

Capitolo III
ORDINAMENTO COMUNITARIO E ORDINAMENTO INTERNO
DI JACOPO ALBERTI, CHIARA AMALFITANO, ESTER LATORRE, MIRIAM POSTIGLIONE,
CECILIA SANNA

1. Orientamento della Corte di giustizia.....	4
5 febbraio 1963, <i>NV Algemene Transport-En Expeditie Onderneming Van Gend en Loos e l'Amministrazione olandese delle imposte</i> , causa 26/62, Racc. 3.....	4
15 luglio 1964, <i>avv. Flaminio Costa c. l'Enel</i> , causa 6/64 Racc. 1129.....	4
17 maggio 1972, <i>Orsolina Leonesio c. Ministero dell'Agricoltura e Foreste della Repubblica Italiana</i> , causa 93/71, Racc. 287.....	5
9 marzo 1978, <i>Amministrazione delle finanze dello Stato c. SpA Simmenthal</i> , causa 106/77, Racc. 629.....	6
5 aprile 1979, <i>Procedimento penale a carico di Tullio Ratti</i> , causa 148/78, Racc. 1629.....	7
22 giugno 1989, <i>Fratelli Costanzo spa c. Comune di Milano ed Impresa Lodigiani spa</i> , causa 103/89, Racc. 1839.....	8
19 giugno 1990,, <i>The Queen c. Secretary of State for Transport, ex parte: Factortame Ltd e altri</i> , causa C-213/89, Racc. I-2433.....	8
13 novembre 1990, <i>Marleasing SA c. La Comercial Internacional de Alimentación SA</i> , causa 10678, Racc. I-4135.....	9
19 novembre 1991, <i>Andrea Francovich e Danila Bonifaci e altri c. Repubblica italiana</i> , cause riunite C-6/90 e C-9/90, Racc. I-5357.....	9
14 luglio 1994 <i>Paola Faccini Dori c. Recreb Srl</i> , causa C-91/92, Racc. I-3325.....	10
14 dicembre 1995, <i>Peterbroeck, Van Campenhout & C^{ie} (1) SCS c. Stato belga</i> , causa C-312/93, Racc. I-4599.....	11
5 marzo 1996, <i>Brasserie du Pêcheur SA c. Repubblica federale di Germania e The Queen c. Secretary of State for Transport, ex parte: Factortame Ltd e altri</i> , cause riunite C-46/93, C-48/93, Racc. I-1029.....	12
18 dicembre 1997, <i>Inter-Environnement Wallonie ASBL c. Regione wallona</i> , causa C-129/96, Racc. I-7411.....	14
29 aprile 1999, <i>Erich Ciola c. Land Vorarlberg</i> , causa C-224/97, Racc. I-2517.....	15
18 luglio 2007, <i>Ministero dell'Industria, del Commercio e dell'Artigianato c. Lucchini</i> , causa C-119/05, Racc. I-6199.....	17
12 febbraio 2008, <i>Willy Kempter KG c. Hauptzollamt Hamburg-Jonas</i> , causa C-2/06, Racc. I-411.....	20
15 aprile 2008, <i>Impact c. Minister for Agriculture and Food e.a.</i> , causa C-268/06, Racc. I-2483.....	23
3 settembre 2009, <i>Amministrazione dell'Economia e delle Finanze e Agenzia delle Entrate c. Fallimento Olimpiclub Srl</i> , causa C-2/08, Racc. I-7501.....	27
19 novembre 2009, <i>Krzysztof Filipiak c. Dyrektor Izby Skarbowej w Poznaniu</i> , causa C-314/08, Racc. I-11049.....	30
28 gennaio 2010, <i>Uniplex (UK) Ltd c. NHS Business Services Authority</i> , causa C-406/08, Racc. I-00817.	31
15 aprile 2010, <i>Friedrich G. Barth c. Bundesministerium für Wissenschaft und Forschung</i> , causa C-542/08, Racc. I-03189.....	35
22 giugno 2010, <i>Aziz Melki e Sélim Abdeli</i> , cause riunite C-188/10 e C-189/10, Racc. I-05667.....	39
24 aprile 2012, <i>Servet Kamberaj c. Istituto per l'Edilizia sociale della Provincia autonoma di Bolzano (IPES) e a.</i> , causa C-571/10, ECLI:EU:C:2012:233.....	42

27 novembre 2012, <i>Thomas Pringle c. Gouvernement of Ireland, Ireland e The Attorney General</i> , causa C-370/12, ECLI:EU:C:2012:756.....	43
10 luglio 2014, <i>Impresa Pizzarotti & C. Spa c. Comune di Bari e a.</i> , causa C- 213/13, ECLI:EU:C:2014:2067.....	45
8 settembre 2015, <i>Procedimento penale a carico di Ivo Taricco e a.</i> , causa C-105/14, ECLI:EU:C:2015:555.....	47
4 febbraio 2016, <i>Procedimento penale a carico di Sebat Ince</i> , causa C- 336/14, ECLI:EU:C:2016:72.....	49
5 dicembre 2017, <i>M.A.S., M.B.</i> , causa C-42/17, ECLI:EU:C:2017:936.....	51
6 marzo 2018, <i>Slowakische Republik contro Achmea BV</i> , causa C-284/16, ECLI:EU:C:2018:158.....	54
4 dicembre 2018, <i>Minister for Justice and Equality, Commissioner of An Garda Síochána c. Workplace Relations Commission</i> , causa C-378/17, ECLI:EU:C:2018:979.....	60
Sentenza della Corte (Grande Sezione) del 24 giugno 2019, causa C-573/17, <i>Procedimento penale a carico di Popławski</i> , ECLI:EU:C:2019:530,.....	63
2. Orientamento della Corte Costituzionale italiana.....	68
7 marzo 1964, n. 14, <i>Costa/ENEL</i>	68
27 dicembre 1973, n. 183, <i>Frontini</i>	69
30 ottobre 1975, n. 232, <i>Società industrie chimiche Italia centrale (ICIC)</i>	72
20 giugno 1984, n. 170, <i>Granital</i>	73
23 aprile 1985, n. 113, <i>BECA</i>	76
13 aprile 1989, n. 232, <i>Fragd</i>	76
11 luglio 1989, n. 389, <i>Provincia autonoma di Bolzano</i>	78
18 aprile 1991, n. 168, <i>Industria dolciaria Giampaoli</i>	79
10 novembre 1994, n. 384, <i>Regione Umbria</i>	81
31 marzo 1995, n. 94, <i>Regione Sicilia</i>	82
24 aprile 1996, n. 126, <i>Province autonome di Trento e Bolzano</i>	82
6 aprile 1998, n. 108 (ordinanza), <i>De Cesaris, Vaciago</i>	83
27 novembre 1998, n. 383, <i>Abramo</i>	83
7 febbraio 2000, n. 31, Referendum abrogativo, Giur. cost., 215.....	85
7 febbraio 2000, n. 41.....	87
7 febbraio 2000, n. 45.....	88
28 dicembre 2006, n. 454, (ordinanza), De Felice, non ancora pubblicata in Giur. cost.....	88
24 ottobre 2007 n. 348, <i>R.A., A.C., M.T.G.</i>	91
24 ottobre 2007, n. 349, <i>Comune di Avellino ed altri</i>	93
4 luglio 2007, n. 284, <i>Procedimento penale a carico di B.M.</i>	96
13 febbraio 2008, n. 103 (ordinanza), <i>Regione Sardegna</i>	98
22 aprile 2009, n. 125, <i>Medcenter Container Terminal s.p.a. c. I.N.P.S. e a.</i>	101
25 gennaio 2010, n. 28, <i>P.S.</i>	105
24 giugno 2010, n. 227, <i>M.K.P.</i>	109
11 marzo 2011 n. 80, <i>D.P.E.</i>	115

2 dicembre 2011, ordinanza n. 326, <i>Presidente del Consiglio dei Ministri</i>	119
12 aprile 2012, sentenza n. 86, <i>Presidente del Consiglio dei Ministri c. Regione Marche</i>	120
18 luglio 2013, ordinanza n. 207, <i>Presidente del Consiglio dei Ministri</i>	122
18 aprile 2014, sentenza n. 104, <i>Presidente del Consiglio dei Ministri c. Regione Valle d'Aosta</i>	124
10 giugno 2016, <i>S.P., M.A., M.S. c. Presidente del Consiglio dei Ministri</i> , sentenza n. 133.....	127
20 luglio 2016, <i>C.D. e Z.G. c. Presidente del Consiglio dei Ministri</i> , sentenza n. 187.....	129
26 gennaio 2017, <i>M.A.S. e M.B.</i> , ordinanza n. 24.....	133
14 dicembre 2017, <i>Ceramica Sant'Agostino S.p.A. e Bertazzoni S.p.A c. Presidente del Consiglio dei Ministri</i> , sentenza n. 269.....	136
31 maggio 2018, n. 115, <i>M.A.S e M.B.</i>	139
21 febbraio 2019, n. 20, <i>R.A.</i>	143
21 marzo 2019, <i>G.P. c. Consob</i> , sentenza n. 63.....	147
10 maggio 2019, <i>D.B. c. Consob</i> , ordinanza n. 117.....	153

Capitolo III

ORDINAMENTO COMUNITARIO E ORDINAMENTO INTERNO

1. Orientamento della Corte di giustizia.

5 febbraio 1963, *NV Algemene Transport-En Expeditie Onderneming Van Gend en Loos e l'Amministrazione olandese delle imposte*, causa 26/62, Racc. 3.

