



FASCICOLO SPECIALE

**CONCESSIONI DI BENI, SERVIZI E LAVORI  
NEL DIRITTO DELL'UNIONE EUROPEA E NEL DIRITTO NAZIONALE**



a cura di  
**GINEVRA GRECO**

(CONTRIBUTI DI D. DIVERIO, S. D'ACUNTO, R. CAFARI PANICO,  
FRANCESCO ROSSI DAL POZZO, GINEVRA GRECO)

ISSN 2384-9169

*Fascicolo speciale*

*Concessioni di beni, servizi e lavori*

*nel diritto dell'Unione europea e nel diritto nazionale*

Publicato il 16 maggio 2024, <http://rivista.eurojus.it>

Editore: Bruno Nascimbene, Milano

Rivista registrata presso il Tribunale di Milano, n. 278 del 9 settembre 2014

Eurojus © è un marchio registrato

## INDICE

<i>Introduzione</i> .....	p. II
<i>Appalti, concessioni, autorizzazioni... e altro ancora: una sfida per il diritto del mercato interno dell'Unione</i> di DAVIDE DIVERIO.....	p. 1
<i>Tipologie di concessioni e autorizzazioni di servizi in Europa</i> di SALVATORE D'ACUNTO.....	p. 47
<i>L'assegnazione delle concessioni idroelettriche e i motivi imperativi d'interesse generale</i> di RUGGIERO CAFARI PANICO.....	p. 57
<i>La direttiva servizi e la (nuova) disciplina in tema di autorizzazioni per il commercio al dettaglio su aree pubbliche e del demanio: prove d'intesa con persistenti profili di criticità</i> di FRANCESCO ROSSI DAL POZZO.....	p. 108
<i>Concessioni balneari e direttiva Bolkestein. Il problema della "portata soggettiva" dell'efficacia diretta</i> di GINEVRA GRECO.....	p. 143

## Concessioni balneari e direttiva *Bolkestein*. Il problema della “portata soggettiva” dell’efficacia diretta.

di GINEVRA GRECO\*

SOMMARIO: 1. La problematica – 2. Possibile superamento parziale dei limiti soggettivi della direttiva: l’efficacia triangolare potenziale – 3. Possibile superamento globale dei limiti soggettivi: lo *ius superveniens* relativo alle sentenze “ostative” della Corte di giustizia.

### 1. La problematica.

Nell’ambito delle concessioni di beni di rilievo per il diritto dell’Unione un tema di sicura attualità è fornito dalle c.d. concessioni balneari. Le quali, soprattutto in Italia, hanno dato luogo a una serie di problematiche e di tensioni, che ancora oggi sono al centro del dibattito politico e giurisdizionale.

Tra le numerose questioni che dette concessioni hanno proposto agli interpreti<sup>1</sup>, ve ne è forse una che è rimasta alquanto in ombra, ma

---

\* Ricercatrice a tempo determinato B di Diritto dell’Unione europea nell’Università degli Studi di Milano

<sup>1</sup> In dottrina cfr. E. CANNIZZARO, *Demanio marittimo. Effetti in malam partem di direttive europee? In margine alle sentenze 17 e 18/2021 dell’Adunanza Plenaria del Consiglio di Stato*, in *giustiziainsieme*, 30 dicembre 2021; R. MASTROIANNI, *Il Consiglio di Stato e le concessioni balneari: due passi avanti e uno indietro?*, in *eurojus*, fasc. 1, 2022; D. DIVERIO, *Nulla di nuovo... sotto il sole? Qualche considerazione a prima lettura sulla sentenza della Corte di giustizia nella causa AGCM c. Comune di Ginosa*, in *BlogDUE*, 28 aprile 2023; e il numero speciale della rivista *Diritto e Società*, n. 3, 2021, tra i quali si segnalano quelli di M.A. SANDULLI, *Introduzione al numero speciale sulle “concessioni balneari” alla luce delle sentenze nn.17 e 18 dell’Adunanza Plenaria*, ivi, pp. 331 e ss.; F. FERRARO, *Diritto dell’Unione e concessioni demaniali: più luci o più ombre nelle sentenze gemelle dell’Adunanza Plenaria?*, ivi, pp. 359 e ss.; G. MORBIDELLI, *Stesse spiagge, stessi concessionari?*, ivi, pp. 385 e ss.; M. GOLA, *Il Consiglio di Stato, l’Europa e le “concessioni balneari”: si chiude una annosa vicenda o resta ancora aperta?*, ivi, pp. 401 e ss.; B. CARAVITA DI TORITTO e G. CARLOMAGNO, *Appendice*, ivi, pp. 621 e ss. Si devono segnalare anche i contributi di F.

che merita di essere evidenziata, anche per la sua valenza di carattere più generale. Si tratta dei limiti soggettivi a far valere gli effetti diretti della direttiva *Bolkestein*<sup>2</sup>, in presenza di una normativa nazionale contrastante (*sub specie*, soprattutto, di leggi nazionali di proroga delle concessioni balneari esistenti, in acclarato contrasto con l'obbligo della gara imposto dall'art. 12 della direttiva): è questo un aspetto che neppure le sentenze gemelle del Consiglio di Stato<sup>3</sup> – che pure si sono occupate (talvolta in modo inappropriato) dell'intero scibile del diritto dell'Unione connesso alle concessioni balneari – hanno sfiorato.

Ora, come è noto, la tematica degli effetti diretti di una direttiva riguarda anzitutto i presupposti perché tali effetti diretti possano essere riconosciuti. Deve trattarsi di precetto chiaro, preciso e non condizionato, oltre che di direttiva scaduta (nel senso che sono stati superati i termini per la sua attuazione nel singolo Stato membro)<sup>4</sup>.

---

FRANCARIO, *Se questa è nomofilachia. Il diritto amministrativo 2.0 secondo l'Adunanza Plenaria del Consiglio di Stato. (Recensione al fascicolo monotematico della Rivista Diritto e Società n. 3/2021 "La proroga delle 'concessioni balneari' alla luce delle sentenze 17 e 18/2021)*, in *giustizia insieme*, 28 gennaio 2022 e di M.P. CHITI, *Juger l'administration c'est aussi légiférer? L'Adunanza Plenaria sulle concessioni demaniali marittime*, in *RIDPC*, 2021, pp. 869 e ss.; e ancora M.A. SANDULLI, *Sulle "concessioni balneari" alla luce delle sentenze nn. 17 e 18 del 2021 dell'Adunanza Plenaria*, in *giustizia insieme*, 16 febbraio 2022. Per una sintesi della c.d. "saga delle concessioni balneari" cfr. R. CAFARI PANICO, *L'assegnazione delle concessioni idroelettriche e i motivi imperativi di interesse generale*, in questo Volume, in particolare pp. 69-73.

<sup>2</sup> Direttiva 2006/123/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 12 dicembre 2006, relativa ai servizi nel mercato interno (c.d. *Bolkestein*). Cfr., *ex multis*, D. DIVERIO, *Limiti all'accesso del mercato dei servizi*, Bari, 2019; S. D'ACUNTO, *Direttiva servizi (2006/123/CE): genesi, obiettivi e contenuto*, Milano, 2009; F. BESTAGNO, L. RADICATI DI BRONZOLO, *Il mercato unico dei servizi*, Milano, 2007, G. FONDERICO, *Il Manuale della Commissione per l'attuazione della direttiva servizi*, in *Giur. Dir. Amm.*, 2008, p. 921. In particolare, rispetto al caso delle concessioni balneari cfr. F. CAPELLI, *Evoluzione, splendori e decadenza delle direttive comunitarie. Impatto della direttiva CE n. 2006/123 in materia di servizi: il caso delle concessioni balneari*, Napoli, 2021.

<sup>3</sup> Cons. Stato, Ad. Plen., 9 novembre 2021, nn. 17 e 18.

<sup>4</sup> Cfr., *ex multis*, R. ADAM, A. TIZZANO, *Manuale di Diritto dell'Unione europea*, Milano, 2024, pp. 195 e ss.; L. DANIELE, *Diritto dell'Unione europea*, Milano, 2022, pp. 294 e ss.; R. BARATTA, *Il sistema istituzionale dell'Unione europea*, Milano, 2020, pp. 203 e ss.

Ma riguarda anche i limiti soggettivi di tali effetti diretti (la c.d. portata soggettiva), dato che è principio recetto che gli stessi possono essere fatti valere solo nei rapporti verticali (tra cittadini ed autorità degli Stati membri) e non nei rapporti orizzontali (nelle controversie tra soggetti privati). Solo in tal caso (rapporti verticali) il giudice comune (ma anche l'amministrazione) può disapplicare la norma interna incompatibile ed applicare la norma portata dal diritto dell'Unione<sup>5</sup>.

Infatti, è stato ancor di recente giudicato che «una direttiva non può di per sé creare obblighi a carico di un soggetto di diritto e non può quindi essere fatta valere in quanto tale nei suoi confronti dinanzi a un giudice nazionale [...] pertanto, anche se chiara, precisa e incondizionata, una disposizione di una direttiva non consente al giudice nazionale di disapplicare una disposizione del suo diritto interno ad essa contraria se, in tal modo, venisse imposto un obbligo aggiuntivo a un soggetto di diritto»<sup>6</sup>.

