale, e talvolta perfino generica” come quello della Carta dei diritti fondamentali<sup>18</sup>.

---

<sup>13</sup> Sentenza della Corte di giustizia del 6 novembre 2018, causa C-569/16, *Bauer*, ECLI:EU:C:2018:871.

<sup>14</sup> V. punto 54 della sentenza.

<sup>15</sup> Sentenza della Corte di giustizia del 20 marzo 2018, causa C-537/16, *Garlsson Real Estate e a.*, ECLI:EU:C:2018:193.

<sup>16</sup> Punto 36 della sentenza.

<sup>17</sup> Come è stato affermato dall'avvocato generale Tizzano nelle sue conclusioni relative al caso *Bowden* (conclusioni dell'8 maggio 2001, causa C-133/00, *Bowden e a.*, ECLI:EU:C:2001:254, punto 30) “[è] un dato di comune esperienza [...] che da sola l'interpretazione letterale del testo non sempre basta a risolvere un problema interpretativo; soccorrono allora gli ulteriori criteri ermeneutici di cui il giudice solitamente si avvale”. V. ad esempio il punto 55 della sentenza resa nel caso *Bauer*, sopra citata.

<sup>18</sup> A. TIZZANO, *Sui rapporti tra giurisdizioni in Europa*, in *Il Diritto dell'Unione europea*, 2019, p. 21. È stato peraltro giustamente osservato (H.C.K. SENDEN, *op. cit.*, p. 54) che “[i]n the context of fundamental rights protection the role of textual interpretation in the case law of the CJEU was virtually non-existent until very recently. This is understandable, since no binding legal text containing a catalogue of fundamental rights existed in the EU context. The EU Charter on Fundamental Rights became binding only in December 2009. As a result of this,

3. Il criterio sistematico è molto utilizzato dalla Corte di giustizia con riferimento al diritto primario e a quello derivato, i quali sono costantemente interpretati alla luce dei diversi Trattati o atti europei con l'obiettivo, essenzialmente, di rafforzare l'unitarietà del diritto dell'Unione europea<sup>19</sup> attraverso l'uniformizzazione e l'armonizzazione dei testi normativi da cui lo stesso deriva<sup>20</sup>.

Per quanto riguarda la Carta dei diritti fondamentali, l'interpretazione sistematica è per lo più indotta dalla stessa Carta (o dalle sue Spiegazioni) allorché in questione siano delle disposizioni che si riferiscono ad altre fonti normative dalle quali si sarebbe tratta ispirazione in fase di redazione<sup>21</sup>, o che comunque fungono da quadro normativo di riferimento<sup>22</sup>.

Nella sentenza resa in merito al caso *Max-Planck*<sup>23</sup>, in tema di indennità sostitutiva di ferie non godute al momento della cessazione del rapporto di lavoro (caratterizzato in realtà da una serie di contratti a tempo determinato)

---

textual interpretation might take on a more prominent role in the interpretation of fundamental rights”.

<sup>19</sup> Sull'unità del sistema dei Trattati v., per tutti, P. MORI, *Rapporti tra fonti nel diritto dell'Unione europea*, Torino, 2010, p. 81 ss.

<sup>20</sup> V. H. KUTSCHER, *Alcune tesi sui metodi d'interpretazione del diritto comunitario dal punto di vista d'un giudice*, in *Convegno di studio per magistrati e professori universitari*, 27-28 settembre 1976, Lussemburgo, 1976, p. 1-23.

<sup>21</sup> Riguardo ai rapporti della Carta con i trattati di diritto internazionale in materia di protezione dei diritti umani, v. G. GAJA, *The Charter of Fundamental Rights in the Context of International Instruments for the Protection of Human Rights*, in *European Papers*, 2016, p. 796: “When the explanations state that a certain provision in the Charter ‘is based’ or ‘draws’ on a certain international instrument, they implicitly consider that the right conferred by the Charter corresponds to that guaranteed by the instrument. This points to an interpretation which reflects that of the provision of the relevant international instrument. Such a conclusion is not prevented by the absence in the Charter of a provision parallel to Art. 52, para. 3, which requires to align the meaning and scope of rights protected by the Charter with the corresponding rights under the ECHR”. In tema si veda anche A. ADINOLFI, *Qualche riflessione sulla rilevanza nell'ordinamento dell'Unione europea dei trattati sui diritti umani diversi dalla CEDU*, in AA.VV., *Temi e questioni di diritto dell'Unione europea. Scritti offerti a Claudia Morviducci*, Bari, 2019, p. 133 ss.