La Corte di giustizia veniva investita dalla Tariefcommissie della questione se l'art. 12 CE (ora art. 30 TFUE) avesse effetto diretto o meno negli ordinamenti nazionali degli Stati membri, vale a dire se attribuisse ai singoli dei diritti soggettivi che il giudice nazionale avesse il dovere di tutelare. La Corte ha osservato:

« La Comunità costituisce un ordinamento giuridico di nuovo genere nel campo del diritto internazionale, a favore del quale gli Stati hanno rinunciato, anche se in settori limitati, ai loro poteri sovrani, ordinamento che riconosce come soggetti non soltanto gli Stati membri, ma anche i loro cittadini.

Pertanto il diritto comunitario, indipendentemente dalle norme emanate dagli Stati membri, nello stesso modo in cui impone ai singoli degli obblighi, attribuisce loro diritti soggettivi. Si deve ritenere che questi sussistano, non soltanto nei casi in cui il trattato espressamente li menziona, ma anche come contropartita di precisi obblighi imposti dal Trattato ai singoli, agli Stati membri o alle istituzioni comunitarie.

(...) Il divieto dell'art. 12 [ora art. 30 TFUE] è per sua natura perfettamente atto a produrre direttamente degli effetti sui rapporti giuridici intercorrenti tra gli Stati membri e i loro amministrati; (...) ha valore precettivo ed attribuisce ai singoli dei diritti soggettivi che i giudici nazionali sono tenuti a tutelare».

15 luglio 1964, *avv. Flaminio Costa c. l'Enel*, causa 6/64 Racc. 1129.

Per la parte in fatto dell'ordinanza in esame si rinvia al capitolo I sulle fonti, segnatamente alla sezione riguardante i Trattati istitutivi, i punti in diritto qui rilevanti sono:

« A differenza dei comuni Trattati internazionali, il TCE ha istituito un proprio ordinamento giuridico, integrato nell'ordinamento giuridico degli Stati membri all'atto dell'entrata in vigore del Trattato e che i giudici nazionali sono tenuti a osservare. Infatti, istituendo una Comunità senza limiti di durata, dotata di propri organi, di personalità, di capacità giuridica, di capacità di rappresentanza sul piano internazionale, ed in ispecie, di poteri effettivi provenienti da una limitazione di competenza o da un trasferimento di attribuzioni dagli Stati alla Comunità, questi hanno limitato, sia pure in campi circoscritti, i loro poteri sovrani e creato quindi un complesso di diritto vincolante per i loro cittadini e per loro stessi.

Tale integrazione nel diritto di ciascuno Stato di norme che promanano da fonti comunitarie, e più in generale, lo spirito e i termini del Trattato, hanno per corollario l'impossibilità per gli Stati di far prevalere, contro un ordinamento giuridico da essi accettato a condizione di reciprocità, un provvedimento unilaterale ulteriore, il quale pertanto non potrà essere opponibile all'ordine comune. Se l'efficacia del diritto comunitario variasse da uno Stato all'altro in funzione delle leggi interne posteriori, ciò metterebbe in pericolo l'attuazione degli scopi del Trattato contemplata nell'art. 5, secondo comma, e causerebbe una discriminazione vietata all'art. 7. (...)

Dal complesso dei menzionati elementi discende che, scaturito da una fonte autonoma, il diritto nato dal Trattato non potrebbe, in ragione appunto della sua specifica natura, trovare un limite in qualsiasi provvedimento interno senza perdere il proprio carattere comunitario e senza che ne risultasse scosso il fondamento giuridico della stessa Comunità.

Il trasferimento, attuato dagli Stati a favore dell'ordinamento giuridico comunitario, dei diritti e degli obblighi corrispondenti alle disposizioni del Trattato implica quindi una limitazione definitiva dei loro diritti sovrani, di fronte al quale un atto unilaterale ulteriore, incompatibile col sistema della Comunità, sarebbe del tutto privo di efficacia».

17 maggio 1972, *Orsolina Leonesio c. Ministero dell'Agricoltura e Foreste della Repubblica Italiana*, causa 93/71, Racc. 287.

La signora Leonesio, ritenendo di aver soddisfatto tutte le condizioni cui i regolamenti 1975/69 e 2195/69 subordinavano l'attribuzione del premio per la macellazione di vacche da latte, chiedeva al pretore di Lonato un provvedimento ingiuntivo di condanna al pagamento del premio stesso, nei confronti del Ministero dell'agricoltura e delle foreste italiane. Il pretore di Lonato investiva allora la Corte di giustizia della questione se le disposizioni dei regolamenti sopra menzionati fossero direttamente applicabili nell'ordinamento italiano e, in caso di risposta affermativa se avessero fatto sorgere in capo ai soggetti privati diritti soggettivi suscettibili di immediata tutela dinanzi al giudice nazionale. In secondo luogo chiedeva se, una volta soddisfatte le condizioni poste dagli artt. 5, nn. 1 e 2, 6 e 9 del regolamento n. 2195/69, i due regolamenti di cui sopra attribuissero ai singoli, nei confronti del rispettivo Stato membro, un diritto al pagamento del premio che il giudice nazionale doveva tutelare immediatamente senza che lo stato potesse subordinarlo ad ulteriori condizioni, in specie per quanto riguarda il termine di pagamento stabilito dall'art. 10 del regolamento N. 2195/69. La Corte ha osservato:

« 5. (...) ai sensi dell'art. 189, 2) comma, del trattato [ora art. 288, secondo comma, TFUE], il regolamento ha “portata generale” ed è “direttamente applicabile in ciascuno degli stati membri”. In ragione della sua stessa natura e della sua funzione nell'ambito delle fonti del diritto comunitario, esso produce quindi effetti immediati ed è, in quanto tale, atto ad attribuire ai singoli dei diritti che i giudici nazionali devono tutelare.

6. Trattandosi di diritti di credito nei confronti dello stato, essi sorgono quando sono soddisfatte le condizioni poste dal regolamento, senza che sia possibile subordinare il loro esercizio, sul piano nazionale, a disposizioni d'attuazione diverse da quelle eventualmente prescritte dallo stesso regolamento. Le questioni deferite vanno risolte alla luce di queste considerazioni.

(...)

20. Il governo italiano sostiene tuttavia che i regolamenti di cui trattasi non potevano avere efficacia nei confronti dei singoli prima che il legislatore nazionale avesse stanziato i fondi all'uopo necessari.

21 Ai sensi dell'art. 5, 1) comma, del trattato, “gli stati membri adottano tutte le misure di carattere generale o particolare atte ad assicurare l'esecuzione degli obblighi derivanti dal presente trattato ovvero determinati dagli atti delle istituzioni della comunità”. L'eccezione della repubblica italiana, se dovesse essere accolta, si risolverebbe nel porre gli agricoltori di questo stato in una situazione più sfavorevole di quella degli agricoltori degli altri stati membri, e ciò in spregio del principio fondamentale che prescrive l'applicazione uniforme dei regolamenti nell'intera comunità. I regolamenti n. 1975/69 e n. 2195/69, del resto, nell'enumerare in modo tassativo le condizioni alle quali è subordinato il sorgere dei diritti soggettivi di cui è causa, non vi includono considerazioni di bilancio.

22 I regolamenti comunitari, per poter avere la stessa efficacia nei confronti dei cittadini di tutti

gli stati membri, entrano a far parte dell'ordinamento giuridico nazionale, il quale deve rendere possibile l'efficacia diretta di cui all'art. 189 [ora art. 288 TFUE], di guisa che i singoli possono farli valere senza vedersi opporre delle disposizioni o prassi di carattere nazionale.

23 le norme di bilancio di uno stato membro non possono quindi ostare all'efficacia immediata di una disposizione comunitaria ne, di conseguenza, all'esercizio immediato dei diritti soggettivi che detta disposizione attribuisca ai singoli».

9 marzo 1978, *Amministrazione delle finanze dello Stato c. SpA Simmenthal*, causa 106/77, Racc. 629.

Il 26 luglio 1973, la SpA Simmenthal, con sede in Monza, importava dalla Francia una partita di carni bovine destinate all'alimentazione umana. Detta importazione veniva sottoposta al pagamento di diritti di controllo sanitario. Ritenendo che i controlli eseguiti al passaggio della frontiera e i diritti percepiti rappresentassero ostacoli alla libera circolazione delle merci, in spregio al diritto comunitario, la società Simmenthal adiva il Pretore di Susa per la ripetizione delle somme, a suo avviso, indebitamente pagate. Il Pretore, a seguito della sentenza della Corte di giustizia, ex art. 177 TCE (ora divenuto art. 267 TFUE), con cui dichiarava i controlli alla frontiera, misure di effetto equivalente a restrizioni quantitative, e gli oneri imposti per ragioni di controllo sanitario, tasse d'effetto equivalente a dazi doganali, ingiungeva all'Amministrazione delle finanze dello Stato il rimborso dei diritti indebitamente riscossi. L'Amministrazione faceva opposizione contro il decreto ingiuntivo. Il Pretore, ritenendo che si dovesse risolvere previamente la questione del contrasto esistente tra talune norme di diritto comunitario ed una legge interna posteriore, investiva la Corte della questione se disposizioni nazionali successive e contrastanti con le disposizioni comunitarie dovessero essere immediatamente disapplicate, senza attendere la loro rimozione ad opera del legislatore nazionale o di altri organi costituzionali. La Corte ha osservato

« In forza del principio della preminenza del diritto comunitario, le disposizioni del Trattato e gli atti delle istituzioni, qualora siano direttamente applicabili, hanno l'effetto, nei loro rapporti col diritto interno degli Stati membri, non solo di rendere « *ipso jure* » inapplicabile, per il fatto stesso della loro entrata in vigore, qualsiasi disposizione contrastante della legislazione nazionale preesistente, ma anche – in quanto dette disposizioni e detti atti fanno parte integrante, con rango superiore rispetto alle norme interne, dell'ordinamento giuridico vigente nel territorio dei singoli Stati membri – di impedire la valida formazione di nuovi atti legislativi nazionali, nella misura in cui questi fossero incompatibili con norme comunitarie;

Il riconoscere una qualsiasi efficacia giuridica ad atti legislativi nazionali che invadano la sfera nella quale si esplica il potere legislativo della Comunità, o altrimenti incompatibili col diritto comunitario, equivarrebbe infatti a negare, sotto questo aspetto, il carattere reale d'impegni incondizionatamente ed irrevocabilmente assunti, in forza del Trattato, dagli Stati membri, mettendo così in pericolo le basi stesse della Comunità.