Nella specie la Corte di giustizia ha accertato (prima implicitamente<sup>7</sup> e poi formalmente<sup>8</sup>) l'effetto diretto dell'art. 12 della

---

<sup>5</sup> Cfr. da ultimo, Corte giust., 20 febbraio 2024, in causa C-715/20, *K.L. c. X sp. Z o.o.*, ECLI:EU:C:2024:139, ove al punto 73 testualmente ricorda che «risulta da una giurisprudenza costante che una direttiva non può di per sé creare obblighi a carico di un singolo e non può quindi essere fatta valere in quanto tale nei suoi confronti dinanzi a un giudice nazionale. Infatti, a norma dell'articolo 288, terzo comma, TFUE, il carattere vincolante di una direttiva, sul quale si fonda la possibilità di invocarla, sussiste solo nei confronti dello "Stato membro cui è rivolta"». Nello stesso senso Corte giust., 11 aprile 2024, in causa C-316/22, *Gabel Industria Tessile*, ECLI:EU:C:2024:301, punto 22, ove richiama anche sentenza del 22 dicembre 2022, in causa C-383/21 e C-384/21, *Sambre & Biesme e Commune de Farciennes*, EU:C:2022:1022, punto 36 nonché la giurisprudenza ivi citata).

<sup>6</sup> Cfr. Corte giust., 18 gennaio 2022, in causa C-261/20, *Thelen Technopark*, ECLI:EU:C:2022:33, punto 32 e Corte giust., 24 giugno 2019, in causa C-573/17, *Poplawski*, EU:C:2019:530, punti da 65 a 67 e giurisprudenza ivi citata).

<sup>7</sup> Corte giust., 14 luglio 2016, cause riunite C-458/14 e C-67/15, *Promoimpresa*, ECLI:EU:C:2016:558.

<sup>8</sup> Corte giust., 20 aprile 2023, causa C-348/22, *AGCM c. Comune di Ginosa*, ECLI:EU:C:2023:301.

Direttiva *Bolkestein*<sup>9</sup>. Infatti, ha giudicato che detta norma prescriva in maniera compiuta e incondizionata l'obbligo di procedere ad una gara e il divieto di proroghe automatiche, «qualora il numero di autorizzazioni disponibili per una determinata attività sia limitato per via della scarsità delle risorse»<sup>10</sup>. Aggiungendo altresì che «detta norma così interpretata deve essere applicata dal giudice»<sup>11</sup>.

La Corte di giustizia, tuttavia, non ha affrontato (né le era stato richiesto) il diverso problema dei limiti soggettivi di detto effetto diretto<sup>12</sup>.

Come si è accennato, la portata soggettiva dell'effetto diretto riguarda soltanto i rapporti tra cittadino e organi pubblici dello Stato membro (c.d. rapporti verticali). Nel senso che il cittadino può far valere nei confronti dello Stato i diritti scaturenti da una direttiva

---

<sup>9</sup> Né si è trattato di un quesito di agevole soluzione, dato che l'applicazione dell'art. 12 della Direttiva è condizionata dalla sussistenza di «risorse scarse», sicché l'effetto diretto poteva non dirsi scontato.

Anche se occorre tenere in considerazione il principio che, «anche se una direttiva lascia agli Stati membri un certo margine di discrezionalità per l'adozione delle modalità della sua attuazione, una disposizione di tale direttiva può essere considerata di carattere incondizionato e preciso se addossa agli Stati membri, in termini non equivoci, un'obbligazione di risultato precisa e assolutamente incondizionata quanto all'applicazione della regola da essa enunciata (sentenza del 14 gennaio 2021, *RTS infra e Aannemingsbedrijf Norré-Behaegel*, C-387/19, EU:C:2021:13, punto 47, nonché giurisprudenza ivi citata)» cfr. Corte giust., 8 marzo 2022, in causa C-205/20, *NE*, ECLI:EU:C:2022:168, punto 19.

<sup>10</sup> Corte giust., 20 aprile 2023, in causa 48/22, *AGCM/Comune di Ginosa*, cit., punto 66.

Infatti, «La circostanza che tale obbligo e tale divieto si applichino solo nel caso in cui il numero di autorizzazioni disponibili per una determinata attività sia limitato per via della scarsità delle risorse naturali utilizzabili, le quali devono essere determinate in relazione ad una situazione di fatto valutata dall'amministrazione competente sotto il controllo di un giudice nazionale, non può rimettere in discussione l'effetto diretto connesso a tale articolo 12, paragrafi 1 e 2» (sentenza cit., punto 71).

<sup>11</sup> Corte giust., 20 aprile 2023, in causa C-48/22, *AGCM/Comune di Ginosa*, cit., punto 71.

<sup>12</sup> Anche se l'obbligo di disapplicazione (con sostituzione) è espresso dalla sentenza in termini generalizzanti (cfr. punto 5 del dispositivo).

inattuata o non correttamente attuata<sup>13</sup> (con disapplicazione della legge nazionale contrastante).

Viceversa, non potrebbe essere lo Stato a pretendere tale disapplicazione a danno dei cittadini, facendo valere obblighi (o comunque limitazioni) a loro carico scaturenti dalla direttiva non attuata (c.d. rapporti verticali invertiti)<sup>14</sup>. Detta limitazione è stata, infatti, giustificata, in un primo tempo, in applicazione del principio dell'*estoppel*<sup>15</sup> (in base al quale uno Stato membro non potrebbe

---

<sup>13</sup> Il che è stato ricordato dalla stessa sentenza *AGCM/Comune di Ginosa*, cit., come segue: «dalla costante giurisprudenza della Corte risulta che, in tutti i casi in cui le disposizioni di una direttiva appaiono, dal punto di vista del loro contenuto, incondizionate e sufficientemente precise, i privati possono farle valere dinanzi ai giudici nazionali nei confronti di uno Stato membro, sia qualora esso abbia omesso di trasporre la direttiva in diritto nazionale entro i termini, che qualora l'abbia recepita in modo scorretto [v., in tal senso, sentenze del 19 gennaio 1982, Becker, 8/81, EU:C:1982:7, punto 25; del 5 ottobre 2004, Pfeiffer e a., da C-397/01 a C-403/01, EU:C:2004:584, punto 103; del 17 settembre 1996, Cooperativa Agricola Zootecnica S. Antonio e a., da C-246/94 a C-249/94, EU:C:1996:329, punti 18 e 19, nonché dell'8 marzo 2022, Bezirkshauptmannschaft Hartberg-Fürstenfeld (Effetto diretto), C-205/20, EU:C:2022:168, punto 17]» (punto 62).

<sup>14</sup> Per l'illustrazione di tali concetti si vedano G. TESAURO (a cura di P. DE PASQUALE e F. FERRARO), *Manuale di diritto dell'Unione europea*, vol. I, Napoli, 2021, pp. 256 e ss.; DANIELE, *Diritto dell'Unione europea*, Milano, 2022, p. 297; R. ADAM, A. TIZZANO, *Manuale di Diritto dell'Unione europea*, Milano, 2024, pp. 198 e ss.; R. BARATTA, *Il sistema istituzionale dell'Unione europea*, Milano, 2020 p. 204; D. GALLO, *L'efficacia diretta del diritto dell'Unione europea negli ordinamenti nazionali, Evoluzione di una dottrina ancora controversa*, Milano, 2018, p. 110, che richiama anche le conclusioni dell'Avv. gen. Slynn, in data 18 settembre 1985, in causa C-152/84, *Marshall/Southampton and South-West Hampshire Area Health Authority*, ECLI:EU:C:1985:345.

Proprio in tema di concessioni balneari cfr. E. CANNIZZARO, *Demanio marittimo. Effetti in malam partem di direttive europee? In margine alle sentenze 17 e 18/2021 dell'Adunanza Plenaria del Consiglio di Stato*, in *giustiziainsieme*, 30 dicembre 2021 e F. FERRARO, *Diritto dell'Unione e concessioni demaniali: più luci o più ombre nelle sentenze gemelle dell'Adunanza Plenaria?*, *Diritto e Società*, n. 3, 2021, pp. 359 e ss.

<sup>15</sup> Vale infatti il principio che «lo Stato membro che non abbia adottato, entro i termini, i provvedimenti di attuazione imposti dalla direttiva, non può opporre ai singoli l'inadempimento da parte sua degli obblighi derivanti dalla direttiva stessa» (Corte giust., 19 novembre 1991, in cause riunite C-6/90 e C-9/90, *Francovich e Bonifaci/Italia*, ECLI:EU:C:1991:478, punto 11). Tale principio, sebbene non richiamato negli ultimi tempi (cfr. L. DANIELE, *Diritto dell'Unione europea*, Milano 2022, p. 296), non pare sia stato del tutto superato (anche perché

avvalersi di un proprio inadempimento in danno dei cittadini, neppure – si direbbe – quando un tale intervento potrebbe giovare ad altri cittadini); più di recente, essa pare basarsi essenzialmente sul principio di certezza del diritto, che impedirebbe di riconoscere alle direttive (non attuate o non correttamente attuate) la capacità di creare obblighi in capo ai singoli<sup>16</sup>.

---

si tratta di un principio di civiltà giuridica, di cui, credo, non si possa fare a meno). Sarebbe, infatti, deprecabile sanzionare un cittadino, previa disapplicazione della legge nazionale che pur ne autorizza la condotta (esso è stato positivizzato in Italia dalla legge sul procedimento amministrativo n. 241/90, art. 10 bis).

<sup>16</sup> È stato giudicato che «il principio della certezza del diritto osta a che le direttive possano creare obblighi a carico dei singoli. Nei confronti di questi ultimi, le disposizioni di una direttiva possono generare solo diritti. Di conseguenza, un singolo non può far valere una direttiva nei confronti di uno Stato membro qualora si tratti di un obbligo pubblico direttamente connesso all'attuazione di un altro obbligo che incombe ad un terzo ai sensi di tale direttiva» (cfr. Corte giust., sentenza 7 gennaio 2004, causa C-201/02, *Wells*, ECLI:EU:C:2004:12, punto 56 e giurisprudenza ivi citata).