<sup>22</sup> V. ancora G. GAJA, *op. cit.*, p. 796: “With regard to international instruments for the protection of human rights other than the European Convention, the Charter does not include any provision indicating that these instruments may also be relevant in the interpretation of the Charter. However, the instruments in question, when they bind all the Member States or a substantial number of them, are part of the normative context surrounding the Charter and therefore are relevant for the interpretation of the latter. The provisions of the Charter cannot be interpreted in total isolation from the meaning given to rights guaranteed by these international instruments. This is also in view of the fact that these instruments had an influence on the drafting of the Charter which is only partly reflected in the explanations”. In tema si veda anche A. ADINOLFI, *Qualche riflessione sulla rilevanza nell'ordinamento dell'Unione europea dei trattati sui diritti umani diversi dalla CEDU*, in AA.VV., *Temi e questioni di diritto dell'Unione europea. Scritti offerti a Claudia Morviducci*, Bari, 2019, p. 133 ss.

<sup>23</sup> Sentenza della Corte di giustizia del 6 novembre 2018, causa C-684/16, *Max-Planck-Gesellschaft zur Förderung der Wissenschaften*, ECLI:EU:C:2018:874.

per ragioni indipendenti dalla volontà del lavoratore, il giudice di Lussemburgo ha ricordato, per quanto riguarda l'articolo 31, paragrafo 2, della Carta, che "il diritto alle ferie annuali retribuite costituisce un principio essenziale del diritto sociale dell'Unione" e che quest'ultimo trae origine "tanto dagli atti elaborati dagli Stati membri a livello di Unione, come la Carta comunitaria dei diritti sociali fondamentali dei lavoratori, peraltro menzionata all'articolo 151 TFUE, quanto dagli atti internazionali ai quali gli Stati membri hanno partecipato o aderito. Tra questi ultimi rientra la Carta sociale europea (...) anch'essa menzionata all'articolo 151 TFUE. Si deve altresì menzionare la convenzione n. 132 dell'Organizzazione internazionale del lavoro (...) la quale (...) indica dei principi di tale organizzazione di cui il considerando 6 della direttiva 2003/88 precisa che occorre tener conto"<sup>24</sup>.

Implica una interpretazione a carattere comparativo anche il richiamo, contenuto nella stessa Carta dei diritti fondamentali, al livello di tutela offerta dalla Convenzione europea dei diritti umani. Ci si riferisce, evidentemente, al già citato terzo paragrafo dell'art. 52 della Carta, secondo il quale in caso di corrispondenza tra i diritti garantiti da quest'ultima e quelli tutelati dalla Convenzione del Consiglio d'Europa, il significato e la portata degli stessi dovranno essere uguali a quelli conferiti da quest'ultima<sup>25</sup>.

Occorre infine ricordare il riferimento, operato dall'articolo 53 della Carta, al livello di protezione offerto dal diritto dell'Unione, dal diritto internazionale, dalle convenzioni internazionali delle quali l'Unione o tutti gli Stati membri sono parti contraenti, e dalle costituzioni degli Stati membri.