La stessa concezione si desume dalla « ratio » dell'art. 177 del Trattato [ora art. 267 TFUE], secondo cui qualsiasi giudice nazionale ha la facoltà di rivolgersi alla Corte, ogniqualvolta reputi necessaria, per emanare la propria sentenza, una pronuncia pregiudiziale su questioni d'interpretazione o di validità relative al diritto comunitario;

L'effetto utile di tale disposizione verrebbe ridotto, se il giudice non potesse applicare, immediatamente, il diritto comunitario in modo conforme ad una pronuncia o alla giurisprudenza della Corte.

Dal complesso delle precedenti considerazioni risulta che qualsiasi giudice nazionale, adito nell'ambito della sua competenza, ha l'obbligo di applicare integralmente il diritto comunitario e di tutelare i diritti che questo attribuisce ai singoli, disapplicando le disposizioni eventualmente

contrastanti della legge interna, sia anteriore sia successiva alla norma comunitaria;

È quindi incompatibile con le esigenze inerenti alla natura stessa del diritto comunitario qualsiasi disposizione facente parte dell'ordinamento giuridico di uno Stato membro o qualsiasi prassi, legislativa, amministrativa o giudiziaria, la quale porti ad una riduzione della concreta efficacia del diritto comunitario per il fatto che sia negato al giudice, competente ad applicare questo diritto, il potere di fare, all'atto stesso di tale applicazione, tutto quanto è necessario per disapplicare le disposizioni legislative nazionali che eventualmente ostino alla piena efficacia delle norme comunitarie;

Ciò si verificherebbe qualora, in caso di conflitto tra una disposizione di diritto comunitario ed una legge nazionale posteriore, la soluzione fosse riservata ad un organo diverso dal giudice cui è affidato il compito di garantire l'applicazione del diritto comunitario, e dotato di un autonomo potere di valutazione, anche se l'ostacolo in tal modo frapposto alla piena efficacia di tale diritto fosse soltanto temporaneo;

La prima questione va perciò risolta nel senso che il giudice nazionale, incaricato di applicare, nell'ambito della propria competenza, le disposizioni di diritto comunitario, ha l'obbligo di garantire la piena efficacia di tali norme, disapplicando all'occorrenza, di propria iniziativa, qualsiasi disposizione contrastante della legislazione nazionale, anche posteriore, senza doverne chiedere o attendere la previa rimozione in via legislativa o mediante qualsiasi altro procedimento costituzionale
»

5 aprile 1979, *Procedimento penale a carico di Tullio Ratti*, causa 148/78, Racc. 1629.

Il signor Ratti, responsabile di un'impresa produttrice di solventi e vernici, veniva imputato di contravvenzione alle disposizioni della legge italiana 5 marzo 1963, n. 245, essendosi conformato per quanto riguarda l'imballaggio e l'etichettatura nel caso dei solventi e delle vernici di produzione della sua impresa, non già alle disposizioni della normativa citata ma bensì alle disposizioni della direttiva 73/173 (solventi) che il governo italiano aveva ommesso di recepire nell'ordinamento interno e alle disposizioni della direttiva 77/728 (vernici), cui gli Stati membri dovevano aver dato attuazione entro il 9 novembre 1979. Nell'ambito del procedimento penale a carico del signor Ratti, il pretore di Milano, constatando un « evidente contrasto tra la normativa comunitaria e il diritto italiano », chiedeva alla Corte di giustizia quale dei due dovesse prevalere nel caso di specie, sollevando il problema generale della natura giuridica delle disposizioni di una direttiva adottata in forza dell'art. 189 CE (ora divenuto art. 288 TFUE). La Corte ha osservato:

« 22. Di conseguenza lo stato membro che non abbia adottato, entro i termini, i provvedimenti d'attuazione imposti dalla direttiva non può opporre ai singoli l'inadempimento, da parte sua, degli obblighi derivanti dalla direttiva stessa;

23. Ne consegue che il giudice nazionale cui il singolo amministrato che si sia conformato alle disposizioni di una direttiva chieda di disapplicare una norma interna incompatibile con detta direttiva non recepita nell'ordinamento interno dello stato inadempiente deve accogliere tale richiesta, se l'obbligo di cui trattasi è incondizionato e sufficientemente preciso;

24. La prima questione va quindi risolta nel senso che, dopo la scadenza del termine stabilito per l'attuazione di una direttiva, gli stati membri non possono applicare la propria normativa nazionale non ancora adeguata a quest'ultima — neppure se vengano contemplate sanzioni penali — a chi si sia conformato alle disposizioni della direttiva stessa».

22 giugno 1989, *Fratelli Costanzo spa c. Comune di Milano ed Impresa Lodigiani spa*, causa 103/89, Racc. 1839.

Per la parte in fatto si rinvia al capitolo I sulle fonti e segnatamente alla sezione dedicata alle direttive. I punti in diritto qui rilevanti sono:

« 31. (...) qualora sussistano i presupposti necessari, secondo la giurisprudenza della Corte, affinché le disposizioni di una direttiva siano invocabili dai singoli dinanzi ai giudici nazionali, tutti gli organi dell'amministrazione, compresi quelli degli enti territoriali, come i comuni, sono tenuti ad applicare le suddette disposizioni ».

19 giugno 1990,, *The Queen c. Secretary of State for Transport, ex parte: Factortame Ltd e altri*, causa C-213/89, Racc. I-2433.

La ditta Factortame ed altre società di diritto britannico possedevano e gestivano 95 navi da pesca, immatricolate nel registro delle navi britanniche ai sensi della legge del 1894 sulla navigazione mercantile, disciplina modificata con legge del 1988 che prevedeva come condizione per l'iscrizione al registro e, dunque, per il riconoscimento del diritto di pesca, requisiti basati sulla nazionalità britannica dei proprietari e degli esercenti delle navi. Le società contestavano la legittimità della legge del 1988 dinanzi alla High Court of Justice, che proponeva alla Corte di giustizia una domanda di pronuncia pregiudiziale sui punti di diritto comunitario sollevati nel corso del procedimento ed ordinava la sospensione nei confronti delle ricorrenti della legge contestata. Su ricorso del Secretary of State for Transport, la Court of Appeal annullava l'ordinanza di sospensione. La House of Lords, cui veniva sottoposta la controversia, investiva la Corte di giustizia della questione se un giudice nazionale chiamato a dirimere una controversia vertente sul diritto comunitario, ritenendo che una norma di diritto nazionale fosse l'unico ostacolo all'adozione di provvedimenti provvisori, dovesse disapplicare tale norma. La Corte di giustizia ha osservato:

« 18. Per risolvere la questione si deve ricordare che la Corte, nella sentenza 9 marzo 1978, *Simmenthal* (causa 106/77, Racc. pag. 629), ha dichiarato che le norme di efficacia diretta del diritto comunitario “devono esplicitare la pienezza dei loro effetti in maniera uniforme in tutti gli Stati membri, a partire dalla loro entrata in vigore e per tutta la durata della loro validità” (punto 14 della motivazione), e che, “in forza del principio della preminenza del diritto comunitario, le disposizioni del Trattato e gli atti delle istituzioni, qualora siano direttamente applicabili, hanno l'effetto, nei loro rapporti col diritto interno degli Stati membri (...) di rendere « *ipso iure* » inapplicabile, per il fatto stesso della loro entrata in vigore, qualsiasi disposizione contrastante della legislazione nazionale” (punto 17 della motivazione).

19. Dalla giurisprudenza della Corte risulta che è compito dei giudici nazionali, secondo il principio di collaborazione enunciato dall'art. 5 del Trattato CEE [ora art. 4, par. 3, TUE], garantire la tutela giurisdizionale spettante ai singoli in forza delle norme di diritto comunitario aventi efficacia diretta (vedasi, da ultimo, le sentenze 10 luglio 1980, *Ariete*, causa 811/79, Racc. pag. 2545, e *Mireco*, causa 826/79, Racc. pag. 2559).

20. La Corte ha del pari considerato che è incompatibile con le esigenze inerenti alla natura stessa del diritto comunitario qualsiasi disposizione facente parte dell'ordinamento giuridico di uno Stato membro o qualsiasi prassi, legislativa, amministrativa o giudiziaria, la quale porti ad una riduzione della concreta efficacia del diritto comunitario per il fatto che sia negato al giudice, competente ad applicare questo diritto, il potere di fare, all'atto stesso di tale applicazione, tutto quanto è necessario per disapplicare le disposizioni legislative nazionali che eventualmente ostino, anche temporaneamente, alla piena efficacia delle norme comunitarie (vedasi la già citata sentenza 9 marzo

1978, *Simmenthal*, punti 22 e 23 della motivazione).

