

## Divieto di pilotare aeromobili in ambito commerciale dopo il compimento dei 65 anni e Carta dei diritti fondamentali dell'UE

*di Sofia Felicioni*

**Title:** Ban on flying commercial aircraft after the age of 65 and the Charter of fundamental rights of the EU

**Keywords:** Principle of non-discrimination in respect of age; Principle of proportionality; Commercial air transport.

1. – Con sentenza resa il 5 luglio 2017, la Prima Sezione della Corte di Giustizia si è pronunciata in merito a una questione pregiudiziale (causa C-190/16) proposita, ai sensi dell'art. 267 TFUE, dal *Bundesarbeitsgericht* (Corte federale del lavoro, Germania), avente ad oggetto la validità e, in subordine, l'interpretazione del punto FCL.065, lettera b), dell'allegato I del regolamento (UE) n. 1178/2011 della Commissione, del 3 novembre 2011, che stabilisce i requisiti tecnici e le procedure amministrative relativamente agli equipaggi dell'aviazione civile ai sensi del regolamento (CE) n. 2016/2008 del Parlamento europeo e del Consiglio. In particolare, con la domanda di pronuncia pregiudiziale il giudice del rinvio ha chiesto alla Corte se il punto FLC.065, lettera b), dell'allegato I del regolamento n. 1178/2011 fosse compatibile con il divieto di discriminazione fondata sull'età di cui all'art. 21, paragrafo 1, della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea, nonché con l'art. 15, paragrafo 1, della medesima Carta, secondo il quale ogni persona ha il diritto di lavorare e di esercitare una professione liberamente scelta o accettata. In subordine – in caso di risposta affermativa alle prime due questioni – il *Bundesarbeitsgericht* ha chiesto al giudice europeo di chiarire la portata interpretativa delle prescrizioni di cui al medesimo allegato, e in particolare della nozione di “trasporto aereo commerciale” in esso contenuta, domandandogli se, in base alla normativa contestata, avesse dovuto ritenersi vietato al titolare sessantacinquenne di una licenza di pilota di operare come pilota in voli di trasferimento effettuati nell'ambito dell'attività commerciale di un vettore senza, però, il trasporto di passeggeri, merci o posta, nonché di operare come istruttore e/o esaminatore a bordo di un aeromobile, senza far parte dell'equipaggio di condotta di volo.

2. – Il caso da cui le questioni sollevate innanzi alla Corte hanno tratto origine ha visto come protagonista – giacché ricorrente nel procedimento principale – il sig. Fries, comandante di volo per Lufthansa dal 1986 al 31 dicembre 2013 che, in virtù di una clausola aggiuntiva al suo contratto di lavoro, aveva altresì partecipato all'addestramento di altri piloti. Il sig. Fries aveva proposto ricorso al *Bundesarbeitsgericht* perché, nonostante il suo contratto di lavoro si protraesse fino al 31 dicembre 2013, la Lufthansa aveva, tuttavia, rifiutato di avvalersi dei suoi servizi di pilota sin dal 31 ottobre 2013, vale a dire a decorrere dal momento in cui il sig. Fries aveva compiuto 65 anni di età. Siccome tra il 31 ottobre e il 31 dicembre 2013 aveva