---

<sup>24</sup> Punti 69 e 70 della sentenza. La Corte ha per tale via concluso che il diritto alle ferie annuali retribuite "riveste [...] carattere allo stesso tempo imperativo e incondizionato", che "non richiede [...] una concretizzazione ad opera delle disposizioni del diritto dell'Unione o del diritto nazionale", così che l'articolo 31, paragrafo 2, della Carta "è di per sé sufficiente a conferire ai lavoratori un diritto invocabile in quanto tale in una controversia contro il loro datore di lavoro, in una situazione disciplinata dal diritto dell'Unione" (punto 74). Sulla giurisprudenza in tema di ferie annuali retribuite e sull'efficacia diretta della Carta, v. in particolare, nella dottrina italiana, L.S. ROSSI, *The Relationship Between the EU Charter of Fundamental Rights and Directives in Horizontal Situations*, in *EU Law Analysis*, 25 febbraio 2019, nonché i contributi di M. CONDINANZI, *Le direttive in materia sociale e la Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea: un dialogo tra fonti per dilatare e razionalizzare (?) gli orizzonti dell'effetto diretto. Il caso della giurisprudenza "sulle ferie"*, F. FERRARO, *Vecchi e nuovi problemi in tema di efficacia diretta orizzontale della Carta*, L.S. ROSSI, *La relazione fra Carta dei Diritti Fondamentali dell'Unione Europea e direttive nelle controversie orizzontali*, e S. SCIARRA, *Diritti sociali fondamentali nazionali e europei. A proposito di diritto alle ferie retribuite*, in *Federalismi.it*, n. 10/2019 del 22 maggio 2019. Più in generale, sul tema degli effetti diretti, si rinvia a D. GALLO, *L'efficacia diretta del diritto dell'Unione europea negli ordinamenti nazionali. Evoluzione di una dottrina ancora controversa*, Milano, 2018.

<sup>25</sup> V. l'elenco dei diritti corrispondenti a quelli della Convenzione europea dei diritti umani contenuto nelle Spiegazioni relative all'articolo 52 della Carta. Si ricordi che le Spiegazioni relative alla Carta dei diritti fondamentali devono essere tenute "in debito conto" dai giudici dell'Unione e degli Stati membri ai sensi dell'art. 6, par. 1, TUE e dell'art. 52, par. 7, della Carta.

Queste forme di comparazione, che richiedono un'interpretazione della Carta che tenga conto di ulteriori atti giuridici per lo più *estranei* al diritto dell'Unione, sono spesso ricorrenti nella giurisprudenza della Corte di giustizia proprio perché imposte all'interprete dalla stessa Carta. Il giudice di Lussemburgo è invece meno incline a interpretare la Carta facendo riferimento ad altre norme *interne* all'ordinamento giuridico europeo oltre a quelle oggetto del suo giudizio nel caso concreto.

4. Infine il criterio teleologico, insieme a quello dell'effetto utile che ne costituisce il corollario<sup>26</sup>, è il più noto tra i canoni interpretativi a carattere oggettivo utilizzati dalla Corte di giustizia e, certamente, da sempre il più applicato al fine di accelerare, progressivamente, il processo di integrazione europea<sup>27</sup>. Esso è in genere annoverato nella giurisprudenza della Corte come il terzo dei criteri (tra i quali però non sembrerebbe sussistere una gerarchia) utilizzati per sciogliere i nodi interpretativi ad essa sottoposti.

E tuttavia, nonostante alcuni autori abbiano sostenuto la necessità di una interpretazione teleologica della Carta<sup>28</sup>, la Corte di giustizia non vi ha fatto spesso ricorso quando chiamata a pronunciarsi in materia di diritti fondamentali.

Una allusione ad argomenti a carattere teleologico si evince, ad esempio, nella sentenza relativa al caso *Internationale Handelsgesellschaft*, precedente all'entrata in vigore della Carta, nella quale la Corte ha concluso che i diritti fondamentali costituiscono “parte integrante dei principi giuridici generali di cui la Corte di giustizia garantisce l'osservanza” e che pertanto “[l]a salvaguardia di questi diritti, pur essendo informata alle tradizioni costituzionali comuni agli Stati membri, va garantita entro l'ambito della

---

<sup>26</sup> Nonostante vi siano autori contrari alla riconduzione del principio dell'effetto utile al criterio teleologico, la dottrina maggioritaria propende invece per tale ricostruzione. V., tra gli altri, H. KUTSCHER, *op. cit.*, p. I-40; R. ORMAND, *L'utilisation particulière de la méthode d'interprétation des traités selon leur «effet utile» par la Cour de Justice des Communautés Européennes*, in *Revue Trimestrielle de Droit Européen*, 1976, p. 625; T. TRIDIMAS, *The Court of Justice and Judicial Activism*, in *European Law Review*, 1996, p. 208; J. JOUSSEN, *L'interpretazione (teleologica) del diritto comunitario*, in *Rivista Critica del Diritto Privato*, 2001, p. 519.