21. Va aggiunto che la piena efficacia del diritto comunitario sarebbe del pari ridotta se una norma di diritto nazionale potesse impedire al giudice chiamato a dirimere una controversia disciplinata dal diritto comunitario di concedere provvedimenti provvisori allo scopo di garantire la piena efficacia della pronuncia giurisdizionale sull'esistenza dei diritti invocati in forza del diritto comunitario. Ne consegue che in una situazione del genere il giudice è tenuto a disapplicare la norma di diritto nazionale che sola osti alla concessione di provvedimenti provvisori.

22. Questa interpretazione trova conferma nel sistema istituito dall'art. 177 del Trattato CEE [ora art. 267 TFUE], il cui effetto utile sarebbe ridotto se il giudice nazionale che sospende il procedimento in attesa della pronuncia della Corte sulla sua questione pregiudiziale non potesse concedere provvedimenti provvisori fino al momento in cui si pronuncia in esito alla soluzione fornita dalla Corte.

23. (...) pertanto il diritto comunitario dev'essere interpretato nel senso che il giudice nazionale, chiamato a dirimere una controversia vertente sul diritto comunitario, qualora ritenga che una norma nazionale sia l'unico ostacolo che gli impedisce di pronunciare provvedimenti provvisori, deve disapplicare tale norma ».

13 novembre 1990, *Marleasing SA c. La Comercial Internacional de Alimentación SA*, causa 10678, Racc. I-4135.

Per la parte in fatto si rinvia al capitolo I sulle fonti e segnatamente alla sezione concernente le direttive, I punti qui rilevanti sono:

« 8. (...) nell'applicare il diritto nazionale, a prescindere dal fatto che si tratti di norme precedenti o successive alla direttiva, il giudice nazionale deve interpretare il proprio diritto nazionale alla luce della lettera e dello scopo della direttiva, onde conseguire lo scopo perseguito da quest'ultima e conformarsi pertanto all'art. 189, terzo comma del Trattato [ora art. 288, terzo comma, TFUE]».

19 novembre 1991, *Andrea Francovich e Danila Bonifaci e altri c. Repubblica italiana*, cause riunite C-6/90 e C-9/90, Racc. I-5357.

Per la parte in fatto si rinvia al capitolo I sulle fonti e segnatamente alla sezione riguardante i principi generali di diritto comunitario, nella specie quello della responsabilità dello Stato per violazione del diritto comunitario; i punti in diritto qui rilevanti sono:

« 33. Va constatato che sarebbe messa a repentaglio la piena efficacia delle norme comunitarie e sarebbe infirmata la tutela dei diritti da esse riconosciuti se i singoli non avessero la possibilità di ottenere un risarcimento ove i loro diritti siano lesi da una violazione del diritto comunitario imputabile ad uno Stato membro.

34. La possibilità di risarcimento a carico dello Stato membro è particolarmente indispensabile qualora, come nella fattispecie, la piena efficacia delle norme comunitarie sia subordinata alla condizione di un'azione da parte dello Stato e, di conseguenza, i singoli, in mancanza di tale azione, non possano far valere dinanzi ai giudici nazionali i diritti loro riconosciuti dal diritto comunitario.

35. Ne consegue che il principio della responsabilità dello Stato per danni causati ai singoli da violazioni del diritto comunitario ad esso imputabili è inerente al sistema del Trattato.

36. L'obbligo degli Stati membri di risarcire tali danni trova il suo fondamento anche nell'art. 5 del Trattato [ora art. 4, par. 3, TUE], in forza del quale gli Stati membri sono tenuti ad adottare tutte le misure di carattere generale o particolare atte ad assicurare l'esecuzione degli obblighi ad essi derivanti dal diritto comunitario. Orbene, tra questi obblighi si trova quello di eliminare le

conseguenze illecite di una violazione del diritto comunitario (v., per quanto riguarda l'analogo disposto dell'art. 86 del Trattato CECA, la sentenza 16 dicembre 1960, Humblet, causa 6/60, Racc. pag. 1093).

37. Da tutto quanto precede risulta che il diritto comunitario impone il principio secondo cui gli Stati membri sono tenuti a risarcire i danni causati ai singoli dalle violazioni del diritto comunitario ad essi imputabili ».

14 luglio 1994 *Paola Faccini Dori c. Recreb Srl*, causa C-91/92, Racc. I-3325.

Per la parte in fatto si rinvia al capitolo I sulle fonti e segnatamente alla sezione concernente le direttive; i punti in diritto qui rilevanti sono:

« 21. Il giudice nazionale ha sottolineato che la limitazione degli effetti delle direttive incondizionate e sufficientemente precise, ma non attuate, ai rapporti tra enti statali e singoli farebbe sì che un atto normativo sia tale solo nei rapporti fra alcuni soggetti dell'ordinamento mentre, nell'ordinamento italiano come in quello di ogni altro ordinamento di qualsiasi paese moderno basato sul principio di legalità, lo Stato è un soggetto di diritto al pari di qualsiasi altro. Se la direttiva potesse essere opponibile solo nei confronti dello Stato, ciò equivarrebbe a una sanzione per l'inadempienza nell'adozione delle misure legislative di attuazione, come se si trattasse di un rapporto di natura meramente privatistica.

22. Basti rilevare al riguardo che, come discende dalla sentenza 26 febbraio 1986, Marshall, già citata (punti 48 e 49), la giurisprudenza sulla possibilità di far valere direttive nei confronti degli enti statali è fondata sulla natura cogente attribuita alla direttiva dall'art. 189 [ora art. 288 TFUE], natura cogente che esiste solo nei confronti dello "Stato membro cui è rivolta". Detta giurisprudenza mira ad evitare che uno "Stato possa trarre vantaggio dalla sua trasgressione del diritto comunitario".

23. Sarebbe infatti inaccettabile che lo Stato al quale il legislatore comunitario prescrive l'adozione di talune norme volte a disciplinare i suoi rapporti o quelli degli enti statali o con i privati e a riconoscere a questi ultimi il godimento di taluni diritti potesse far valere la mancata esecuzione dei suoi obblighi al fine di privare i singoli del godimento di detti diritti. Per tale ragione la Corte ha ammesso la possibilità di far valere nei confronti dello Stato (o di enti statali) talune disposizioni delle direttive sulla conclusione degli appalti pubblici (v. sentenza 22 giugno 1989, causa 103/88, Fratelli Costanzo, Racc. pag. 1839) e delle direttive sull'armonizzazione delle imposte sulla cifra d'affari (v. sentenza 19 gennaio 1982, causa 8/81, Becker, Racc. pag. 53).

24. Estendere detta giurisprudenza all'ambito dei rapporti tra singoli significherebbe riconoscere in capo alla Comunità il potere di emanare norme che facciano sorgere con effetto immediato obblighi a carico di questi ultimi, mentre tale competenza le spetta solo laddove le sia attribuito il potere di adottare regolamenti.

25. Ne consegue che, in assenza di provvedimenti di attuazione della direttiva entro i termini prescritti, i consumatori non possono fondare sulla direttiva stessa un diritto di recesso nei confronti dei commercianti con i quali hanno stipulato un contratto, né possono far valere tale diritto dinanzi a un giudice nazionale.

26. Occorre inoltre ricordare che, secondo una giurisprudenza costante successiva alla sentenza 10 aprile 1984, causa 14/83, Von Colson e Kamann (Racc. pag. 1891, punto 26), l'obbligo degli Stati membri, derivante da una direttiva, di conseguire il risultato da questa contemplato, come pure l'obbligo loro imposto dall'art. 5 del Trattato [ora art. 4, par. 3, TUE] di adottare tutti i provvedimenti generali o particolari atti a garantire l'adempimento di tale obbligo, valgono per tutti gli organi degli Stati membri ivi compresi, nell'ambito di loro competenza, quelli giurisdizionali. Così come discende dalle sentenze della Corte 13 novembre 1990, causa C-106/89, Marleasing (Racc. pag. I-4135, punto 8), e 16 dicembre 1993, causa C-334/92, Wagner Miret (Racc. pag. I-6911, punto 20), nell'applicare il diritto nazionale, a prescindere dal fatto che si tratti di norme precedenti o

successive alla direttiva, il giudice nazionale deve interpretare il proprio diritto nazionale quanto più possibile alla luce della lettera e dello scopo della direttiva per conseguire il risultato perseguito da quest'ultima e conformarsi pertanto all'art. 189, terzo comma, del Trattato [ora art. 288, terzo comma, TFUE].

27. Nel caso in cui il risultato prescritto dalla direttiva non possa essere conseguito mediante interpretazione, occorre peraltro ricordare che, secondo la sentenza 19 novembre 1991, cause riunite C-6/90 e C-9/90, Francovich e a. (Racc. pag. I-5357, punto 39), il diritto comunitario impone agli Stati membri di risarcire i danni da essi causati ai singoli a causa della mancata attuazione di una direttiva, purché siano soddisfatte tre condizioni. Innanzi tutto la direttiva deve avere lo scopo di attribuire diritti a favore dei singoli. Deve essere poi possibile individuare il contenuto di tali diritti sulla base delle disposizioni della direttiva. Infine deve esistere un nesso di causalità tra la violazione dell'obbligo a carico dello Stato e il danno subito ».

14 dicembre 1995, *Peterbroeck, Van Campenhout & C^e (1) SCS c. Stato belga*, causa C-312/93, Racc. I-4599.