continuato a disporre delle licenze che gli avrebbero consentito di operare come pilota nei voli di trasferimento, nonché di essere impiegato come istruttore ed esaminatore, il ricorrente nel procedimento principale aveva chiesto al giudice tedesco di far valere l'illegittimità del rifiuto, oppostogli dalla Lufthansa, di impiegarlo come pilota nel periodo suddetto e di condannare la compagnia aerea in questione a corrispondergli la retribuzione relativa ai mesi di novembre e dicembre 2013. In base alla normativa nazionale, infatti, il datore di lavoro che non accetti la prestazione lavorativa regolarmente offertagli dal lavoratore è costituito in mora, potendo, perciò, il lavoratore – pur non lavorando – pretendere il compenso che, nel periodo di mora per l'appunto, gli sarebbe spettato nel caso in cui il datore di lavoro ne avesse accettato la prestazione, consentendogli, così, di svolgerla (art. 293 BGB). La medesima normativa nazionale, però, esclude la costituzione in mora del datore di lavoro laddove il lavoratore non sia in grado di eseguire, in tutto o in parte, la prestazione pattuita nel contratto (art. 297 BGB). E proprio l'impossibilità del sig. Fries di lavorare come pilota di linea nel trasporto aereo commerciale nei mesi di novembre e dicembre 2013 – e, dunque, la corrispondente impossibilità di considerare la compagnia aerea costituita in mora nel relativo periodo – era stata fatta valere dalla Lufthansa in virtù del punto FLC.065, lettera b), dell'allegato I del regolamento n. 1178/2011, secondo il quale, dopo il compimento dei 65 anni di età per l'appunto, il ricorrente non avrebbe avuto più il diritto di eseguire la prestazione lavorativa in questione. Nell'intento di dirimere la controversia sinteticamente descritta, il giudice tedesco ha espresso dei dubbi, anzitutto, rispetto alla validità del punto FLC.065, lettera b), dell'allegato I del regolamento n. 1178/2011, da valutare alla luce della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea e, in particolare, dei suoi articoli 21, paragrafo 1, e 15, paragrafo 1, i quali sanciscono rispettivamente il divieto di discriminazione in ragione dell'età e il diritto del lavoratore di lavorare e di esercitare una professione liberamente scelta o accettata. In secondo luogo, la Corte federale del lavoro ha manifestato dei dubbi anche in merito all'interpretazione da attribuire alla nozione di "trasporto aereo commerciale" di cui al punto FLC.065, lettera b), dell'allegato I del regolamento n. 1178/2011, prospettando la possibilità di ritenere legittima un'eventuale richiesta di risarcimento dei danni da parte del sig. Fries nel caso in cui fosse risultato che, una volta raggiunti i 65 anni di età, egli avrebbe ancora potuto effettuare voli senza carico e/o operare a bordo di un aeromobile nelle vesti di formatore o esaminatore. Le perplessità involgenti la validità e, in subordine, l'interpretazione da attribuire alla normativa richiamata hanno condotto il giudice tedesco a sospendere il giudizio in corso e a rivolgersi alla Corte di Giustizia sottoponendole, ai sensi dell'art. 267 TFUE, tre questioni pregiudiziali.

3. – Al fine di fornire una risposta alle prime due questioni, il giudice dell'Unione ha dovuto verificare se, nel momento in cui è andato a vietare ai titolari di una licenza da pilota che abbiano compiuto 65 anni di operare come piloti di aeromobili attivi nel trasporto aereo commerciale, il legislatore europeo abbia violato il principio di non discriminazione fondata sull'età, oltre al diritto di lavorare e di esercitare una professione liberamente scelta o accettata, valutando, in tal modo, la compatibilità del già più volte richiamato punto FLC.065, lettera b), con l'articolo 21, paragrafo 1, e con l'articolo 15, paragrafo 1, della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea.

In relazione al primo parametro di validità invocato dal *Bundesarbeitsgericht* (articolo 21, paragrafo 1, della Carta di Nizza), La Corte di Giustizia ha precisato che, secondo la sua costante giurisprudenza, il principio di non discriminazione in esso sancito – e configurato nei termini di un'espressione particolare del principio generale della parità di trattamento di cui all'articolo 20 della medesima Carta – impone il divieto di trattare in maniera diversa situazioni paragonabili e, specularmente, quello di trattare in maniera eguale situazioni diverse, ma non esclude la possibilità di derogare a tali divieti laddove un comportamento derogatorio risulti essere obiettivamente giustificato. Nello specifico, la Corte ha riscontrato che la differenza di trattamento in base all'età che, effettivamente, il punto FLC.065, lettera b), dell'allegato I del regolamento n. 1178/2011 realizza, nel momento in cui impedisce ai titolari di una licenza di pilota di operare come piloti di aeromobili attivi nel trasporto aereo