<sup>27</sup> Osserva che in una più recente fase del processo di integrazione europea si registrerebbe, invero, un uso minore del criterio dell'effetto utile, I. INGRAVALLO, *L'effetto utile nell'interpretazione del diritto dell'Unione europea*, Bari, 2017, part. p. 123.

<sup>28</sup> V. J. KÜHLING, *Fundamental Rights*, in A. VON BOGDANDY, J. BAST (eds), *Principles of European Constitutional Law*, Oxford, 2006, p. 506; H.-J. BLANKE, *Protection of Fundamental Rights Afforded by the European Court of Justice in Luxembourg*, in H.-J. BLANKE, S. MANGIAMELI (eds), *Governing Europe under a Constitution*, Berlin, 2006, p. 268.



*struttura e delle finalità della Comunità*”<sup>29</sup>. È stato al riguardo evidenziato come “[t]he objectives of the Community can therefore be regarded as one of the elements that play a role in determining the scope of fundamental rights”<sup>30</sup>.

L’adozione della Carta dei diritti fondamentali non ha sostanzialmente mutato l’atteggiamento della Corte nei confronti di tale criterio, il quale rimane scarsamente utilizzato. Uno dei pochi casi in cui sono stati menzionati gli obiettivi della Carta (al tempo non ancora vincolante) è quello della sentenza resa il 27 giugno 2006, *Parlamento c. Consiglio*, nella quale è stato affermato che “[l]’obiettivo principale della Carta, come emerge dal suo preambolo, è peraltro quello di riaffermare ‘i diritti derivanti in particolare dalle tradizioni costituzionali e dagli obblighi internazionali comuni agli Stati membri, dalla [CEDU], dalle carte sociali adottate dall’Unione e dal Consiglio d’Europa, nonché dalla giurisprudenza della Corte (...) e da quella della Corte europea dei diritti dell’uomo”<sup>31</sup>.

Possono tuttavia essere individuate delle aree rispetto alle quali argomenti di carattere teleologico sono più spesso utilizzati. Tra queste vi sono, senza dubbio, quella del divieto di discriminazione e quella del principio del *ne bis in idem*.

Quanto alla prima può citarsi, ad esempio, la sentenza resa riguardo al caso *Vernaza Ayovi*<sup>32</sup>. Qui la Corte è stata chiamata a pronunciarsi circa la lesione del principio di non discriminazione tutelato dall’articolo 20 della Carta, relativamente a una legge nazionale che, in caso di illegittimità del licenziamento disciplinare, stabiliva la reintegrazione del lavoratore permanente della pubblica amministrazione, contrariamente al solo diritto a ricevere un’indennità previsto per i lavoratori non permanenti con le stesse funzioni di quelli permanenti. La Corte ha ricordato che, in riferimento ai lavoratori a tempo determinato, il diritto di cui all’articolo 20 della Carta è stato attuato, in particolare, dalla clausola 4 dell’accordo quadro allegato alla

---

<sup>29</sup> Sentenza della Corte di giustizia del 17 dicembre 1970, causa 11/70, *Internationale Handelsgesellschaft mbH c. Einfuhr- und Vorratsstelle für Getreide und Futtermittel*, ECLI:EU:C:1970:114, punto 4 (corsivo aggiunto).

<sup>30</sup> K.C.K. SENDEN, *op. cit.*, p. 368.

<sup>31</sup> Sentenza della Corte di giustizia del 27 giugno 2006, causa C-540/03, *Parlamento c. Consiglio*, ECLI:EU:C:2006:429, punto 38. La citata affermazione è stata ripresa anche successivamente dalla Corte in occasione del parere n. 2/13 del 18 dicembre 2014, ECLI:EU:C:2014:2454, punto 39 e ripetuta più volte anche dal Tribunale della funzione pubblica (v. ad esempio sentenza del 26 ottobre 2006, causa F-1/05, *Landgren c. ETF*, punto 71, ECLI:EU:F:2006:112; sentenza dell’11 settembre 2008, causa F-51/07, *Bui Van c. Commissione*, ECLI:EU:F:2008:112, punto 75). Tuttavia, l’obiettivo della Carta, pur evocato, non è poi stato concretamente utilizzato dalla Corte per sciogliere il nodo interpretativo ad essa sottoposto.