Ma, ancor prima, era stato chiarito che «la direttiva non può di per sé creare obblighi a carico di un singolo e che una disposizione di una direttiva non può quindi essere fatta valere, in quanto tale, nei confronti dello stesso» (Cfr. Corte giust., 26 febbraio 1986, in causa C-152/84, *Marshall*, ECLI:EU:C:1986:84). «Da una direttiva non trasposta nell'ordinamento giuridico interno di uno Stato membro non possono pertanto derivare obblighi per dei privati né nei confronti di altri privati né, a maggior ragione, nei confronti dello Stato» (Corte giust., 11 giugno 1987, in causa 14/86, *Pretore di Salò c. X*, ECLI:EU:C:1987:275, punto 37). Cfr. anche Corte giust., 19 novembre 1991, in cause riunite C-6/90 e C-9/90, *Francovich*, ECLI:EU:C:1991:428; Corte giust. 26 febbraio 1986, in causa 152/84, *Marshall*, ECLI:EU:C:1986:84, punto 47; Corte giust. 19 gennaio 1982, in causa 8/81, *Becker*, ECLI:EU:C:1982:7, punto 25; Corte giust. 5 aprile 1979, in causa 148/78, *Ratti*, ECLI:EU:C:1979:110.

Non solo, ma il riferimento al divieto dell'efficacia verticale invertita delle direttive è stata più volte ribadita dalla Corte di giustizia: cfr. Corte giust., 29 aprile 2004, in causa C-102/02, *Ingeborg Beuttenmüller c. Land Baden-Württemberg*, ECLI:EU:C:2004:264, ove la Corte, riprendendo le Conclusioni dell'Avvocato generale, ha statuito che: «uno Stato membro che è venuto meno all'obbligo ad esso incombente di recepire le disposizioni di una direttiva nel proprio ordinamento giuridico non può opporre ai cittadini comunitari i limiti derivanti da tali disposizioni, come non può pretendere da loro l'esecuzione di obblighi derivanti da tale direttiva» (punto 63). La Corte ha ricordato come il divieto di effetti verticali invertiti sia il logico corollario del principio della certezza del diritto al punto 42 della sentenza Corte giust., 5 luglio 2007, in causa C-321/05, *Kofoed c. Skatteministeriet*, ECLI:EU:C:2007:408. Infatti: «il principio della certezza del diritto osta a che le direttive possano, di per se stesse, creare obblighi in capo ai singoli. Le direttive non possono quindi essere fatte valere in

Tuttavia, la limitazione soggettiva degli effetti diretti ha suscitato gravi critiche, per la disparità di trattamento che potrebbe provocare, talvolta in modo del tutto occasionale<sup>17</sup>. Tant'è che si sono moltiplicate nel tempo le eccezioni che consentono l'efficacia delle direttive anche nei rapporti orizzontali<sup>18</sup>.

---

quanto tali dallo Stato membro contro singoli (v., in particolare, sentenze 11 giugno 1987, causa 14/86, Pretore di Salò/X, Racc. pag. 2545, punti 19 e 20; 8 ottobre 1987, causa 80/86, Kolpinghuis Nijmegen, Racc. pag. 3969, punti 9 e 13; 26 settembre 1996, causa C-168/95, Arcaro, Racc. pag. I-4705, punti 36 e 37, nonché 3 maggio 2005, cause riunite C-387/02, C-391/02 e C-403/02, Berlusconi e a., Racc. pag. I-3565, punti 73 e 74)».

Ancora la Corte, nella sentenza del 1° ottobre 2010, in causa C-227/09, *Antonino Accardo e altri c. Comune di Torino*, ECLI:EU:C:2010:624, proprio nei confronti dello Stato italiano, ha ribadito che se la direttiva non è stata correttamente trasposta «le autorità di uno Stato membro che non si avvale di tale facoltà non possono invocare l'omissione attuata da tale Stato» (punto 46), poiché «secondo la consolidata giurisprudenza [della stessa] Corte [di giustizia], una direttiva non può di per sé creare obblighi a carico di un singolo e non può quindi essere fatta valere in quanto tale nei suoi confronti (v., in particolare, sentenze 26 febbraio 1986, causa 152/84, Marshall, Racc. pag. 723, punto 48; 14 luglio 1994, causa C-91/92, Faccini Dori, Racc. pag. I-3325, punto 20; 7 gennaio 2004, causa C-201/02, Wells, Racc. pag. I-723, punto 56; 5 ottobre 2004, cause riunite da C-397/01 a C-403/01, Pfeiffer e a., Racc. pag. I-8835, punto 108, nonché 19 gennaio 2010, causa C-555/07, Küçükdeveci, non ancora pubblicata nella Raccolta, punto 46)» (punto 45); Infine, la Corte è tornata a statuire in maniera chiara che la direttiva non possa essere invocata dallo Stato ai fini della disapplicazione della normativa nazionale qualora si producano effetti negativi per i singoli al punto 48 della sentenza del 27 febbraio 2014, in causa C-351/12, *OSA – Ochranný svaz autorský pro práva k dílům hudebním o.s. contro Léčebné lázně Mariánské Lázně a.s.*, ECLI:EU:C:2014:110. Infatti, ancora una volta la Corte ha sottolineato come «ai sensi di una costante giurisprudenza, una direttiva non può di per sé creare obblighi a carico di un singolo e non può quindi essere fatta valere in quanto tale nei suoi confronti (sentenza del 24 gennaio 2012, Dominguez, C-282/10, punto 37 e giurisprudenza ivi citata)» (punto 47).

<sup>17</sup> Cfr., per tutti, L. DANIELE, *Diritto dell'Unione europea*, cit., p. 301, che sottolinea che in tal modo una direttiva può produrre effetti diretti «a seconda del contesto in cui viene invocata [...] ad esempio, [...], una direttiva in materia di lavoro potrebbe essere considerata [...] direttamente efficace o meno a seconda che sia invocata da un dipendente pubblico o da un dipendente privato. Si dà così vita a una forma di discriminazione [...]».

<sup>18</sup> Cfr., ancora, L. DANIELE, *Diritto dell'Unione europea*, cit., pp. 303 e ss.

In giurisprudenza si segnala da ultimo Corte giust., 20 febbraio 2024, causa C-715/20, cit., che ha così giudicato: «La clausola 4 dell'accordo quadro sul lavoro a tempo determinato, concluso il 18 marzo 1999, che figura nell'allegato alla direttiva 1999/70/CE del Consiglio, del 28 giugno 1999, relativa all'accordo quadro CES, UNICE e CEEP sul lavoro a tempo determinato, deve essere

Per superare dette criticità si possono proporre, a proposito dell'art. 12 della direttiva *Bolkestein* e delle sentenze della Corte di giustizia che hanno accertato l'incompatibilità delle norme di legge nazionali in tema di concessioni balneari, due ipotesi ricostruttive<sup>19</sup>:

---

interpretata nel senso che: essa osta a una normativa nazionale secondo la quale un datore di lavoro non è tenuto a motivare per iscritto il recesso con preavviso da un contratto di lavoro a tempo determinato, mentre è tenuto a tale obbligo in caso di recesso da un contratto di lavoro a tempo indeterminato. Il giudice nazionale investito di una controversia tra privati è tenuto, qualora non gli sia possibile interpretare il diritto nazionale applicabile in modo conforme a tale clausola, ad assicurare, nell'ambito delle sue competenze, la tutela giurisdizionale spettante ai singoli in forza dell'articolo 47 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea e a garantire la piena efficacia di tale articolo, disapplicando, per quanto necessario, qualsiasi disposizione nazionale contraria».

In quest'ultimo caso i limiti soggettivi dell'efficacia diretta di una direttiva sono dunque superati in base al principio dell'effettività della tutela giurisdizionale, di cui all'art. 47 della Carta. Si tratta dunque di un'eccezione, che pare rientrare nei casi «in cui, nel contesto generale di un giudizio dinanzi al giudice nazionale, rilevi un principio generale del diritto dell'Unione, al quale una direttiva si limiti a dare “espressione concreta”». Cfr. L. DANIELE, *Diritto dell'Unione europea*, cit., p. 305.

<sup>19</sup> Per la verità ve ne sarebbe ancora un'altra e cioè l'applicazione della teoria dell'effetto oppositivo, che peraltro non appare condivisa dalla più recente giurisprudenza della Corte di giustizia (Corte giust., 24 giugno 2019, C-573/17, *Poplawski*, ECLI:EU:C:2019:530.). In argomento sia concesso il rinvio a quanto esposto in *La Corte di giustizia ritorna sulle concessioni balneari precisandone le regole: problemi superati e problemi ancora aperti in sede di applicazione nazionale del diritto UE*, in *Federalismi*, 2023, n. 14.

Più in generale sulla teoria dell'effetto oppositivo cfr., per la dottrina italiana, L.S. ROSSI, *Effetti diretti delle norme dell'Unione europea ed invocabilità di esclusione: i problemi aperti dalla seconda sentenza Poplawski*, in *Giustizia insieme*, 3 febbraio 2021; D. GALLO, *Effetto diretto del diritto dell'Unione europea e disapplicazione, oggi*, in *Osservatorio sulle fonti*, Anno XII, Fascicolo n. 3, 2019; F. FERRARO, *Vecchi e nuovi problemi in tema di efficacia diretta orizzontale della Carta*, in *Federalismi*, 22 maggio 2019. Per la dottrina francese, F. RASSU, *L'invocabilité des directives européennes et son incidence sur l'ordre juridique italien. Essai de réflexion et comparaison avec le droit français*, Ed. Mare et Martin, juil. 2015; O. DUBOS, *L'invocabilité d'exclusion des directives : une autonomie enfin conquise*, RFDA 2003, p. 568; V.Y. GALMOT ET J-C. BONICHOT, *La Cour de justice des Communautés européennes et la transposition des directives en droit national*, *Revue française de droit administratif*, 4(1), janvier-février 1988, pp. 1-23, p. 16; T. DAL FARRA, *L'invocabilité des directives communautaires devant le juge national de la légalité*, *RTD eur.*, 28 (4), octobre-décembre 1992, p. 631; P. MANIN, *De l'utilisation des directives communautaires par les personnes physiques ou morales*, *AJDA*, 20 avril 1994, p. 259; G. ISAAC, *Droit communautaire général*, Masson, 1994; D. SIMON, *La directive*

1. l'estensione del criterio degli effetti triangolari anche ad un assetto triangolare potenziale (criterio che pare suggerito dalla stessa Corte di giustizia); 2. la valorizzazione della teoria dello *ius superveniens*, relativo alle sentenze interpretative della Corte di giustizia in ordine alle direttive (ipotesi che ancora non risulta prospettata né in dottrina né in giurisprudenza).