commerciale una volta che abbiano compiuto 65 anni, non si pone, però, in contrasto con la Carta dei diritti fondamentali dell'Unione, giacché, al contrario, pare rispondere a tutti i requisiti che proprio la Carta, all'articolo 52, paragrafo 1, indica. Secondo tale disposizione, è possibile apportare limitazioni ai diritti e alle libertà riconosciuti dalla Carta purché le stesse vengano previste dalla legge e ne rispettino, in ogni caso, il contenuto essenziale, dovendo peraltro, ai fini della loro ammissibilità, dimostrarsi rispettose del principio di proporzionalità e, dunque, risultare necessarie ed effettivamente rispondenti a finalità di interesse generale riconosciute dall'Unione, ovvero all'esigenza di proteggere i diritti e le libertà altrui. Oltre a potersi ritenere disposto dalla legge, perché previsto al punto FLC.065, lettera b), dell'allegato I del regolamento n. 1178/2011, il limite in questione – a giudizio della Corte – parrebbe, infatti, anche rispettare il contenuto essenziale del principio di non discriminazione, giacché non mette in discussione il principio *de quo* in quanto tale, ma si riferisce esclusivamente alla questione riguardante le restrizioni apponibili all'esercizio delle funzioni di pilotaggio con la finalità di garantire la sicurezza del traffico aereo. Una finalità, quest'ultima, che peraltro – conformemente a quanto dichiarato dalla medesima Corte nella sua giurisprudenza precedente (sentenza *Prigge e a.*, 13 settembre 2011, causa C-447/09, punti 58 e 69) – pare senz'altro rispondere a un obiettivo di interesse generale. In merito al carattere proporzionato e adeguato della limitazione contenuta nel punto FLC.065, lettera b), dell'allegato I del regolamento n. 1178/2011 rispetto al perseguimento del summenzionato obiettivo, la Corte ha osservato che, così come risulta dalla sua giurisprudenza, quelle preordinate ad evitare incidenti aeronautici attraverso il controllo dell'idoneità e delle capacità fisiche dei piloti – le quali capacità innegabilmente diminuiscono con l'avanzare dell'età dei medesimi – costituiscono senza dubbio delle misure idonee a garantire la sicurezza aerea. L'adeguatezza della misura in questione risulta avvalorata, peraltro, dal fatto che il limite dei 65 anni di età venga imposto esclusivamente con riferimento al trasporto aereo commerciale – e non venga esteso, dunque, anche a quello di carattere non commerciale –, in ragione della maggiore complessità tecnica degli aeromobili che vengono utilizzati in questo genere di trasporto e del maggior numero di persone dal medesimo coinvolte. Alla luce di tali considerazioni, del richiamo alle norme internazionali disposte in materia di trasporto aereo commerciale internazionale (che, ancorandosi sull'attuale stato delle conoscenze mediche in materia, fissano lo stesso limite di età previsto dalla legislazione europea), nonché tenendo conto dell'ampio margine di discrezionalità di cui, in ogni caso, il legislatore dell'Unione gode nel definire le questioni di ordine medico complesse, la Corte di Giustizia ha, così, ritenuto che il divieto per i titolari di una licenza di pilota che abbiano compiuto i 65 anni di età di operare come piloti di aeromobili attivi nel trasporto aereo commerciale non vada al di là di quanto risulti necessario per il conseguimento dell'obiettivo di interesse generale perseguito, ritenendolo, perciò, conforme all'articolo 21, paragrafo 1, della Carta e, dunque, valido.

Con riferimento al secondo parametro di validità invocato dal giudice del rinvio (articolo 15, paragrafo 1, della Carta di Nizza), la Corte ha riscontrato che, in effetti, l'applicazione del punto FLC.065, lettera b), dell'allegato I del regolamento n. 1178/2011 comporta una restrizione della libertà professionale dei titolari di una licenza di pilota che abbiano raggiunto i 65 anni di età, privandoli del diritto di esercitare la professione di pilota nel settore del trasporto aereo commerciale. Alla luce di quanto disposto dall'articolo 52, paragrafo 1, della Carta, però, anche tale limitazione è parsa, a giudizio della Corte di Lussemburgo, legittima, in quanto prevista dalla legge, rispondente a una finalità – quale è quella volta ad assicurare la sicurezza dell'aviazione civile – di indubbio interesse generale, nonché idonea a garantirne il perseguimento in maniera proporzionata, dal momento che il limite in questione si applica esclusivamente alla possibilità di pilotare un aereo commerciale, e non a tutti i potenziali compiti legati all'occupazione del pilota, per di più soltanto in relazione a una fase limitata della carriera professionale del pilota stesso.