La società di diritto olandese CBT percepiva, in qualità di socio attivo della società belga Peterbroeck un reddito tassato ad imposta, in Belgio, all'aliquota prevista per i non residenti. La Peterbroeck, in veste di legale rappresentante della CBT in Belgio, presentava un reclamo al direttore generale delle imposte dirette, che veniva respinto. La Peterbroeck faceva valere, per la prima volta in sede d'appello, che l'applicazione ad una società con sede nei Paesi Bassi di un'aliquota d'imposta maggiore di quella cui sarebbe stata assoggettata una società belga costituiva un ostacolo alla libertà di stabilimento, vietato dall'art. 52 TCE (ora divenuto art. 49 TFUE). Avendo lo Stato belga eccepito che tale allegazione costituiva un motivo irricevibile perché proposto oltre la scadenza del termine fissato dalle norme processuali nazionali, la Cour d'appel proponeva ricorso pregiudiziale alla Corte di giustizia sull'interpretazione del diritto comunitario quanto al potere del giudice nazionale di valutare d'ufficio la compatibilità del diritto nazionale col diritto comunitario. La Corte ha osservato:

« 15. Nel caso di specie, in base alle norme di diritto nazionale il singolo non può più far valere, dinanzi alla *Cour d'appel*, un nuovo motivo di ricorso fondato sul diritto comunitario dopo la scadenza del termine di sessanta giorni dalla data di deposito da parte del direttore delle imposte della copia autentica del provvedimento impugnato.

16. Sebbene il termine di sessanta giorni così imposto ai singoli non sia di per sé censurabile, occorre tuttavia sottolineare le peculiarità del procedimento di cui trattasi.

17. In primo luogo, la *Cour d'appel* è il primo giudice che può sottoporre una questione pregiudiziale alla Corte di giustizia, poiché il direttore, dinanzi al quale si svolge il procedimento in prima istanza, fa parte dell'amministrazione finanziaria e non è, di conseguenza, un giudice ai sensi dell'art. 177 del Trattato [ora art. 267 TFUE] (v., in tal senso, sentenza 30 marzo 1993, causa C-24/92, *Corbiau*, Racc. pag. I-1277).

18. In secondo luogo, il termine, la cui scadenza ha impedito al giudice nazionale di valutare d'ufficio la compatibilità di un atto di diritto nazionale con il diritto comunitario, ha iniziato a decorrere dalla data di deposito da parte del direttore delle imposte della copia autentica del provvedimento impugnato. Ora, risulta dagli atti di causa che, per questa ragione, il lasso di tempo durante il quale il ricorrente poteva dedurre motivi nuovi era già trascorso quando si è svolta l'udienza dinanzi alla *Cour d'appel*, di modo che essa è stata privata della possibilità di procedere d'ufficio a tale valutazione.

19. In terzo luogo, non risulta che un altro giudice nazionale possa, nell'ambito di un ulteriore procedimento, esaminare d'ufficio la compatibilità di un provvedimento nazionale con il diritto

comunitario.

20. Non risulta, infine, che l'impossibilità per i giudici nazionali di esaminare d'ufficio motivi fondati sul diritto comunitario possa essere ragionevolmente giustificata in base a principi quali quello della certezza del diritto o dello svolgimento regolare del procedimento.

21. Di conseguenza, la questione posta dalla *Cour d'appel* di Bruxelles deve essere risolta dichiarando che il diritto comunitario osta all'applicazione di una norma processuale nazionale che, in condizioni analoghe a quelle del procedimento di cui trattasi nella causa davanti al giudice a quo, vieta al giudice nazionale, adito nell'ambito della sua competenza, di valutare d'ufficio la compatibilità di un provvedimento di diritto nazionale con una disposizione comunitaria, quando quest'ultima non sia stata invocata dal singolo entro un determinato termine »

5 marzo 1996, *Brasserie du Pêcheur SA c. Repubblica federale di Germania e The Queen c. Secretary of State for Transport, ex parte: Factortame Ltd e altri*, cause riunite C-46/93, C-48/93, Racc. I-1029.

La Brasserie du pêcheur, società francese, veniva costretta, alla fine del 1981, a sospendere le proprie esportazioni di birra in Germania in quanto le competenti autorità tedesche avevano accertato che la birra da essa fabbricata non era conforme ai requisiti di genuinità prescritti dalla legge fiscale sulla birra. Essendo stato avviato dalla Commissione contro la Germania un ricorso per inadempimento per contrasto con l'art. 30 TCE (ora divenuto art. 34 TFUE), conclusosi con la condanna per il governo tedesco, la Brasserie du pêcheur conveniva in giudizio la Repubblica federale di Germania reclamando il risarcimento del danno che la restrizione alle importazioni le aveva cagionato. Il giudice nazionale investiva allora la Corte di giustizia della questione se il principio in forza del quale gli Stati membri sono tenuti al risarcimento dei danni cagionati ai singoli dalle violazioni del diritto comunitario ad essi imputabili, fosse applicabile qualora l'inadempimento contestato fosse riconducibile al legislatore nazionale. La Corte ha osservato:

« 20. (...) la piena efficacia delle norme comunitarie sarebbe messa a repentaglio se i singoli non avessero la possibilità di ottenere un risarcimento ove i loro diritti fossero lesi da una violazione del diritto comunitario.

21. Ricorre un'ipotesi di tal genere allorché un singolo, che sia rimasto vittima della mancata attuazione di una direttiva e si trovi nell'impossibilità di far valere direttamente dinanzi al giudice nazionale determinate disposizioni di quest'ultima, per via del loro carattere insufficientemente preciso e incondizionato, intenta un'azione di risarcimento danni contro lo Stato inadempiente per violazione dell'art. 189, terzo comma, del Trattato [ora art. 288, terzo comma, TFUE]. In siffatta ipotesi, che si verificava nella menzionata causa *Franovich e a.*, il risarcimento è diretto a rimuovere le conseguenze dannose causate ai beneficiari di una direttiva dalla mancata attuazione di quest'ultima da parte di uno Stato membro.

22. Tale è inoltre il caso della lesione di un diritto direttamente conferito da una norma comunitaria che i singoli possono per l'appunto invocare dinanzi ai giudici nazionali. In tale ipotesi, il diritto al risarcimento costituisce il corollario necessario dell'effetto diretto riconosciuto alle norme comunitarie la cui violazione ha dato origine al danno subito.

(...)

27. Poiché nel Trattato mancano disposizioni che disciplinano in modo diretto e puntuale le conseguenze delle violazioni del diritto comunitario da parte degli Stati membri, spetta alla Corte, nell'espletamento del compito conferitole dall'art. 164 del Trattato [ora art. 19 TUE] di garantire l'osservanza del diritto nell'interpretazione e nell'applicazione del Trattato, statuire su tale questione avvalendosi dei canoni interpretativi generalmente accolti, facendo ricorso in particolare ai principi fondamentali dell'ordinamento giuridico comunitario e, se necessario, ai principi generali comuni

agli ordinamenti giuridici degli Stati membri.

28. Del resto, è ai principi generali comuni ai diritti degli Stati membri che l'art. 215 [ora art. 340 TFUE], secondo comma, del Trattato fa rinvio in tema di responsabilità extracontrattuale della Comunità per i danni cagionati dalle sue istituzioni o dai suoi agenti nell'esercizio delle loro funzioni.

29. Il principio della responsabilità extracontrattuale della Comunità, che l'art. 215 del Trattato [ora art. 340 TFUE] sancisce dunque espressamente, altro non è se non un'enunciazione del generale principio, riconosciuto negli ordinamenti giuridici degli Stati membri, in forza del quale un'azione o un'omissione illegittima comporta l'obbligo della riparazione del danno arrecato. Questa disposizione pone altresì in evidenza l'obbligo, incombente alle pubbliche autorità, di risarcire i danni cagionati nell'esercizio delle loro funzioni.

30. Va rilevato, del resto, che in un gran numero di ordinamenti giuridici nazionali il regime giuridico della responsabilità dello Stato è stato elaborato, in maniera determinante, in via giurisprudenziale.

31. Sulla scorta di queste considerazioni la Corte ha già rilevato, al punto 35 della citata sentenza *Francovich e a.*, che il principio della responsabilità dello Stato per danni causati ai singoli da violazioni del diritto comunitario ad esso imputabili è inerente al sistema del Trattato.

32. Ne consegue che il principio ha valore in riferimento a qualsiasi ipotesi di violazione del diritto comunitario commessa da uno Stato membro, qualunque sia l'organo di quest'ultimo la cui azione od omissione ha dato origine alla trasgressione.

33. Oltretutto, avuto riguardo alla fondamentale esigenza dell'ordinamento giuridico comunitario costituita dall'uniforme applicazione del diritto comunitario (v., segnatamente, sentenza 21 febbraio 1991, cause riunite C-143/88 e C-92/89, *Zuckerfabrik*, Racc. pag. I-415, punto 26), l'obbligo di risarcire i danni causati ai singoli dalle violazioni del diritto comunitario non può dipendere da norme interne sulla ripartizione delle competenze tra i poteri costituzionali.

34. Al riguardo, si deve rilevare, concordemente con quanto ha osservato l'avvocato generale al paragrafo 38 delle sue conclusioni, che nell'ordinamento giuridico internazionale lo Stato, la cui responsabilità sorgerebbe in caso di violazione di un impegno internazionale, viene del pari considerato nella sua unità, senza che rilevi la circostanza che la violazione da cui ha avuto origine il danno sia imputabile al potere legislativo, giudiziario o esecutivo. Tale principio deve valere a maggior ragione nell'ordinamento giuridico comunitario, in quanto tutti gli organi dello Stato, ivi compreso il potere legislativo, sono tenuti, nell'espletamento dei loro compiti, all'osservanza delle prescrizioni dettate dal diritto comunitario e idonee a disciplinare direttamente la situazione dei singoli.