Tutte e due le ipotesi ricostruttive presentano aspetti problematici, che val la pena di esaminare brevemente. Con l'avvertenza che mentre la prima è applicabile solo ai rapporti "verticali", la seconda ha una portata più generale ed è applicabile anche ai rapporti "orizzontali" tra cittadini, rispetto ai quali sono sorte le maggiori criticità<sup>20</sup> e sono state avanzate le maggiori riserve rispetto ai limiti dell'efficacia diretta.

Occorre, dunque, considerare come l'aspetto della legittimazione (sostanziale, prima ancora che processuale) può rilevare nei rapporti (e relativo contenzioso) connessi alla proroga *ex lege* delle concessioni balneari.

---

*européenne*, Dalloz, 1997; ID., *Le système juridique communautaire*, 2e éd., PUF, 1998. Per la dottrina anglosassone, M. DOUGAN, *Primacy and the Remedy of Disapplication*, *CML Rev.*, 2019, pp. 1459-1508; M. LENZ, D. S. TYNES, L. YOUNG, *Horizontal what? Back to basics*, *EL Rev.* 2000, p. 509; M. DOUGAN, *When worlds collide! Competing visions of the relationship between direct effect and supremacy*, *CML Rev.* 2007, pp. 931-963, p. 933; A. DASHWOOD, *From Van Duyn to Mangold via Marshall: Reducing Direct Effect to Absurdity?*, *Cambridge Yearbook of European Legal Studies*, 2007, pp. 81-109, p. 100 e ss.; K. LENAERTS, T. CORTHAUT, *Of birds and hedges: the role of primacy in invoking norms of EU law*, *EL Rev.* 2006, p. 287; T. TRIDIMAS, *Blackwhite and shades of grey: Horizontality of the directives revisited*, *YEL*, 2002, p. 327 ss.; P. V. FIGUEROA REGUEIRO, *Invocability of Substitution and Invocability of Exclusion: Bringing Legal Realism to the Current Developments of the Case-Law of "Horizontal" Direct Effect of Directives*, Jean Monnet Working Paper, 7, (2002).

<sup>20</sup> Cfr. per un caso di specie la già citata Corte giust., 20 febbraio 2024, causa C-715/20, cit. e Corte giust., sez. V, 11 aprile 2024, in causa C-316/22, *Gabel Industria Tessile*, cit.

## **2. Possibile superamento parziale dei limiti soggettivi della direttiva: l'efficacia triangolare potenziale.**

**2.A** Il primo scenario che si può ipotizzare è quello di una richiesta di proroga dell'attuale gestore, accordata dall'autorità amministrativa competente (in base, appunto, alla legge di proroga). In questo caso il terzo interessato ben potrà far valere l'illegittimità della proroga, previa disapplicazione della legge in contrasto con l'art. 12. Potrà, in altri termini, far valere il "diritto" alla gara riconosciuto dalla Direttiva e l'illegittimità del provvedimento amministrativo, che non dimostri la non «scarsità delle risorse naturali»<sup>21</sup> o che abbia disposto la proroga pur in presenza di tale requisito.

Tale modello non pone particolari problemi ricostruttivi, dato che da tempo (dalla sentenza *Fratelli Costanzo*)<sup>22</sup> è stato riconosciuto ammissibile. Esso, inoltre, si è ampiamente consolidato, perché è stato applicato in numerosi casi di impugnazione di procedure di gara per violazione della disciplina comunitaria, con relativa remissione della questione interpretativa alla Corte di giustizia: in caso di accertata incompatibilità della norma nazionale, il giudice *a quo* è tenuto alla disapplicazione di tale norma, con conseguenze caducanti sull'esito della gara.

Alla base della legittimazione del terzo a contestare la mancata disapplicazione della normativa nazionale sussiste comunque, si dice, il rapporto verticale nei confronti dell'amministrazione (con la relativa pretesa del cittadino nei confronti della stessa). Né tale rapporto verticale (pretensivo) può essere escluso per la circostanza che esso finisce per danneggiare altro cittadino (ad esempio, l'aggiudicatario), nell'ambito di un complesso di relazioni a carattere

---

<sup>21</sup> Dimostrazione peraltro impossibile da dare, almeno se si accetta la costante giurisprudenza del Consiglio di Stato che ha affermato (globalmente e per tutto il territorio nazionale) che si è sempre in presenza di risorse scarse (cfr. da ultimo Cons. Stato, sez. VII, 30 aprile 2024, n. 3940 che richiama le sentenze dell'Adunanza Plenaria nn. 17 e 18 del 2021, già citate).

<sup>22</sup> Corte giust., 22 giugno 1989, in causa C-104/88, *Fratelli Costanzo*, ECLI:EU:C:1989:256.

triangolare: infatti, si tratterebbe di effetti indiretti e collaterali, che non possono paralizzare la pretesa del ricorrente nei confronti dell'amministrazione<sup>23</sup>.

Non sussiste, viceversa, a parere di chi scrive un rapporto triangolare, allorché a pretendere l'applicazione della direttiva sia un'autorità pubblica come l'AGCM (ricorrente nella causa contro il Comune di Ginosa). In tal caso, infatti, manca il rapporto verticale cittadino/pubblica amministrazione, che è alla base della figura<sup>24</sup>.

Le considerazioni fin qui svolte riguardano, come detto, il caso di una proroga della concessione, sulla base di una legge nazionale contrastante con una (norma di una) direttiva non correttamente attuata.

**2.B** Ma si può ipotizzare altro scenario. E precisamente quello di una richiesta di proroga, che venga respinta dall'amministrazione, sul presupposto della scarsità delle «risorse naturali» e con conseguente disapplicazione della legge nazionale incompatibile.

Ora è noto che il potere di disapplicazione della legge nazionale contrastante compete non solo al giudice, ma anche all'amministrazione<sup>25</sup>,

---

<sup>23</sup> Cfr., Corte giust., 7 gennaio 2004, in causa C-201/22, *Wells*, cit. ove al punto 57 testualmente la Corte ricorda che «mere ripercussioni negative sui diritti di terzi, anche se certe, non giustificano che si rifiuti ad un singolo di far valere le disposizioni di una direttiva nei confronti dello Stato membro interessato (v. segnatamente, in tal senso, sentenze 22 giugno 1989, causa 103/88, *Fratelli Costanzo*, Racc. pag. 1839, punti 28-33; *WWF e a.*, cit., punti 69 e 71; 30 aprile 1996, causa C-194/94, *Cia Security International*, Racc. pag. I-2201, punti 40-55; 12 novembre 1996, causa C-201/94, *Smith & Nephew e Primecrown*, Racc. pag. I-5819, punti 33-39, e 26 settembre 2000, causa C-443/98, *Unilever*, Racc. pag. I-7535, punti 45-52)».

<sup>24</sup> Infatti, anche se l'AGCM non fosse portatore di un interesse oggettivo alla legittimità dell'azione amministrativa in tema di concorrenza e mercato, ma portatore di un interesse proprio e soggettivizzato al «corretto funzionamento del mercato» (così Consiglio di Stato sez. VI, 1° marzo 2023, n. 2192), ci troviamo comunque di fronte ad un soggetto pubblico, che non può certo aspirare a partecipare ad una gara, indebitamente pretermessa dall'Amministrazione. Dunque, di fronte ad un soggetto pubblico, ben diverso dall'operatore economico tutelato dalla direttiva, e che fa valere la propria legittimazione speciale nei confronti di altra amministrazione, nell'ambito di un rapporto pubblico/pubblico, secondo quanto previsto dal diritto nazionale, ma non in linea con i limiti dell'effetto diretto di una direttiva non attuata o erroneamente attuata.

<sup>25</sup> Infatti, sarebbe contraddittorio ammettere che i singoli possano invocare dinanzi al giudice norme dotate di effetto diretto allo scopo di censurare il comportamento

sicché sotto questo profilo si tratta di un aspetto che non è in discussione e che comunque è stato ribadito con forza dalla sentenza *AGCM/Comune di Ginosa*<sup>26</sup>. Viceversa, si può dubitare della correttezza della disapplicazione nel caso di specie (anche in presenza di «risorse scarse»), perché essa finirebbe per essere operata in danno del cittadino richiedente, realizzando così una vicenda di rapporto verticale invertito.

Ne deriva che il provvedimento di rifiuto della proroga ben potrebbe essere impugnato dal gestore uscente, che potrebbe far valere l'illegittimità dell'atto (anche in presenza del requisito delle scarsità delle risorse) per indebita disapplicazione della legge nazionale che autorizzava la proroga stessa: infatti, si tratterebbe di imporre al cittadino un sacrificio sulla base di una direttiva ritenuta non correttamente trasposta.