Rispondendo, in subordine, alla terza questione prospettata dal *Bundesarbeitsgericht*, la Corte di Giustizia ha potuto precisare che è proprio il punto FLC.065, lettera b), dell'allegato I del regolamento n. 1178/2011 a definire, in maniera espressa tra l'altro, la nozione di “trasporto aereo commerciale”, descrivendolo come il trasporto di passeggeri, merci e posta effettuato dietro compenso o mediante noleggio. Alla luce di tale definizione,

né i voli senza carico né quelli di trasferimento, che vengano effettuati nell'ambito dell'attività commerciale di un vettore ma senza trasporto di passeggeri, merci o posta, né tanto meno le attività correlate alla formazione e all'esame di piloti (svolte da chi non faccia parte dell'equipaggio di condotta di volo) ricadrebbero nella restrizione contenuta al punto FLC.065, lettera b), dell'allegato I del regolamento n. 1178/2011, configurandosi, pertanto, come attività non vietate ai titolari di una licenza di pilota che abbiano raggiunto i 65 anni di età.

4. – Con la sentenza in commento la Corte di Giustizia è tornata a occuparsi di un principio – quello di non discriminazione in ragione dell'età – intorno a cui si è sviluppata una ricca giurisprudenza, attraverso la quale il giudice europeo è arrivato ad affermarne la natura di principio generale ancor prima che, con l'attribuzione alla Carta di Nizza dello stesso valore dei Trattati, se ne sancisse la portata di principio di diritto positivo dell'Unione, riconoscendone addirittura l'attitudine a produrre effetti diretti – verticali e orizzontali – anche in assenza di un legame inequivocabile con il diritto euro-unitario (sentenza *Mangold*, 22 novembre 2005, causa C-144/04). La tendenza del divieto di discriminazione fondata sull'età ad affermarsi – in quanto espressione particolare del più generale principio di eguaglianza – come parametro autonomo di legittimità del diritto nazionale mette in luce, invero, le peculiarità che caratterizzano il principio stesso e il ruolo privilegiato che il medesimo ricopre nell'ambito dell'ordinamento dell'Unione europea. Già nel caso *Mangold*, infatti, la Corte di Giustizia aveva colto quel processo di affrancamento che avrebbe portato il principio di non discriminazione sulla base dell'età a distaccarsi dal più generale principio della parità di trattamento, decretando per la prima volta la necessità di considerarlo un «principio generale del diritto comunitario» (punto 75), che «trova la sua fonte in vari strumenti internazionali e nelle tradizioni costituzionali comuni agli Stati membri» (punto 74). La riconduzione del divieto di discriminazione fondata sull'età fra i principi generali del diritto dell'Unione ha, così, consentito al giudice europeo di “ridimensionare” la portata della direttiva 2000/78/CE – che stabilisce un quadro generale volto a contrastare, in materia di occupazione e di lavoro, le discriminazioni fondate su diversi motivi, fra i quali viene espressamente contemplata anche l'età –, sottolineando come la stessa non faccia altro che specificare, concretizzandolo, un principio che, in ogni caso, preesiste alla direttiva medesima e la trascende, in quanto, appunto, principio generale del diritto dell'Unione. Da tale configurazione del principio di non discriminazione in ragione dell'età discende perciò, a giudizio della Corte, che il suo rispetto non possa essere fatto dipendere «dalla scadenza del termine concesso agli Stati membri per trasporre una direttiva intesa a stabilire un quadro generale per la lotta alle discriminazioni fondate sull'età» (punto 76), essendo, invece, precipuo «compito del giudice nazionale, investito di una controversia che metta in discussione il principio di non discriminazione in ragione dell'età, assicurare, nell'ambito di sua competenza, la tutela giuridica che il diritto comunitario attribuisce ai soggetti dell'ordinamento, garantendone la piena efficacia e disapplicando ogni contraria disposizione di legge nazionale» (punto 77), «e ciò perfino qualora il termine di recepimento della direttiva non sia ancora scaduto» (punto 78).