<sup>32</sup> Sentenza della Corte di giustizia del 25 luglio 2018, causa C-96/17, *Vernaza Ayovi*, ECLI:EU:C:2018:603.

direttiva 1999/70<sup>33</sup>, e che dunque la questione dovesse essere presa in esame alla luce di tali atti. E proprio riguardo ad essi ha notato come “uno degli obiettivi [dell’accordo quadro] consiste nel migliorare la qualità del lavoro a tempo determinato garantendo il rispetto del principio di non discriminazione” e che “l’accordo quadro (...) mira a dare applicazione a tale principio nei confronti dei lavoratori a tempo determinato, al fine di impedire che un rapporto di impiego di tale natura venga utilizzato da un datore di lavoro per privare questi lavoratori di diritti riconosciuti ai lavoratori a tempo indeterminato”<sup>34</sup>, così concludendo che “[a]lla luce degli obiettivi perseguiti dall’accordo quadro, la clausola 4 di quest’ultimo deve essere intesa nel senso che esprime un principio di diritto sociale dell’Unione che non può essere interpretato in modo restrittivo”<sup>35</sup>.

Per quanto riguarda la seconda area rispetto alla quale la Corte ha fatto riferimento con maggiore frequenza ad argomenti a carattere teleologico può annoverarsi, a titolo esemplificativo, la sentenza resa in merito al caso *Kossowski*<sup>36</sup>, vertente sull’interpretazione degli articoli 54 e 55 della Convenzione di applicazione dell’accordo di Schengen<sup>37</sup>, nonché degli articoli 50 e 52, paragrafo 1, della Carta dei diritti fondamentali dell’Unione europea. Ebbene, la Corte ha dichiarato di dover tenere conto dell’obiettivo perseguito dalla normativa in cui rientra l’articolo 54 della CAAS per determinare l’ambito di applicazione di quest’ultimo e valutare se, nel caso in questione, si applicasse il divieto imposto da tale articolo<sup>38</sup>. E, a tal riguardo, ha affermato che “anche se l’articolo 54 della CAAS mira a garantire che una persona che è stata condannata e ha scontato la sua pena o, se del caso, che è stata definitivamente assolta in uno Stato contraente possa circolare all’interno dello spazio Schengen senza dover temere di essere perseguita per gli stessi fatti in un altro Stato contraente, esso non persegue la finalità di proteggere un sospettato dall’eventualità di doversi sottoporre ad ulteriori accertamenti, per gli stessi fatti, in più Stati contraenti”<sup>39</sup>. Interpretando poi la disposizione alla luce dell’articolo 3, paragrafo 2, TUE, essa ha concluso che “l’interpretazione

---

<sup>33</sup> Direttiva 1999/70/CE del Consiglio del 28 giugno 1999 relativa all’accordo quadro CES, UNICE e CEEP sul lavoro a tempo determinato.

<sup>34</sup> Sentenza, punti 21 e 22.

<sup>35</sup> Punto 23.

<sup>36</sup> Sentenza della Corte di giustizia del 29 giugno 2016, causa C-486/14, *Kossowski*, ECLI:EU:C:2016:483.

<sup>37</sup> Accordo del 14 giugno 1985 tra i governi degli Stati dell’Unione economica Benelux, della Repubblica federale di Germania e della Repubblica francese relativo all’eliminazione graduale dei controlli alle frontiere comuni, firmata a Schengen (Lussemburgo) il 19 giugno 1990 ed entrata in vigore il 26 marzo 1995 (CAAS).

<sup>38</sup> Punto 43 della sentenza.

<sup>39</sup> *Ivi*, punto 45.

del carattere definitivo, ai sensi dell'articolo 54 della CAAS, di una decisione in materia penale di uno Stato membro deve essere condotta alla luce non solo della necessità di garantire la libera circolazione delle persone, bensì anche della necessità di promuovere la prevenzione della criminalità e di lottare contro quest'ultima all'interno dello spazio di libertà, sicurezza e giustizia"<sup>40</sup>.

Argomenti a carattere teleologico, dunque, pur non essendo generalmente impiegati per interpretare direttamente le disposizioni della Carta, nondimeno sono utilizzati nell'interpretazione di disposizioni di atti di diritto europeo alla luce dei diritti da essa sanciti.