In effetti gran parte del contenzioso in materia ha riguardato proprio casi di impugnazione (non di atti amministrativi di proroga, ma) di atti amministrativi di rifiuto di proroga. E non pare che il tema sia stato affrontato sotto l'aspetto di cui si discorre.

Eppure, si tratta di un tema ineludibile. Perché a stretto rigore – e a voler applicare i criteri formati in materia – si dovrebbe dire che il rifiuto di proroga è illegittimo, perché, come si è detto, l'amministrazione non potrebbe disapplicare la legge nazionale in danno del cittadino richiedente (rapporto verticale invertito).

**2.C** Tuttavia, la tematica merita una riflessione aggiuntiva. Perché non pare consentito (dal punto di vista logico e della giustizia sostanziale) dire che l'amministrazione sbaglia, qualunque sia il tipo di provvedimento preso in presenza di «risorse scarse»: sbaglia nel caso in cui accordi la proroga (senza disapplicazione della legge nazionale), perché lede il diritto del terzo pretendente, che dunque a ragione può impugnarla in sede giurisdizionale; sbaglia nel caso di rifiuto di proroga, perché la legge nazionale non è (non sarebbe) disapplicabile in pregiudizio del gestore uscente che intende avvalersene.

Più in generale, non pare che la disapplicazione sia consentita o meno, a seconda del soggetto privato, che faccia valere il diritto all'applicazione

---

dell'amministrazione e poi escludere che la stessa amministrazione sia tenuta ad applicare quelle norme, disapplicando ove occorra norme interne con esse incompatibili (Corte giust., 9 marzo 1978, in causa C-106/77, *Simmenthal*, ECLI:EU:C:1978:49; Corte giust., 22 giugno 1989, in causa C-103/88, cit. e Corte giust., 9 settembre 2003, in causa C-198/01, *CIF*, ECLI:EU:C:2003:430).

<sup>26</sup> Corte giust., 20 aprile 2023, in causa C-48/22, cit., punto 5 del dispositivo.

dell'art. 12 della *Bolkestein* (così come di ogni altra norma di direttiva ad effetto diretto), ovvero che faccia valere il diritto all'applicazione della legge nazionale (nella specie, di proroga). E i concetti di "rapporto verticale" e di "rapporto verticale invertito" devono essere adattati alla peculiarità della fattispecie.

La quale si caratterizza anzitutto per il fatto che riguarda «risorse (naturali) scarse» e, dunque, «un numero limitato delle autorizzazioni disponibili»<sup>27</sup>. «Risorse scarse», che spetta all'amministrazione accertare, sotto il controllo dell'autorità giurisdizionale.

Ma, proprio perché si tratta di «risorse scarse» (e dunque contendibili da più soggetti concorrenti), la fattispecie si caratterizza per l'«effetto doppio» che normalmente produce nei confronti dei cittadini interessati. Nel senso che risultano contrapposti gli interessi sia del gestore in atto, sia di uno o più aspiranti ad ottenere la gestione del bene: e se la direttiva *Bolkestein* può produrre effetti restrittivi nei confronti del primo, può altresì produrre effetti ampliativi nei confronti dei secondi, realizzandosi così sempre quel rapporto triangolare<sup>28</sup>, che è già stato risolto dalla sentenza *Fratelli Costanzo*.

---

<sup>27</sup> Cfr. Corte giust., 14 luglio 2016, cause riunite C-458/14 e C-67/15, *Promoimpresa*, cit., punto 37 ove la Corte statuisce che «L'articolo 12 della direttiva 2006/123 fa parte della sezione 1 del capo III di tale direttiva, sezione relativa alle autorizzazioni, e riguarda il caso specifico in cui il numero di autorizzazioni disponibili per una determinata attività sia limitato per via della scarsità delle risorse naturali o delle capacità tecniche utilizza».

<sup>28</sup> Per la configurazione di tali casi in termini di rapporti triangolari, cfr. L. DANIELE, *Il diritto dell'Unione europea*, Milano, 2022, pag. 303, che sottolinea che, in tali casi, vi sarebbero soltanto «mere ripercussioni negative», qualificate in altri casi come «*side-effects*» (Corte giust., 7 gennaio 2004, in causa C-201/02, *Wells*, cit., punto 57 e Corte giust., 17 luglio 2008, in cause C-152/07 e C-154/07, *Arcor e a.*, ECLI:EU:C:2008:426, p. 36).

In tema di concessioni balneari cfr. specificamente R. MASTROIANNI, *L'Adunanza Plenaria del Consiglio di Stato e le concessioni balneari: due passi avanti e uno indietro?*, *eurojus*, fasc. 1, 2022, p. 113, che sottolinea che la disapplicazione delle leggi di proroga provoca indiscutibilmente uno svantaggio a carico del concessionario, che può essere inquadrato tra le «mere ripercussioni negative sui diritti dei terzi», che la giurisprudenza della Corte a far tempo dalla sentenza *Fratelli Costanzo* accetta possano prodursi. Ma quel che più rileva è che l'illustre Autore reputa che questo risultato possa prodursi «in particolare, ma non soltanto, quando è un altro privato ad invocare a proprio favore una disposizione contenuta in una direttiva».

Né si potrebbe obiettare che nello schema della *Fratelli Costanzo* il soggetto titolare dei diritti riconosciuti dalla direttiva è sempre presente (trattandosi di gara in corso, che presuppone la presenza di almeno un altro concorrente), mentre al momento del rifiuto di proroga del concessionario uscente (a causa della «scarsità delle risorse») non è detto che sussista concretamente un aspirante a subentrare in tale concessione. In altri termini, nel primo caso il rapporto triangolare è effettivo, mentre nel secondo è meramente ipotetico e potrebbe non sussistere.

La risposta è data dalla stessa sentenza *AGCM/Comune di Ginosa*, ove la Corte precisa che «imponendo l'applicazione di una procedura di selezione imparziale e trasparente, l'art. 12, par. 1, della direttiva 2006/123 prescrive, in maniera incondizionata e sufficientemente precisa, un contenuto di tutela minima in favore dei potenziali candidati»<sup>29</sup>. Dunque, sono i potenziali candidati (e non necessariamente un candidato già formalizzato come tale) ad essere i soggetti tutelati dall'art. 12, ovvero, se si crede, i titolari dei «diritti» scaturenti da tale norma e tali da consentire che si riconosca alla stessa un'efficacia diretta (con effetti sostitutivi).

Ne deriva che il rapporto triangolare si realizza non solo nel caso di provvedimento di proroga, ma anche nel caso di provvedimento di rifiuto della proroga. E così come nella prima ipotesi è stata data tutela alla posizione dei soggetti protetti dalla direttiva, alle stesse conclusioni si dovrà giungere, a mio modo di vedere, nella seconda ipotesi: nell'uno e nell'altro caso non si potrà parlare di mero effetto verticale invertito (del soggetto svantaggiato), proprio perché sussiste, nei confronti dell'amministrazione prima e del giudice dopo, un contemporaneo rapporto

---

Per una più ampia analisi degli effetti triangolari, cfr. in dottrina D. GALLO, *L'efficacia diretta del diritto dell'Unione europea negli ordinamenti nazionali, Evoluzione di una dottrina ancora controversa*, Milano, 2018, pp. 303 e ss.; A. ARNULL, *The incidental effect of directives*, in *European Law Review*, 1999, n. 24, p. 1 ss.; R. KRÁL, *Questioning the Limits of Invocability of EU Directives in Triangular Situations*, in *European Public Law*, 2010, pp. 239 ss.; M. DOUGAN, *Disguised vertical direct effect of directives*, in *Cambridge Law Journal*, 2000, pp. 586 e ss.; K. LACKHOFF, H. NYSENS, *Direct Effect of Directives in Triangular Situations*, in *European Law Review*, 1998, n. 5, pp. 397 ss.; P. CRAIG, *Directives: direct effect, indirect effect and the construction of national legislation*, in *European Law Review*, 1997, n. 22, pp. 542 ss.

<sup>29</sup> Sentenza cit., punto 67. Il riferimento al «potenziale candidato», come soggetto avvantaggiato dalla direttiva, sussiste anche al punto 60 della sentenza ed anche prima è accennato dal punto 49 della sentenza *Promoimpresa*, cit.

verticale con altri soggetti, che, in quanto portatori di “diritti” conformi alla direttiva, non possono essere conculcati.

Si può dunque concludere nel senso che le regole sulla legittimazione a far valere gli effetti diretti di una direttiva non impediscano all'amministrazione la disapplicazione della legge nazionale contrastante col diritto dell'Unione in modo svantaggioso per un singolo, tutte le volte che sussistano (anche solo a livello potenziale o presuntivo<sup>30</sup>) interessi privati contrapposti ai fini dell'esercizio del potere<sup>31</sup>. E che dunque un provvedimento di rifiuto della proroga non possa essere censurato (neppure in sede giurisdizionale) per il solo aspetto di aver realizzato un indebito rapporto verticale invertito.

In realtà la categoria del rapporto verticale invertito (come limite alla disapplicazione della legge nazionale incompatibile) dovrebbe valere essenzialmente solo nel caso di direttive produttive di effetti singoli e non di effetti doppi nei confronti dei consociati, per le ragioni testé tratteggiate. In altri termini, quando conferiscano obblighi o provochino svantaggi nei confronti di un cittadino (si pensi agli obblighi del prestatore di lavoro nel pubblico impiego<sup>32</sup>, si pensi agli obblighi tributari<sup>33</sup>, al rifiuto di equipollenza dei titoli<sup>34</sup>, alle fattispecie di reato<sup>35</sup>, ecc.), senza contemporanei diritti nei confronti di altri.