Con la sentenza *Kücükdeveci* (19 gennaio 2010, causa C-555/07) la Corte – ripercorrendo il medesimo iter argomentativo tracciato nella sentenza *Mangold* – è tornata ad esprimersi in merito all'esistenza e alla portata applicativa del principio generale di non discriminazione fondata sull'età, procedendo a delle enunciazioni supportate, questa volta, dall'esistenza di un appiglio normativo di carattere positivo, essendo intervenuta a seguito dell'entrata in vigore del Trattato di Lisbona e, perciò, della avvenuta riconduzione della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea tra le fonti di diritto primario. Ribadendo quanto già affermato nella pronuncia del 2005 – vale a dire che «da un lato, [...] la direttiva 2000/78 si limita a dare espressione concreta -senza sancirlo- al principio di parità di trattamento in materia di occupazione e di condizioni di lavoro e, dall'altro, [...] il principio di non discriminazione in base all'età è un principio generale del diritto dell'Unione, in quanto rappresenta un'applicazione specifica del principio generale della parità di

trattamento» (punto 50) –, nella sentenza *Küçükdeveci* la Corte di Lussemburgo ha stabilito che, laddove ricada nell'ambito di applicazione del diritto dell'Unione, il principio di cui trattasi si applica anche alle controversie fra privati – dispiegando, cioè, efficacia orizzontale – e che «in virtù del principio del primato del diritto dell'Unione, di cui gode anche il principio di non discriminazione in ragione dell'età, una normativa nazionale contraria, rientrando nell'ambito di applicazione del diritto dell'Unione, deve essere disapplicata [dal giudice nazionale]» (punto 54), indipendentemente, fra l'altro, dall'esercizio delle facoltà attribuitegli in virtù dell'art. 267 TFUE. Al contrario di quanto può essere sostenuto con riferimento ad altri principi enunciati dalla Carta, infatti, quello di non discriminazione in base all'età è sufficiente, di per sé, a conferire ai singoli un diritto soggettivo che è direttamente invocabile, in quanto tale, nell'ambito di controversie intercorrenti fra privati, legittimando, perciò, la disapplicazione della normativa interna che risulti incompatibile con il diritto dell'Unione, a prescindere dal fatto che il principio in questione venga o meno concretizzato mediante disposizioni di diritto euro-unitario derivato o di diritto nazionale (sentenza *Association de médiation sociale*, 15 gennaio 2014, causa C-176/12, punto 47).

5. – Nel caso che ha visto contrapporsi il signor Werner Fries e la Lufthansa – rispetto al quale l'applicazione della direttiva 2000/78 è stata pacificamente esclusa – ad entrare in discussione è stata la validità di una norma di diritto derivato dell'Unione rispetto a una disposizione di rango primario. A seguito delle sue valutazioni, la Corte di Lussemburgo non ha, tuttavia, riscontrato alcuna violazione del principio di non discriminazione fondata sull'età di cui all'articolo 21, paragrafo 1, della Carta dei diritti – così come, per le stesse ragioni, nessuna violazione è stata rilevata con riferimento all'articolo 15, paragrafo 1, della medesima Carta –, essendo risultata legittima la compressione che, degli stessi principi, la legislazione europea ha realizzato attraverso la previsione di un limite massimo di età per l'esercizio delle funzioni di pilota di linea nel trasporto aereo commerciale. Come ha chiaramente sottolineato l'avvocato generale Michal Bobek nelle sue conclusioni, infatti, il divieto di discriminazione fondato sull'età, così come il diritto di esercitare una professione, non possono dirsi assoluti, potendo, invece, essere legittimamente circoscritti in presenza dei requisiti sabiliti all'articolo 52, paragrafo 1, della Carta. Al fine di poter valutare, alla luce di quest'ultima disposizione, la capacità del limite previsto dalla legislazione europea di realizzare una legittima disparità di trattamento – e, dunque, di apportare una legittima eccezione al regime stabilito dall'articolo 21, paragrafo 1, della Carta – sono state utilizzate come fonte di ispirazione le categorie e le interpretazioni precedentemente elaborate nell'ambito della direttiva 2000/78. Nel suo configurarsi quale espressione concreta del principio di non discriminazione in materia di occupazione e di condizioni di lavoro, infatti, la direttiva 2000/78 – pur non essendo, come ricordato, applicabile al caso di specie – è parsa, comunque, un supporto utile a definire e modellare il contenuto dell'articolo 21, paragrafo 1, della Carta, con il quale condivide la previsione di un analogo quadro analitico. E proprio alla luce dell'interpretazione che la stessa Corte di Giustizia aveva in precedenza assegnato ad alcune disposizioni della direttiva in questione (articolo 2, paragrafo 5; articolo 4, paragrafo 1) è stato ritenuto che quello dell'età sia un requisito “necessario alla sicurezza pubblica”, oltre che “essenziale e determinante per lo svolgimento dell'attività lavorativa” per i piloti professionisti, e in quanto tale idoneo ad introdurre una differenza di trattamento non integrante alcuna ipotesi di discriminazione (sentenza *Glatzel*, 22 maggio 2014, causa C-356/12, punto 49; sentenza *Prigge e a.*, punto 67). Oltre ad essere prevista da un atto legislativo, nonché disposta al fine di perseguire una finalità legittima, la Corte ha ritenuto che la limitazione in questione sia, peraltro, proporzionata allo scopo soggiacente alla sua introduzione, avendo letto nel contenuto della disposizione regolamentare contestata la realizzazione di un adeguato bilanciamento tra i diritti dei piloti che abbiano raggiunto i 65 anni di età e le particolari esigenze di sicurezza imposte dal traffico aereo. In considerazione dell'importanza preponderante assegnata alla finalità di garantire la sicurezza dell'aviazione civile e alla luce del margine di discrezionalità di cui il legislatore europeo dispone, in ogni caso, in questo campo, le stesse considerazioni effettuate con riferimento alla proporzionalità