**5.** Sono invece quasi del tutto assenti, in sede di interpretazione della Carta dei diritti fondamentali, argomenti a carattere soggettivo. La cosa non sorprende.

È nota la storica ritrosia della Corte di giustizia nell'applicazione di tecniche interpretative volte a enfatizzare l'iniziale intenzione dei redattori delle diverse fonti giuridiche europee. E seppur recentemente si registrano delle aperture al riguardo<sup>41</sup>, la peculiarità della Carta nel sistema delle fonti di diritto europeo accresce senza dubbio le difficoltà dell'interprete di Lussemburgo rispetto ad argomenti a carattere soggettivo.

Infatti, essa fa parte del diritto primario pur non essendo il prodotto della volontà delle parti contraenti dei Trattati. Come è noto la Carta non solo è stata elaborata all'interno di una Convenzione analoga a quella che portò al Trattato costituzionale (e poi, indirettamente, al Trattato di Lisbona), ma, soprattutto, è stata proclamata non dagli Stati membri, bensì unicamente dalle tre istituzioni politiche – Parlamento europeo, Consiglio e Commissione – a margine del Consiglio europeo di Nizza, risultando quindi come il frutto di un procedimento normativo di carattere interistituzionale<sup>42</sup>. È vero che lo schema finale che ha portato al suo inserimento nei Trattati potrebbe essere ritenuto non molto diverso da quello seguito, appunto, per il Trattato costituzionale e per il Trattato di Lisbona. Il punto è però che, a differenza di questi modelli, per i contenuti della Carta la Conferenza intergovernativa di Lisbona non ha rappresentato in nessun modo un'effettiva sede negoziale, essendosi limitata

---

<sup>40</sup> Ivi, punto 47. Alla luce di tali considerazioni la Corte ha perciò stabilito che il principio del *ne bis in idem* sancito dall'articolo 54 della CAAS, letto alla luce dell'articolo 50 della Carta, non si applica a una decisione del pubblico ministero che pone fine all'azione penale e conclude definitivamente il procedimento di istruzione senza l'irrogazione di sanzioni, allorché risulti che tale procedimento è stato chiuso senza un'istruzione approfondita.

<sup>41</sup> Sia consentito rinviare sul tema a G. D'AGNONE, *L'interpretazione soggettiva nella giurisprudenza della Corte di giustizia dell'Unione europea*, Torino, 2020.

<sup>42</sup> V. R. ADAM, *Da Colonia a Nizza: la Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea*, in *Il Diritto dell'Unione europea*, 2000, p. 881 ss.

a far proprio il prodotto della Convenzione originaria, che conserva infatti, come si è poc'anzi detto, la sua natura di strumento esterno ai Trattati. Con la conseguenza che la sua irriducibilità formale alla volontà degli Stati contraenti di questi rimane marcata, rendendo estremamente complesso ricostruire una volontà originaria cui collegare un'interpretazione di tipo soggettivo delle sue disposizioni.

Cionondimeno non sono completamente assenti riferimenti alla volontà delle istituzioni che hanno proclamato la Carta nella giurisprudenza di Lussemburgo.

Ad esempio, a proposito dello Statuto dei funzionari e del regime degli altri agenti, il Tribunale della funzione pubblica dell'Unione europea ha riconosciuto che “proclamando solennemente la Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea, il Parlamento europeo, il Consiglio e la Commissione hanno necessariamente inteso riconoscerle un significato particolare, di cui è necessario, in questo caso, tener conto per interpretare le disposizioni dello Statuto e del regime applicabile agli altri agenti delle Comunità europee”<sup>43</sup>.

Simili argomenti a carattere soggettivo sono stati tuttavia utilizzati, a quanto ci consta, esclusivamente per attribuire rilevanza alla Carta precedentemente al riconoscimento del suo valore giuridico da parte del Trattato di Lisbona. In seguito, essi sono stati accantonati.

**6.** Le osservazioni sopra svolte mostrano le difficoltà che sussistono nel definire con chiarezza i criteri utilizzati dai giudici di Lussemburgo allorché chiamati a interpretare la Carta dei diritti fondamentali.