---

<sup>30</sup> Era questa un'opzione interpretativa già tenuta presente in *Nuove regole di applicazione del diritto UE in sede nazionale?*, in *eurojus*, fasc. 1, 2022, p. 182, nota 57, ritenendo peraltro necessario un apposito approfondimento

<sup>31</sup> È stato giudicato, infatti, che «l'obbligo di espletare una procedura concorsuale sussiste anche nei casi in cui non siano state formulate preventivamente istanze per il conseguimento del bene della P.A., atteso che l'interesse alla utilità economica del rapporto concessorio potrebbe manifestarsi solo in seguito all'avvio di una procedura di evidenza pubblica» (Cons. giust. amm. Reg. sic., 27 aprile 2009, n. 302).

<sup>32</sup> Cfr. Corte giust., 21 ottobre 2010, in causa C-227/09, *Accardo*, ECLI:EU:C:2010:624, punto 47, ove si legge che «le autorità di uno Stato membro che non si avvale di tale facoltà non possono invocare l'omissione attuata da tale Stato per rifiutare ai singoli, come i ricorrenti nella causa principale, il beneficio di un periodo di riposo settimanale».

<sup>33</sup> Corte giust., 5 luglio 2007, in causa C-321/05, *Kofoed*, ECLI:EU:C:2007:86.

<sup>34</sup> Corte giust., 29 aprile 2004, in causa C-102/02, *Ingeborg Beuttenmüller*, ECLI:EU:C:2004:264.

<sup>35</sup> Infatti, una direttiva non può avere, «indipendentemente dalla legge interna di uno Stato, l'effetto di determinare o di aggravare la responsabilità penale di coloro che agiscono in violazione delle sue disposizioni» (Corte giust., 11 giugno 1987, in causa 14/86, *Pretore di Salòc. X*, cit., punto 36-37; cfr. anche Corte giust. 12 dicembre 1996, in cause riunite C-74/95 e C- 129/95, *Procura di Torino*,

Tuttavia, l'estendere il criterio del rapporto trilatero anche ai controinteressati solo potenziali potrebbe introdurre – soprattutto se si generalizzasse anche al di fuori dell'ambito delle concessioni balneari – incertezze applicative non di poco conto. Sarebbe, dunque, auspicabile ancorarsi, per risolvere le problematiche di cui si è detto, ad un criterio più saldo.

### **3. Possibile superamento globale dei limiti soggettivi: lo *ius superveniens* relativo alle sentenze “ostative” della Corte di giustizia.**

Come si è ricordato e come è stato ancor più di recente confermato, «il carattere vincolante di una direttiva, sul quale si fonda la possibilità di invocare quest'ultima, sussiste solo nei confronti dello “Stato membro cui è rivolta”. Ne consegue, secondo costante giurisprudenza, che una direttiva non può di per sé creare obblighi in capo a un singolo e non può quindi essere invocata, in quanto tale, nei confronti di quest'ultimo dinanzi a un giudice nazionale»<sup>36</sup>.

La sentenza da ultimo richiamata non esclude peraltro del tutto un possibile superamento dei limiti soggettivi dell'effetto diretto. Infatti, subito dopo il passo testé citato, si è premurata di precisare che «il diritto dell'Unione non osta a che uno Stato membro eserciti la propria competenza riguardo alla forma e ai mezzi per raggiungere i risultati stabiliti dalla direttiva in questione prevedendo, nella propria normativa nazionale, che, scaduto il termine di trasposizione, le disposizioni chiare, precise e incondizionate di una direttiva non trasposta o non correttamente trasposta entrino a far parte del suo ordinamento giuridico interno e che, di conseguenza, tali disposizioni

---

ECLI:EU:C:1996:491, punti 23-24). In argomento, cfr. D. GALLO, *L'efficacia diretta del diritto dell'Unione europea negli ordinamenti nazionali*, cit., pp. 364 e ss.

<sup>36</sup> Corte giust., 11 aprile 2024, in causa C- 316/22, *Gabel Industria Tessile*, cit., punto 22, ove richiama anche sentenza del 22 dicembre 2022, in cause riunite C-383/21 e C-384/21, *Sambre & Biesme e Commune de Farciennes*, EU:C:2022:1022, punto 36 nonché la giurisprudenza ivi citata).

possano essere fatte valere da un singolo nei confronti di un altro singolo»<sup>37</sup>.

Risulta così confermato un criterio (derogatorio dei limiti soggettivi dell'effetto diretto delle direttive) già tratteggiato nella precedente sentenza *Thelen Technopark*, che al punto 33 precisava che, se è vero che il giudice nazionale non sia tenuto «sulla sola base del diritto dell'Unione, a disapplicare una disposizione del suo diritto nazionale contraria a una disposizione del diritto dell'Unione [...resta] tuttavia la possibilità, per tale giudice, nonché per qualsiasi autorità amministrativa nazionale competente, di disapplicare, sulla base del diritto interno, qualsiasi disposizione del diritto nazionale contraria a una disposizione del diritto dell'Unione priva di tale efficacia»<sup>38</sup>.

Bisogna, allora, chiedersi se nell'ordinamento italiano vi sia un meccanismo che consenta sempre di disapplicare una norma interna in contrasto con il diritto dell'Unione europea, indipendentemente dall'effetto diretto e comunque dai limiti soggettivi di una direttiva.

A livello normativo non vi è una disposizione che preveda tale potere in capo al giudice (né *a fortiori* in capo all'amministrazione), ma forse si può rinvenire una risposta positiva nella giurisprudenza nazionale e, in particolare, nella giurisprudenza della nostra Corte costituzionale, che è accreditata anch'essa di essere una fonte del diritto<sup>39</sup>. Con la precisazione, peraltro, che non ci si riferisce alla giurisprudenza che si occupa *tout court* dell'efficacia di una direttiva,

---

<sup>37</sup> Corte giust., 11 aprile 2024, in causa C- 316/22, *Gabel*, cit., punto 23.

<sup>38</sup> Cfr. Corte giust., 18 gennaio 2022, causa C-261/20, *Thelen Technopark Berlin*, cit., che trova conferma da ultimo nella sentenza della Corte del 20 febbraio 2024, causa C-715/20, cit., punto 74 ove la Corte ricorda come il diritto dell'Unione non possa imporre al giudice nazionale la disapplicazione se la norma, pur avendo effetto diretto, venga invocata in un procedimento che contrappone privati (punti 75 e 76).

<sup>39</sup> Cfr. F. MODUGNO, *Fonti del diritto*, voce in *Digesto delle discipline pubblicistiche*, Torino, Aggiornamento 2010, pp. 192 e ss., p. 230, ove l'Autore riconosce tale qualità in particolare alle sentenze che dichiarano l'illegittimità costituzionale di una norma di legge, «eliminando disposizioni normative, ovvero precisando quali norme vanno espunte dall'ordinamento o sostituite alle norme vigenti».

bensì alla giurisprudenza in ordine alle sentenze della Corte di giustizia, essenzialmente allorché riguardino l'incompatibilità di una norma di legge nazionale col diritto dell'Unione (direttive comprese).

Quanto alla giurisprudenza sul rapporto tra una direttiva e la disciplina nazionale e sugli strumenti per superare gli eventuali contrasti, la nostra Corte costituzionale è ferma, infatti, nel distinguere a seconda che tale contrasto riguardi o meno norme dell'Unione dotate di effetto diretto. Solo in caso affermativo, infatti, si può procedere alla disapplicazione (da parte del giudice comune), mentre in mancanza di effetto diretto la competenza spetta alla medesima Corte costituzionale<sup>40</sup>. Il che già esclude che ricorra il caso, ipotizzato dalla Corte di giustizia, che «uno Stato membro può tuttavia conferire ai giudici nazionali il potere di disapplicare, sulla base del suo diritto interno, qualsiasi disposizione del diritto nazionale contraria a una disposizione del diritto dell'Unione priva di effetto diretto»<sup>41</sup>.

Di più. La medesima Corte costituzionale pare attestata ad un rigoroso rispetto anche dei limiti soggettivi, relativi alla possibilità di far valere l'effetto diretto ai fini della disapplicazione. Infatti, essa risulta ancora ferma sul principio (del resto dato per presupposto in questa sede) che «l'efficacia diretta di una direttiva è ammessa – secondo la giurisprudenza comunitaria e italiana, – solo se dalla stessa derivi un diritto riconosciuto al cittadino, azionabile nei

---

<sup>40</sup> Infatti, «qualora si tratti di disposizione del diritto dell'Unione europea direttamente efficace, spetta al giudice nazionale comune valutare la compatibilità comunitaria della normativa interna censurata, utilizzando – se del caso – il rinvio alla Corte di giustizia, e nell'ipotesi di contrasto provvedere egli stesso all'applicazione della norma comunitaria in luogo della norma nazionale; mentre, in caso di contrasto con una norma comunitaria priva di efficacia diretta -contrasto accertato eventualmente mediante ricorso alla Corte di giustizia- e nell'impossibilità di risolvere il contrasto in via interpretativa, il giudice comune deve sollevare la questione di legittimità costituzionale, spettando poi a questa Corte valutare l'esistenza di un contrasto insanabile in via interpretativa e, eventualmente, annullare la legge incompatibile con il diritto comunitario (nello stesso senso sentenza n. 284 del 2007, n. 28 e n. 227 del 2010 e n. 75 del 2012)» (Così Corte cost., ordinanza, 18 luglio 2013, n. 207).

<sup>41</sup> Corte giust., 11 aprile 2024, in causa C- 316/22, cit., punto 24 e Corte giust., 20 febbraio 2024, causa C-715/20, cit. punto 74.

confronti dello Stato inadempiente. Gli effetti diretti devono invece ritenersi esclusi se dall'applicazione della direttiva deriva una responsabilità penale»<sup>42</sup>.