35. Del pari, la circostanza che, per effetto delle norme interne, l'inadempimento contestato sia imputabile al legislatore nazionale non può compromettere le esigenze relative alla tutela dei diritti dei singoli che fanno valere il diritto comunitario e, nel caso di specie, il diritto di ottenere dinanzi ai giudici nazionali la riparazione del danno originato dal detto inadempimento.

36. Conseguentemente, si deve rispondere ai giudici nazionali che il principio in forza del quale gli Stati membri sono tenuti a risarcire i danni causati ai singoli dalle violazioni del diritto comunitario ad essi imputabili trova applicazione allorché l'inadempimento contestato è riconducibile al legislatore nazionale ».

Sui presupposti della responsabilità dello Stato per atti ed omissioni del legislatore nazionale, contrari al diritto comunitario la Corte ha osservato:

« 74. (...) nell'ipotesi in cui una violazione del diritto comunitario da parte di uno Stato membro sia imputabile al legislatore nazionale che operi in un settore nel quale dispone di un ampio potere discrezionale in ordine alle scelte normative, i singoli lesi hanno diritto al risarcimento qualora la norma comunitaria violata sia preordinata ad attribuire loro diritti, la violazione sia manifesta e

grave e ricorra un nesso causale diretto tra tale violazione e il danno subito dai singoli. Con questa riserva, è nell'ambito delle norme del diritto nazionale relative alla responsabilità che lo Stato è tenuto a riparare le conseguenze del danno provocato dalla violazione del diritto comunitario ad esso imputabile, fermo restando che le condizioni stabilite dalla normativa nazionale applicabile non possono essere meno favorevoli di quelle che riguardano reclami analoghi di natura interna né essere tali da rendere praticamente impossibile o eccessivamente difficile ottenere il risarcimento ».

18 dicembre 1997, *Inter-Environnement Wallonie ASBL c. Regione wallona*, causa C-129/96, Racc. I-7411.

Il Conseil d'État del Belgio sottoponeva alla Corte di giustizia due questioni pregiudiziali relative all'interpretazione degli artt. 5 e 189 del Trattato CEE (ora divenuti rispettivamente 4, par. 3, TUE e 288 TFUE) e dell'art. 1, lett. a), della direttiva 75/442 relativa ai rifiuti, come modificata dalla direttiva 91/156.

Tali questioni erano state sollevate nell'ambito di un ricorso d'annullamento proposto dall'associazione senza fine di lucro Inter-Environnement Wallonie nei confronti del regolamento dell'Esecutivo regionale vallone 9 aprile 1992, relativo ai rifiuti tossici e pericolosi. Con la prima questione, in particolare, il giudice a quo chiedeva se gli artt. 5 e 189 del Trattato CEE (ora divenuti rispettivamente 4, par. 3, TUE e 288 TFUE) ostassero all'adozione da parte degli Stati membri di provvedimenti in contrasto con la direttiva 91/156 in pendenza del termine per la sua trasposizione. La Corte ha osservato:

« 44. (...) È ben vero che durante il termine fissato per la trasposizione gli Stati membri devono adottare i provvedimenti necessari ad assicurare che il risultato prescritto dalla direttiva sarà realizzato alla scadenza del termine stesso.

45. A questo proposito, anche se gli Stati membri non sono tenuti ad adottare queste misure prima della scadenza del termine per la trasposizione, dal combinato disposto degli artt. 5, secondo comma, [ora art. 4, par. 3, TUE] e 189, terzo comma, del Trattato [ora art. 288, terzo comma, TFUE] e dalla stessa direttiva risulta che, in pendenza di tale termine, essi devono astenersi dall'adottare disposizioni che possano compromettere gravemente il risultato prescritto dalla direttiva stessa.

46. Spetta al giudice nazionale valutare se ciò valga per le disposizioni nazionali di cui è chiamato ad esaminare la legittimità.

47. Nella sua valutazione il giudice nazionale dovrà accertare, in particolare, se le disposizioni di cui trattasi si presentino come completa trasposizione della direttiva ed esaminare gli effetti concreti dell'applicazione di queste disposizioni non conformi alla direttiva e della loro durata nel tempo.

48. Ad esempio, ove le disposizioni di cui trattasi si presentino come trasposizione definitiva e completa della direttiva, la loro difformità dalla direttiva potrebbe far presumere che il risultato da questa prescritto non sarà realizzato entro i termini stabiliti se una loro modifica in tempo utile risulti impossibile.

49. Il giudice nazionale potrebbe viceversa tenere conto della facoltà di uno Stato membro di adottare disposizioni provvisorie o di attuare la direttiva in varie fasi. In ipotesi del genere, la difformità di disposizioni transitorie del diritto nazionale con detta direttiva o l'omessa trasposizione di alcune disposizioni di quest'ultima non comprometterebbe necessariamente il risultato da essa prescritto.

50. Si deve quindi risolvere la prima questione nel senso che gli artt. 5, secondo comma [ora art. 4, par. 3, TUE], e 189, terzo comma, del Trattato CEE [ora art. 288, terzo comma, TFUE], nonché la direttiva 91/156 impongono che, in pendenza del termine posto dalla direttiva stessa per la propria trasposizione, lo Stato membro destinatario della direttiva si astenga dall'adottare disposizioni che possano gravemente compromettere la realizzazione del risultato che la direttiva prescrive».

29 aprile 1999, Erich Ciola c. Land Vorarlberg, causa C-224/97, Racc. I-2517.

Il signor Ciola era amministratore di una società che prendeva in locazione taluni terreni siti nella zona litoranea del lago di Costanza e otteneva l'autorizzazione di allestirvi 200 posti barca per imbarcazioni da diporto. L'autorità amministrativa austriaca di prima istanza (Bezirkshauptmannschaft) del Land di Bregenz, cui il signor Ciola aveva presentato apposita domanda, adottava nei suoi confronti, in data 9 agosto 1990, una decisione amministrativa individuale («Bescheid»), in virtù della quale dal 10 gennaio 1996 nel porto avrebbero potuto trovare ricovero al massimo 60 imbarcazioni i cui proprietari fossero residenti all'estero. Entro tale data si sarebbe pertanto dovuto ridurre in maniera costante il numero di posti barca riservati a proprietari residenti all'estero; non sarebbe stato consentito concedere ex novo posti barca a proprietari di imbarcazioni residenti all'estero né prorogare contratti di locazione scaduti con tali proprietari finché non fosse stato raggiunto il quantitativo massimo di posti barca riservati a stranieri. Con decisione 10 luglio 1996, l'organo amministrativo indipendente incaricato del controllo di legalità degli atti dell'amministrazione (Unabhängiger Verwaltungssenat) del Land del Vorarlberg, dichiarava il signor Ciola, nella sua veste di amministratore della suddetta società, colpevole di aver concesso in locazione due posti barca a proprietari di imbarcazioni aventi la loro residenza all'estero (in particolare nel Principato del Liechtenstein e nella Repubblica federale di Germania), sebbene il contingente massimo di 60 posti riservati agli stranieri fosse già stato superato. Pertanto, poiché il signor Ciola non aveva osservato quanto prescritto dalla decisione amministrativa del 9 agosto 1990, e aveva quindi commesso una contravvenzione amministrativa ai sensi dell'art. 34, n. 1, lett. f), della legge austriaca sulla tutela del paesaggio (Landschaftsschutzgesetz), gli veniva inflitta un'ammenda di 75000 scellini austriaci per ciascuna delle due infrazioni. Il signor Ciola proponeva ricorso contro l'irrogazione di dette sanzioni e il giudice adito (Verwaltungsgerichtshof), ritenendo che tale ricorso ponesse questioni di diritto comunitario, sospendeva il giudizio davanti ad esso pendente e sollevava una questione pregiudiziale davanti alla Corte di giustizia, chiedendole, tra l'altro, in sostanza, di verificare se un divieto posto anteriormente all'adesione di uno Stato membro all'Unione europea non attraverso una norma generale ed astratta, ma attraverso un provvedimento amministrativo individuale e concreto divenuto definitivo, che sia in contrasto con la disciplina comunitaria sulla libera prestazione dei servizi, vada disapplicato nella valutazione della legittimità di un'ammenda irrogata per inosservanza di tale divieto dopo la data di adesione. In proposito, la Corte ha osservato:

« 22. Dalla motivazione dell'ordinanza di rinvio risulta che, nell'ipotesi di un'inosservanza di norme generali, ed astratte, contrastanti con un principio fondamentale del Trattato, il Verwaltungsgerichtshof avrebbe disapplicato [le] norme [interne rilevanti] a vantaggio del diritto comunitario, basandosi sulla sentenza della Corte 9 marzo 1978, causa 106/77, Simmenthal (Racc. pag. 629).

23. Poiché però, sino a quel momento, a parere del giudice a quo, la giurisprudenza si era occupata unicamente del principio della preminenza del diritto comunitario rispetto alle norme nazionali a carattere generale, il Verwaltungsgerichtshof chiede se la stessa soluzione si applichi nei confronti di un provvedimento amministrativo individuale e concreto, non conforme al diritto comunitario, quale il « Bescheid » del 9 agosto 1990, di cui trattasi nel giudizio a quo.

24. Il governo austriaco sostiene che non vi è alcuna ragione di applicare, senza alcun vaglio e senza limiti, la giurisprudenza sulla preminenza del diritto comunitario ad atti amministrativi individuali e concreti. A sostegno della sua tesi, esso fa valere l'esecutorietà degli atti amministrativi, e rinvia al riguardo alla giurisprudenza in materia di quella che si è convenuto di chiamare «autonomia procedurale degli Stati membri». A parere di tale governo, affermare la preminenza del diritto comunitario nei confronti di un atto amministrativo esecutivo potrebbe rimettere in questione i

principi della certezza del diritto, della tutela del legittimo affidamento o dei diritti legittimamente acquisiti.