Ciò è senza dubbio dovuto alla peculiare natura di tale fonte di diritto, come già ricordato. E, ancor di più, alla circostanza che essa non costituisce quasi mai oggetto autonomo di interpretazione della Corte, essendone invece di volta in volta valutata l'applicabilità in correlazione ad altre norme dell'Unione.

Peraltro, sicuramente il fatto che per lungo tempo nell'ordinamento giuridico europeo la protezione dei diritti umani non sia stata affidata a un testo scritto, ma essenzialmente ai principi e alle tradizioni costituzionali comuni degli Stati membri, ha fatto sì che la Corte ancora oggi stenti ad applicare i tradizionali criteri interpretativi alla Carta dei diritti fondamentali. Lo dimostrerebbe il fatto che la giurisprudenza sopra citata è piuttosto recente. Certamente, i casi indicati non sono esaustivi dell'intera giurisprudenza di Lussemburgo, ma senza dubbio sono espressione di una graduale assuefazione

---

<sup>43</sup> V. sentenza nella causa F-51/07, cit., punto 76 e F-1/05, cit., punto 72.

della Corte a confrontarsi con un testo scritto e, con esso, con i criteri che tradizionalmente guidano l'interprete nella sua attività di esegesi.

A ciò si aggiunga che la tendenziale assenza di indicazioni espresse circa i metodi interpretativi impiegati dalla Corte si rivela estremamente funzionale a un'interpretazione dinamica della Carta. Gli strumenti a protezione dei diritti umani richiedono infatti flessibilità nella loro interpretazione, la quale deve necessariamente tenere conto anche del diritto vivente<sup>44</sup>. E, pertanto, tale interpretazione non può essere "costretta" in criteri rigidamente predeterminati, ma necessita di avvalersi, di volta in volta, di quello o di quelli che maggiormente garantiscono la migliore tutela dei diritti in esso sanciti.

---

<sup>44</sup> Ciò, evidentemente, a differenza di quanto avviene con riferimento ai Trattati, che sono pur sempre espressione di competenze attribuite all'Unione dagli Stati membri (nonostante il fatto che, fintantoché gli Stati membri siano parti di tale ordinamento, non sono più i "signori dei trattati") nonché al diritto derivato, il quale non può essere interpretato in violazione del principio della separazione dei poteri, in forza del quale la Corte dovrebbe lasciare le scelte politiche al legislatore europeo, uniformandosi quindi, nella sua attività interpretativa, alle intenzioni di quest'ultimo. È stato infatti osservato al riguardo (v. K. LENAERTS, *How the ECJ Thinks: A Study on Judicial Legitimacy*, in *Fordham International Law Journal*, 2013, p. 1323) che "the ECJ must refrain from rewriting secondary EU law, even if the latter is outdated or no longer fulfills the objectives it pursues. The role of the ECJ is indeed neither to anticipate nor to pre-empt policy choices that fall within the purview of the EU legislator".

**ABSTRACT**

*Some Remarks on the Criteria Employed by the ECJ to Interpret the Charter of Fundamental Rights of the European Union After Twenty Years of Its Proclamation*

The article examines the case-law of the ECJ to assess the criteria used in interpreting the Charter of fundamental rights of the European Union. In particular, it highlights that the traditional criteria employed by the judge of Luxembourg in the interpretation of other sources of EU law are scarcely used in relation to the Charter. In the author's view, this is owed to the *sui generis* character of the Charter and to the need for dynamic interpretation of the individual rights provided for therein.

*Alcune brevi osservazioni sui criteri utilizzati dalla Corte di giustizia per interpretare la Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea a vent'anni dalla sua proclamazione*

L'articolo esamina la giurisprudenza della Corte di giustizia dell'Unione europea al fine di verificare i criteri adoperati per interpretare la Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea, evidenziando come i criteri dei quali la Corte di Lussemburgo si avvale in sede di interpretazione delle altre fonti di diritto europeo trovino invece scarso impiego in relazione alla Carta. Ciò si giustifica in ragione della natura *sui generis* della Carta quale fonte del diritto dell'Unione europea e dell'esigenza di una interpretazione dinamica dei diritti fondamentali in essa sanciti.