Uno scenario alquanto diverso si registra, peraltro, a proposito delle sentenze della Corte di giustizia interpretative del diritto dell'Unione, ma nel contempo dichiarative di una qualche incompatibilità della normativa nazionale con detto diritto.

Al riguardo la giurisprudenza italiana parla sovente di fonte del diritto oggettivo sia con riferimento ad una sentenza della Corte di giustizia resa in sede di giudizio di infrazione<sup>43</sup>, sia con riferimento ad una sentenza resa in sede di ricorso diretto contro un regolamento dell'Unione<sup>44</sup>, sia infine con riferimento a sentenze interpretative. A quest'ultimo proposito si legge, ad esempio, che «il *dictum* della Corte di Giustizia costituisce una *regula iuris* applicabile dal giudice nazionale in ogni stato e grado di giudizio; con la conseguenza che la sentenza della Corte di Giustizia è fonte di diritto oggettivo»<sup>45</sup> e con la precisazione che «alle sentenze dalla stessa rese, sia pregiudiziali e sia emesse in sede di verifica della validità di una disposizione, va attribuito il valore di ulteriore fonte del diritto comunitario, non nel senso che esse creino “*ex novo*” norme comunitarie, bensì in quanto ne indicano il significato ed i limiti di applicazione, con efficacia “*erga omnes*” nell'ambito della Comunità»<sup>46</sup>.

Tutto ciò peraltro non autorizza a superare i limiti soggettivi di una direttiva, dato che anche la direttiva è sicuramente fonte del diritto e la giurisprudenza nazionale, sopra richiamata, non consente la

---

<sup>42</sup> Corte cost., 28 gennaio 2010, n. 28, punto 5.

<sup>43</sup> Cfr., ad esempio, Corte Cass., sez. V, 6 aprile 2022, n. 11113, con riferimento a Corte giust., 19 novembre 2009, in causa C-540/07, *Commissione c. Italia*, ECLI:EU:C:2009:717.

<sup>44</sup> Cfr. Corte Cass., ordinanza, 9 ottobre 2019, n. 25278, con riferimento a Corte giust., 9 aprile 2017, in cause C-376/15 P e C-377/15P, *Changshu City Standard Parts Factory e Ningbo Jinding Fastener/ Consiglio*, ECLI:EU:C:2017:269.

<sup>45</sup> Cfr. anche Corte Cass., 9 febbraio 2012, n. 9217; Corte Cass., 2 marzo 2005, n. 4466.

<sup>46</sup> Cfr. anche Corte Cass., 11 dicembre 2014, n. 22577; Corte Cass 08 febbraio 2016, n. 2468; Corte Cass., 03 marzo 2017, n. 5381.

disapplicazione nel caso di norme senza effetto diretto e al di fuori dei rapporti verticali nei confronti dello Stato.

Tuttavia, un trattamento particolare pare accordato (o, comunque, riconosciuto) alle sentenze interpretative di carattere “ostativo” (e, cioè, alle sentenze che accertano un contrasto tra normativa nazionale e disciplina della Unione europea). Infatti, in tali casi la nostra Corte di cassazione ha affermato che «le statuizioni delle sentenze interpretative pronunciate in via pregiudiziale [...] hanno diretta ed immediata applicazione nel nostro ordinamento interno e determinano l’effetto della “non applicazione” della legge nazionale dichiarata incompatibile con l’ordinamento comunitario, col limite, peraltro, del rispetto dei principi fondamentali [...]»<sup>47</sup>. E il nostro Consiglio di Stato ha parlato sovente di *ius superveniens*, precisando, in particolare (ma con riferimento sempre a sentenze interpretativo/ostative), che «la sentenza interpretativa della Corte di giustizia è, quindi, equiparabile ad una sopravvenienza normativa»<sup>48</sup>.

Anche la nostra Corte costituzionale ha da tempo riconosciuto alle sentenze della Corte di giustizia, ritenute di «immediata applicabilità» al pari dei regolamenti, il carattere integrativo del

---

<sup>47</sup> Corte Cass., sez. I, 28 marzo 1997, n. 2787.

Più di recente – e sempre con riferimento ad una sentenza di tipo interpretativo/ostativo della Corte di giustizia – la medesima Cassazione ha ribadito che «Il contrasto tra norme statali e disciplina comunitaria non dà luogo ad invalidità o alla illegittimità delle prime, ma comporta la loro “non applicazione”, che consiste nell’impedire che la norma interna venga in rilievo per la definizione della controversia davanti al giudice nazionale» (Così Cass., sez. V, 8 marzo 2023, n. 6923, punti 6.4-8). La sentenza si è riferita ad un precedente giudizio reso in sede pregiudiziale di interpretazione (Corte giust., ordinanza 9 novembre 2021, in causa C-255/20, *Agenzia delle dogane e dei monopoli - Ufficio delle dogane di Gaeta*, ECLI:EU:C:2021:926), in cui la Corte di giustizia aveva statuito che «L’articolo 1, paragrafo 2, della direttiva 2008/118/CE del Consiglio, del 16 dicembre 2008, relativa al regime generale delle accise e che abroga la direttiva 92/12/CEE, deve essere interpretato nel senso che esso osta a una normativa nazionale che istituisce un’imposta regionale sulle vendite di benzina per autotrazione, dal momento che non si può ritenere che tale imposta abbia una «finalità specifica» ai sensi di tale disposizione, il suo gettito essendo inteso solo a contribuire genericamente al bilancio degli enti territoriali» (sentenza cit., dispositivo).

<sup>48</sup> Cons. Stato, Ad. Plen., 9 giugno 2016, n. 11, punto 55 e, già prima, punto 49. Cfr. Ad. Plen. 17 e 18/2021, cit. punto 44.

nostro ordinamento<sup>49</sup>, soprattutto allorché si è trattato di sentenze che avessero accertato l'incompatibilità di una legge nazionale con il diritto comunitario di riferimento. Tant'è che già 1999 è stato giudicato che «per effetto della predetta sentenza interpretativa [...] della Corte di giustizia è dunque entrata nell'ordinamento la statuizione relativa alla inapplicabilità» delle norme di legge (nazionale) risultate incompatibili con tale interpretazione<sup>50</sup>.

La specifica dottrina<sup>51</sup>, che si è occupata di detta pronuncia, ha sollevato varie criticità rilevando che in tal modo la Corte costituzionale finirebbe per equiparare – quanto agli effetti, sostanzialmente caducatori – una sentenza interpretativa della Corte di giustizia ad una sentenza di incostituzionalità della medesima Consulta. Così, tra l'altro, superando i limiti dell'effetto diretto della normativa comunitaria interpretata (come nel caso di direttiva, che non può essere fatta valere in rapporti tra privati)<sup>52</sup>.

---

<sup>49</sup> Cfr. Corte cost. 23 aprile 1985, n. 113, che, sul presupposto appunto che le norme comunitarie di «immediata applicabilità» entrano e permangono nel nostro territorio, ha riconosciuto che «questo principio [...] vale non soltanto per la disciplina prodotta dagli organi della CEE mediante regolamento, ma anche per le statuizioni risultanti, come nella specie, dalle sentenze interpretative della Corte di giustizia».

In quel caso, dunque, la questione di costituzionalità è stata dichiarata inammissibile.

<sup>50</sup> Così Corte cost., ordinanza 11 giugno 1999, n. 255, che ha tratto le conseguenze derivanti dalla sentenza della Corte di giustizia, 10 luglio 1997, in causa C-373/95, *Maso e a. / INPS e Repubblica italiana*, ECLI:EU:C:1997:353 che, tra l'altro, aveva giudicato che «Gli artt. 4, n. 3, e 10 della direttiva 80/987 vanno interpretati nel senso che uno Stato membro non può vietare il cumulo degli importi garantiti dalla direttiva con un'indennità quale l'indennità di mobilità prevista dagli artt. 4 e 16 della legge 23 luglio 1991, n. 223, che è diretta a sovvenire ai bisogni di un lavoratore licenziato durante i tre mesi successivi alla cessazione del rapporto di lavoro».

La Corte costituzionale in tale occasione ha poi disposto la restituzione degli atti al giudice *a quo* per una verifica sulla permanenza della rilevanza della questione di illegittimità costituzionale, alla luce delle valutazioni riportate nel testo.

<sup>51</sup> Cfr. F. GHERA, *Pregiudizialità comunitaria, pregiudizialità costituzionale e valore di precedente delle sentenze interpretative della Corte di giustizia*, in *Giur. cost.*, 2000, pp. 1217 e ss.

<sup>52</sup> Osservava F. GHERA, cit., p. 1217 che «se ne dovrebbe concludere che pure una sentenza della Corte di giustizia che accerti l'incompatibilità al diritto comunitario di una norma interna, essendo direttamente applicabile, faccia cadere la norma interna in uno stato di inapplicabilità». L'Autore rilevava altresì che «Una

Ma la giurisprudenza della Corte costituzionale non ha abbandonato la sua impostazione, che risulta anzi rafforzata dalla qualificazione della sentenza della Corte di giustizia in termini di *ius superveniens*.

Si legge, infatti, in varie pronunce della nostra Corte costituzionale che «i principi enunciati nella decisione della Corte di giustizia si inseriscono direttamente nell'ordinamento interno, con il valore di *ius superveniens*, condizionando e determinando i limiti in cui quella norma [*id est*: la norma di legge italiana, passata la vaglio della Corte di giustizia, n.d.r.] conserva efficacia e deve essere applicata anche da parte del giudice nazionale»<sup>53</sup>.

Il che è stato ribadito anche da una recente ordinanza della Consulta, che ha giudicato che «i principi enunciati dalla Corte di giustizia, riguardo a norme oggetto di giudizio di legittimità costituzionale, si inseriscono direttamente nell'ordinamento interno con il valore di *ius superveniens*, condizionando e determinando i limiti in cui quelle norme conservano efficacia e devono essere applicate anche da parte del giudice a quo»<sup>54</sup>.