della limitazione al divieto di discriminazione in base all'età e alla legittimità dell'obiettivo perseguito dalla limitazione medesima sono state ritenute estendibili anche al raffronto operato tra la disposizione regolamentare contestata con l'articolo 15, paragrafo 1, della Carta, non potendo i particolari interessi economici degli individui prevalere su interessi di carattere generale, quale è quello alla sicurezza del trasporto aereo.

6. – Nel contesto dell'ordinamento europeo il principio di proporzionalità rileva sotto due differenti prospettive, non limitandosi a determinare – insieme alla sussidiarietà – la misura entro la quale l'esercizio delle competenze dell'Unione si rivela legittimo, ma fungendo anche da parametro attraverso il quale deve essere valutata la validità delle normative nazionali e degli atti della stessa Unione che producano l'effetto di incidere sui diritti fondamentali. Essendosi imposto già da tempo – ad opera della stessa giurisprudenza della Corte di Giustizia – come limite generale all'attività normativa incidente sui diritti – essendo stato utilizzato, per la prima volta, nella sentenza *Cassis de Dijon* come parametro autonomo di valutazione della legittimità delle restrizioni ai diritti e alle libertà comunitarie operate dalle legislazioni nazionali –, attualmente è l'articolo 52, paragrafo 1, della Carta di Nizza a consacrare espressamente la “seconda veste” del principio di proporzionalità, stabilendo che delle limitazioni all'esercizio dei diritti e delle libertà dalla stessa riconosciuti – purché siano previste dalla legge e rispettino il contenuto essenziale di questi – possano essere introdotte, nel rispetto del principio di proporzionalità, solo laddove appaiano necessarie ed effettivamente rispondenti a finalità di interesse generale riconosciute dall'Unione, oppure all'esigenza di proteggere i diritti e le libertà altrui. Nel caso giudiziario a cui il presente commento si riferisce, la misura normativa oggetto di valutazione mediante test di proporzionalità era di derivazione euro-unitaria, ed è stata valutata in relazione all'impatto dalla medesima esercitato rispetto a due differenti diritti riconosciuti dalla Carta, l'uno strettamente riconducibile alle tradizionali libertà economiche e l'altro propriamente configurabile quale diritto fondamentale (non mercantile) dell'individuo. Né l'uno né tanto meno l'altro sono stati ritenuti violati dalla disposizione di diritto derivato contestata, avendo la Corte in entrambi i casi riconosciuto un'importanza preponderante all'obiettivo di interesse generale da quella perseguito proprio attraverso la compressione di entrambi i diritti venuti in considerazione. Un esito, questo, che probabilmente conferma ed avvalorava, al di là del piano meramente enunciativo, quell'opera di parificazione fra i diritti che ha trovato compimento attraverso il riconoscimento alla Carta di Nizza dello stesso valore giuridico proprio dei Trattati.