---

sentenza della Corte di giustizia – pare essere il ragionamento della Corte costituzionale – in quanto direttamente applicabile, produrrebbe l'effetto di rendere inapplicabili le norme legislative da essa dichiarate contrastanti con il diritto comunitario, al pari – si dovrebbe pure concludere – di quanto avviene per le sentenze della Corte costituzionale che accertano l'incostituzionalità di una norma» (p. 1219). Ma, aggiungeva l'Autore, «un simile accostamento tra gli effetti delle sentenze delle due Corti è proponibile soltanto entro certi limiti» (p. 1220), dovendo tener presente i limiti dell'effetto diretto della normativa comunitaria interpretata (come nel caso di direttiva, che non può essere fatta valere in rapporti tra privati).

<sup>53</sup> Corte cost., ordinanza, 14 marzo 2003, n. 62, che richiama la sentenza della Corte di giustizia 10 settembre 2002, in cause riunite C-216/99 e C-222/99, *Prisco e CASER*, ECLI:EU:C:2002:472 che a sua volta riguardava un caso di incompatibilità di una normativa nazionale con specifiche statuizioni della Direttiva 17 luglio 1969, n. 335.

<sup>54</sup> Cfr., da ultimo, Corte cost., ordinanza, 3 giugno 2022, n. 137.

Nella specie vi era stata una precedente sentenza della Corte di giustizia, che aveva giudicato che l'art. 63 del Trattato FUE (in tema di circolazione di capitali) «osta alla normativa di uno Stato membro», che (come l'art. 93 del nostro codice della strada) vieta ai residenti di circolare con un autoveicolo immatricolato in altro Stato membro (Corte giust., 16 dicembre 2021, in causa C- 274/20, *Prefettura di Massa Carrara*, ECLI:EU:C:2021:1022).

Anche nella specie si trattava di una previa sentenza interpretativa della Corte di giustizia, che aveva giudicato che una norma del Trattato FUE «osta alla normativa di uno Stato membro», quale quella sottoposta anche al giudizio della Corte costituzionale: sì che il giudizio della Corte di giustizia finisce per eliminare ogni rilevanza al giudizio di costituzionalità, comportandone l'inammissibilità<sup>55</sup> e dimostrando così, sotto altro profilo, l'operatività del c.d. *ius superveniens*.

Le sentenze della Corte costituzionale riguardano in proposito non solo casi in cui la sentenza "ostativa" della Corte di giustizia si riferisca ad una norma del Trattato o di un regolamento o ad un principio generale del diritto, ma anche ai casi in cui detto contrasto riguardi una norma di direttiva<sup>56</sup>. Anche in tali casi la Consulta ha parlato di «inapplicabilità» delle norme di legge contrastanti,

---

Poiché la stessa norma del codice della strada era stata sottoposta anche al vaglio della Consulta, quest'ultima ha emesso l'ordinanza del cui contenuto si è detto, rimettendo, altresì, gli atti al giudice *a quo*, dato che «a fronte dello *ius superveniens* costituito da un siffatto obbligo di disapplicazione, condizionato all'accertamento in concreto dei requisiti della fattispecie sottoposta al suo esame, spetta al giudice remittente la valutazione circa la perdurante rilevanza e non manifesta infondatezza delle questioni prospettate».

<sup>55</sup> Cfr. Corte cost. 11 marzo 2022, n. 67, che ha preso atto che la norma nazionale sottoposta al vaglio di costituzionalità era stata oggetto di duplice rinvio pregiudiziale interpretativo alla Corte di giustizia e che «in entrambe le sentenze rese [25 novembre 2020, in causa C-303/19 e 25 novembre 2020, in causa C-302/19, n.d.r.] la Corte di giustizia ha concluso nel senso della incompatibilità dell'art. 2, comma 6 bis [della l. 13 maggio 1988 n. 153] con le disposizioni contenute negli art. 11 par. 1, lett. d) della direttiva 2003/109 e con l'art.12, par. 1, lett. c) della direttiva 2011/98/UE» (punto 8 della sentenza). Con la conseguenza che «le questioni così prospettate [innanzi alla Corte costituzionale, n.d.r.] devono essere dichiarate inammissibili per carenza di rilevanza» (punto 10 della sentenza).

In altri casi, come si è visto, la Corte costituzionale ha restituito gli atti al giudice remittente, sollecitandolo a valutare il persistente interesse alla questione di costituzionalità (così, ad esempio, ordinanza n. 255 del 1999 cit. e ordinanza n. 62/2003, cit.).

<sup>56</sup> Cfr. Corte cost., ordinanza n. 255/1999, cit.; Corte cost. ordinanza 14 marzo 2003, n. 62 (con restituzione degli atti al giudice remittente); Corte cost., sentenza, n. 67/2022, cit.

senza alcun riferimento ai limiti soggettivi, che accompagnano l'effetto diretto di una direttiva<sup>57</sup>.

In altri termini, in questi casi la nostra Corte costituzionale riconosce che «entra» nell'ordinamento nazionale il *dictum* della Corte di giustizia, che ha accertato l'incompatibilità della normativa nazionale pertinente con una disciplina contenuta in una direttiva, e riconosce altresì che tale giudizio comporta «l'inapplicabilità» della normativa nazionale contrastante. Sicché la statuizione della Corte risulta ad effetto diretto e non pare vi sia più spazio per la limitazione dell'efficacia ai soli rapporti verticali (e nella direzione cittadino-Stato).

Infatti, se è vero che una disposizione del diritto UE direttamente efficace «opera come opera una norma, della stessa natura, di un ordinamento nazionale»<sup>58</sup>, risulta perciò solo superata ogni questione in ordine ai limiti soggettivi per farla valere. Dato che una norma nazionale della stessa natura non incontra certo limiti di tal fatta.

Ne deriva che «l'obbligo di disapplicazione»<sup>59</sup> risulta imposto non già soltanto dalle norme della direttiva (secondo i consueti meccanismi e limiti), ma anche e soprattutto dalla sentenza interpretativa della Corte di giustizia alla quale la giurisprudenza nazionale riconosce carattere di *ius superveniens*. Le riconosce, cioè, autonomi effetti diretti ed *erga omnes*, come tali privi delle limitazioni che si accompagnano alle norme delle direttive non attuate o non correttamente trasposte<sup>60</sup>.

---

<sup>57</sup> Cfr. Corte cost., ordinanza n. 255/1999, cit.; Corte cost., sentenza, n. 67/2022, cit., che ha precisato che «le disposizioni censurate ritenute dalla Corte di giustizia incompatibili con il diritto europeo, si prestano ad essere disapplicate dal giudice rimettente» (punto 12. 1).

<sup>58</sup> Così D. GALLO, *op. cit.*, p. 85.

<sup>59</sup> Corte cost. ordinanza n. 137/2022, cit.

<sup>60</sup> In senso apparentemente contrario D. GALLO, *op. cit.*, p. 73, ove precisa che «tali pronunce [della Corte di giustizia, n.d.r.] determinano, cioè, effetti diretti nella misura in cui sono le disposizioni oggetto di interpretazione direttamente efficaci».

Tuttavia, non è chiaro se con tale affermazione l'illustre Autore si riferisca, riguardo alle direttive, solo al carattere compiuto e non condizionato della norma, ovvero anche ai limiti soggettivi per farla valere.

Certo la sostenibilità della qualificazione della sentenza della Corte di giustizia come *ius superveniens* è tutta da verificare, anche alla stregua della giurisprudenza della Corte medesima, che riconnette alle proprie sentenze effetti meramente dichiarativi e non innovativi rispetto all'atto che interpreta. Tuttavia, ove si potesse superare tale criticità, si dovrebbe riconoscere il rilievo autonomo (e, si direbbe, novativo) delle c.d. sentenze "ostative".

Il che indurrebbe a ritenere, tornando alla questione delle concessioni balneari, che le sentenze della Corte di giustizia, che hanno accertato l'effetto diretto dell'art. 12 della direttiva *Bolkestein* e l'incompatibilità delle leggi nazionali di proroga automatica (con correlato obbligo di disapplicazione), dovrebbero essere opponibili anche ai concessionari uscenti. Anche perché dette sentenze, una volta entrate nel nostro ordinamento come *ius superveniens*, impongono precetti inequivoci, che eliminano ogni incertezza interpretativa e superano così il principale ostacolo posto a fondamento dei limiti soggettivi dell'effetto diretto delle direttive<sup>61</sup>.

In conclusione, se la lettura proposta delle citate sentenze della Corte costituzionale fosse condivisa, emergerebbe verosimilmente uno dei casi ipotizzati dalla Corte di giustizia in cui vi sarebbe un superamento dei limiti soggettivi propri delle direttive. E si potrebbe dire – sia pure con tutte le cautele di una ipotesi ricostruttiva che necessita di ulteriori approfondimenti<sup>62</sup> – che «l'obbligo così imposto ai singoli non deriva dal diritto dell'Unione, bensì dal diritto nazionale, e non costituisce, pertanto, un obbligo aggiuntivo rispetto a quelli previsti da tale diritto»<sup>63</sup>.

---

<sup>61</sup> Cfr. *supra* nota 16.

<sup>62</sup> Si potrebbe rilevare, ad esempio, che la sentenza della Corte di giustizia non fa venir meno l'obbligo dello Stato membro di dare corretta attuazione alla direttiva, con tutte le conseguenze che una situazione di tal fatta comporta (ad esempio in ordine ad un'eventuale procedura d'infrazione).

<sup>63</sup> Corte giust., 11 aprile 2024, in causa C-316/22, cit., punto 23.