25. In via preliminare, occorre constatare, come ha fatto l'avvocato generale ai paragrafi 40-43 delle sue conclusioni, che la controversia non riguarda la sorte dell'atto amministrativo in sé —, nella fattispecie, la decisione 9 agosto 1990 —, ma il problema di stabilire se tale atto debba essere disapplicato nell'ambito della valutazione della legittimità di una sanzione irrogata per l'inosservanza di un obbligo che ne discende, a seguito dell'incompatibilità di tale atto con il principio della libera prestazione dei servizi.

26. Occorre poi ricordare che, poiché le norme del Trattato CE sono direttamente efficaci nell'ordinamento giuridico di ciascuno Stato membro e il diritto comunitario prevale sul diritto nazionale, queste disposizioni attribuiscono agli interessati dei diritti che le autorità nazionali devono rispettare e tutelare e che, quindi, ogni disposizione contraria di diritto interno diviene inapplicabile nei loro confronti (v. sentenza 4 aprile 1974, causa 177/73, Commissione/Francia, Racc. pag. 359, punto 35).

27. Poiché gli imperativi dell'art. 59 del Trattato [ora art. 56 TFUE] hanno acquistato efficacia diretta e incondizionata alla scadenza del periodo transitorio (v. sentenza 17 dicembre 1981, causa 279/80, Webb, Racc. pag. 3305, punto 13), tale norma preclude di conseguenza l'applicazione di ogni atto di diritto interno con essa in contrasto.

28. Per quanto riguarda la Repubblica d'Austria, emerge dall'art. 2 dell'Atto di adesione che le norme del Trattato CE si applicano dal momento dell'adesione, ossia il 1° gennaio 1995, data a partire dalla quale l'art. 59 di tale Trattato [ora art. 56 TFUE] è divenuto quindi fonte immediata di diritto.

29. Se la Corte ha inizialmente affermato che spetta eventualmente al giudice nazionale disapplicare le disposizioni contrastanti della legge interna (v. citata sentenza Simmenthal, punto 21), essa, in seguito, ha precisato tale giurisprudenza sotto un duplice profilo.

30. Risulta, infatti, da quest'ultima che, da un lato, sono soggetti a tale principio di preminenza tutti gli organi dell'amministrazione, compresi quelli degli enti territoriali, nei confronti dei quali i singoli sono pertanto legittimati a far valere tale disposizione comunitaria (sentenza 22 giugno 1989, causa 103/88, Fratelli Costanzo, Racc. pag. 1839, punto 32).

31. D'altro lato, tra le disposizioni di diritto interno in contrasto con la detta disposizione comunitaria possono figurare disposizioni vuoi legislative, vuoi amministrative (v., in tal senso, sentenza 7 luglio 1981, causa 158/80, Rewe, Racc. pag. 1805, punto 43).

32. E' nella logica di tale giurisprudenza che le disposizioni amministrative di diritto interno di cui sopra non includano unicamente norme generali ed astratte, ma anche provvedimenti amministrativi individuali e concreti.

33. Infatti, non è in alcun modo possibile sostenere che la tutela giurisdizionale spettante ai singoli in forza delle norme di diritto comunitario aventi efficacia diretta e che è compito dei giudici nazionali garantire (v. sentenza 19 giugno 1990, causa C-213/89, Factortame, Racc. pag. 1-2433, punto 19) debba negarsi agli stessi singoli nel caso in cui la controversia abbia ad oggetto la validità di un atto amministrativo. L'esistenza di una siffatta tutela non può dipendere dalla natura della disposizione di diritto interno contrastante col diritto comunitario.

34. Emerge dalle considerazioni che precedono che un divieto emanato anteriormente all'adesione di uno Stato membro all'Unione europea non attraverso una norma generale ed astratta, bensì attraverso un provvedimento amministrativo individuale e concreto divenuto definitivo, che sia in contrasto con la libera prestazione dei servizi, va disapplicato nella valutazione della legittimità di un'ammenda irrogata per l'inosservanza di tale divieto dopo la data dell'adesione».

18 luglio 2007, *Ministero dell'Industria, del Commercio e dell'Artigianato c. Lucchini*, causa C-119/05, Racc. I-6199.

Nel 1985 la società di diritto italiano Lucchini Siderurgica SpA (in prosieguo: la «Lucchini») presentava agli enti incaricati della gestione degli aiuti di Stato nella regione del Mezzogiorno (in prosieguo: le autorità competenti) domanda di agevolazioni finanziarie, ai sensi della legge 2 maggio 1976, n. 183, sulla disciplina dell'intervento straordinario nel Mezzogiorno. Tali autorità, nel 1988, notificavano alla Commissione il progetto di aiuto, configurandolo come riguardante un investimento volto al miglioramento della tutela ambientale e accordavano poi provvisoriamente alla Lucchini una parte della somma richiesta. Resasi conto del mancato versamento dell'aiuto, la Lucchini, nell'aprile 1989, citava in giudizio le autorità competenti (dinanzi al Tribunale civile e penale di Roma) affinché venisse dichiarato il suo diritto all'erogazione dell'intero aiuto originariamente richiesto. Mentre la Commissione dichiarava incompatibili con il mercato comune tutti gli aiuti previsti a favore della Lucchini con decisione 20 giugno 1990, 90/555/CECA, che veniva notificata alle autorità competenti il 20 luglio 1990 e pubblicata nella Gazzetta ufficiale delle Comunità europee il 14 novembre 1990, ma non impugnata dalla Lucchini entro il termine di un mese previsto dall'art. 33, terzo comma, del Trattato CECA applicabile nella specie, il giudice italiano adito, nel giugno 1991, dichiarava il diritto della Lucchini all'erogazione dell'aiuto, condannando le autorità competenti al pagamento delle somme reclamate. La sentenza, che si fondava interamente sulla citata legge n. 183/1976 senza fare menzione alcuna della normativa comunitaria rilevante, veniva impugnata dalle autorità competenti, ma confermata nel giugno 1994 dalla Corte d'appello di Roma, la cui decisione, non impugnata in cassazione, passava in giudicato il 28 febbraio 1995. Restando l'aiuto non versato, il 20 novembre 1995, su ricorso della Lucchini, il Presidente del Tribunale civile e penale di Roma ingiungeva alle autorità competenti di pagare gli importi ad essa dovuti: in virtù della provvisoria esecutorietà conferita al decreto del Presidente, la società otteneva il pignoramento di alcuni beni del Ministero dell'Industria, del Commercio e dell'Artigianato (in prosieguo: il MICA, nel mentre succeduto alle autorità competenti) e poi, nell'aprile 1996, le somme dovute, con decreto del Ministero stesso, in cui si precisava che gli aiuti avrebbero potuto essere revocati, in tutto in parte, tra l'altro, «in caso di decisioni comunitarie sfavorevoli in merito alla concedibilità ed erogabilità delle agevolazioni finanziarie». A fronte di tale erogazione, la Commissione, con nota del settembre 1996, esprimeva il parere che le autorità competenti, versando alla Lucchini aiuti già dichiarati incompatibili con il mercato comune dalla decisione 90/555, avessero violato il diritto comunitario e le invitava a recuperare gli aiuti di cui trattasi entro un termine di quindici giorni e a comunicarle, entro il termine di un mese, le misure adottate per conformarsi a tale decisione. In caso contrario, la Commissione si proponeva di accertare l'inadempimento ai sensi dell'art. 88 del Trattato CECA, invitando a tal fine le autorità competenti a presentare, entro dieci giorni lavorativi, eventuali nuove osservazioni ai sensi dell'art. 88, par. 1, del Trattato CECA. Così, con decreto 20 settembre 1996, n. 20357, il MICA revocava il precedente decreto di erogazione degli aiuti e ordinava alla Lucchini di restituire le somme ottenute maggiorate degli interessi e della rivalutazione monetaria. Tale decreto era, però, impugnato dalla Lucchini nel novembre 1996, dinanzi al Tribunale amministrativo regionale del Lazio che, con sentenza 1^a aprile 1999, accoglieva il ricorso della Lucchini, ritenendo che la potestà della pubblica amministrazione di rimuovere i propri atti invalidi per vizi di legittimità o di merito incontrasse, nella specie, il limite costituito dal diritto all'erogazione dell'aiuto accertato dalla Corte d'appello di Roma con sentenza passata in giudicato. L'Avvocatura Generale dello Stato, per conto del MICA, il 2 novembre 1999 proponeva appello dinanzi al Consiglio di Stato, deducendo, in particolare, un motivo secondo il quale il diritto comunitario immediatamente applicabile, comprendente, tra l'altro, la decisione 90/555, doveva prevalere sull'autorità di cosa giudicata della sentenza della Corte d'appello di Roma. Il Consiglio di Stato constatava la sussistenza di un conflitto tra tale sentenza e la decisione 90/555, ritenendo evidente che le autorità competenti avrebbero potuto e dovuto tempestivamente eccepire

l'esistenza della decisione 90/555 nel corso della controversia risolta dalla Corte d'appello di Roma, controversia nella quale, fra l'altro, si discuteva in ordine alla legittimità della mancata erogazione del contributo per la necessità di attendere l'approvazione della Commissione. In tali condizioni, avendo poi le autorità competenti rinunciato ad impugnare la sentenza pronunciata dalla Corte d'appello di Roma, non vi sarebbe dubbio che la predetta sentenza sia passata in giudicato, e che l'area dei fatti coperta dal giudicato sia estesa alla compatibilità comunitaria della sovvenzione, quantomeno con riferimento alle decisioni comunitarie preesistenti al giudicato. Gli effetti del giudicato sarebbero, quindi, astrattamente invocabili anche con riguardo alla decisione 90/555, intervenuta prima della conclusione della controversia. Alla luce di tali considerazioni, il Consiglio di Stato decideva di sospendere il procedimento dinanzi ad esso pendente, investendo con un rinvio pregiudiziale la Corte di giustizia, sostanzialmente chiamata a verificare se il diritto comunitario osta all'applicazione di una disposizione del diritto nazionale, come l'art. 2909 del codice civile italiano, finalizzata a sancire il principio dell'autorità di cosa giudicata, nei limiti in cui l'applicazione di tale disposizione impedisce il recupero di un aiuto di Stato erogato in contrasto con il diritto comunitario e la cui incompatibilità con il mercato comune è stata dichiarata con decisione della Commissione divenuta definitiva, poiché non impugnata dinanzi al giudice comunitario stesso nei termini a tal uopo previsti (nella specie, quelli di cui al citato art. 33 Trattato CECA). In proposito, la Corte ha osservato:

« 49. In tale contesto va ricordato anzitutto che, nell'ordinamento giuridico comunitario, le competenze dei giudici nazionali sono limitate sia per quanto riguarda il settore degli aiuti di Stato sia relativamente alla dichiarazione d'invalidità degli atti comunitari. [...]

50. In materia di aiuti di Stato, ai giudici nazionali possono essere sottoposte controversie nelle quali essi siano tenuti ad interpretare e ad applicare la nozione di aiuto di cui all'art. 87, n. 1, CE [ora art. 107, par. 1, TFUE], segnatamente al fine di valutare se un provvedimento statale, adottato senza seguire il procedimento di controllo preventivo di cui all'art. 88, n. 3, CE [ora art. 108, par. 3, TFUE], debba o meno esservi soggetto (sentenze 22 marzo 1977, causa 78/76, Steinike & Weinlig, Racc. pag. 595, punto 14, e 21 novembre 1991, causa C-354/90, Fédération nationale du commerce extérieur des produits alimentaires et Syndicat national des négociants et transformateurs de saumon, Racc. pag. I-5505, punto 10). Analogamente, al fine di poter determinare se una misura statale attuata senza tener conto della procedura di esame preliminare prevista dall'art. 6 del terzo codice dovesse esservi o meno assoggettata, un giudice nazionale può essere indotto a interpretare la nozione di aiuto di cui all'art. 4, lett. c), del Trattato CECA e all'art. 1 del terzo codice (v., per analogia, sentenza 20 settembre 2001, causa C-390/98, Banks, Racc. pag. I-6117, punto 71).

51. Per contro, i giudici nazionali non sono competenti a pronunciarsi sulla compatibilità di un aiuto di Stato con il mercato comune.

52. Emerge infatti da una giurisprudenza costante che la valutazione della compatibilità con il mercato comune di misure di aiuto o di un regime di aiuti rientra nella competenza esclusiva della Commissione, che opera sotto il controllo del giudice comunitario (v. sentenze Steinike & Weinlig, cit., punto 9; Fédération nationale du commerce extérieur des produits alimentaires et Syndicat national des négociants et transformateurs de saumon, cit., punto 14, nonché 11 luglio 1996, causa C-39/94, SFEI e a., Racc. pag. I-3547, punto 42). [...]

53. Sebbene in linea di principio i giudici nazionali possano trovarsi ad esaminare la validità di un atto comunitario, non sono però competenti a dichiarare essi stessi l'invalidità degli atti delle istituzioni comunitarie (sentenza 22 ottobre 1987, causa 314/85, Foto-Frost, Racc. pag. 4199, punto 20). La Corte è quindi la sola competente a dichiarare l'invalidità di un atto comunitario (sentenze 21 febbraio 1991, cause riunite C-143/88 e C-92/89, Zuckerfabrik Süderdithmarschen e Zuckerfabrik Soest, Racc. pag. I-415, punto 17, nonché 10 gennaio 2006, causa C-344/04, IATA e ELFAA, Racc. pag. I-403, punto 27). Del resto, tale competenza esclusiva risultava altresì esplicitamente dall'art. 41 del Trattato CECA.

54. Inoltre, secondo una giurisprudenza costante, una decisione adottata dalle istituzioni comunitarie che non sia stata impugnata dal destinatario entro il termine stabilito dall'art. 230, quinto comma, CE [ora art. 263, sesto comma, TFUE] diviene definitiva nei suoi confronti (v., in particolare, sentenze 9 marzo 1994, causa C-188/92, TWD Textilwerke Deggendorf, Racc. pag. I-833, punto 13, e 22 ottobre 2002, causa C-241/01, National Farmers' Union, Racc. pag. I-9079, punto 34).

55. La Corte ha altresì escluso la possibilità che il beneficiario di un aiuto di Stato oggetto di una decisione della Commissione direttamente indirizzata soltanto allo Stato membro in cui era residente questo beneficiario, che avrebbe potuto senza alcun dubbio impugnare tale decisione e che ha lasciato decorrere il termine perentorio all'uopo prescritto dall'art. 230, quinto comma, CE [ora art. 263, sesto comma, TFUE], possa utilmente contestare la legittimità della decisione dinanzi ai giudici nazionali nell'ambito di un ricorso proposto avverso i provvedimenti presi dalle autorità nazionali in esecuzione di tale decisione (citate sentenze TWD Textilwerke Deggendorf, punti 17 e 20, nonché National Farmers' Union, punto 35). Gli stessi principi si applicano necessariamente, *mutatis mutandis*, nell'ambito d'applicazione del Trattato CECA.

56. Se ne deve pertanto concludere che correttamente il giudice a quo ha deciso di non sottoporre alla Corte una questione concernente la validità della decisione 90/555, decisione che la Lucchini avrebbe potuto impugnare nel termine di un mese dalla pubblicazione in forza dell'art. 33 del Trattato CECA, cosa che si è astenuta dal fare. Per gli stessi motivi non può essere accolto il suggerimento della Lucchini che chiede alla Corte, in subordine, di esaminare eventualmente d'ufficio la validità della medesima decisione. [...]

57. Dalle considerazioni sin qui svolte emerge che né il Tribunale civile e penale di Roma né la Corte d'appello di Roma erano competenti a pronunciarsi sulla compatibilità degli aiuti di Stato richiesti dalla Lucchini con il mercato comune e che né l'uno né l'altro di questi organi giurisdizionali avrebbe potuto constatare l'invalidità della decisione 90/555, che aveva dichiarato tali aiuti incompatibili con il detto mercato.

58. A questo proposito, si può del resto rilevare che né la sentenza della Corte d'appello di Roma, di cui si fa valere l'autorità di cosa giudicata, né la sentenza del Tribunale civile e penale di Roma si pronunciano esplicitamente sulla compatibilità con il diritto comunitario degli aiuti di Stato richiesti dalla Lucchini e tantomeno sulla validità della decisione 90/555. [...]

59. Stando al giudice nazionale, l'art. 2909 del codice civile italiano osta non solo alla possibilità di dedurre nuovamente, in una seconda controversia, motivi sui quali un organo giurisdizionale si sia già pronunciato esplicitamente in via definitiva, ma anche alla disamina di questioni che avrebbero potuto essere sollevate nell'ambito di una controversia precedente senza che ciò sia però avvenuto. Da siffatta interpretazione della norma potrebbe conseguire, in particolare, che a una decisione di un giudice nazionale vengano attribuiti effetti che eccedono i limiti della competenza del giudice di cui trattasi, quali risultano dal diritto comunitario. Come ha osservato il giudice a quo, è chiaro che l'applicazione di tale norma, così interpretata, impedirebbe nel caso di specie l'applicazione del diritto comunitario in quanto renderebbe impossibile il recupero di un aiuto di Stato concesso in violazione del diritto comunitario.

60. In tale contesto va ricordato che spetta ai giudici nazionali interpretare le disposizioni del diritto nazionale quanto più possibile in modo da consentirne un'applicazione che contribuisca all'attuazione del diritto comunitario.

61. Risulta inoltre da una giurisprudenza costante che il giudice nazionale incaricato di applicare, nell'ambito della propria competenza, le norme di diritto comunitario ha l'obbligo di garantire la piena efficacia di tali norme, disapplicando all'occorrenza, di propria iniziativa, qualsiasi disposizione contrastante della legislazione nazionale (v., in particolare, sentenze 9 marzo 1978, causa 106/77, Simmenthal, Racc. pag. 629, punti 21-24; 8 marzo 1979, causa 130/78, Salumificio di Cornuda, Racc. pag. 867, punti 23-27, e 19 giugno 1990, causa C-213/89, Factortame e a., Racc. pag. I-2433, punti 19-21).

62. Come dichiarato al punto 52 della presente sentenza, la valutazione della compatibilità con il

mercato comune di misure di aiuto o di un regime di aiuti è di competenza esclusiva della Commissione, che agisce sotto il controllo del giudice comunitario. Questo principio è vincolante nell'ordinamento giuridico nazionale in quanto corollario della preminenza del diritto comunitario.

63. Le questioni sollevate vanno pertanto risolte nel senso che il diritto comunitario osta all'applicazione di una disposizione del diritto nazionale, come l'art. 2909 del codice civile italiano, volta a sancire il principio dell'autorità di cosa giudicata, nei limiti in cui l'applicazione di tale disposizione impedisce il recupero di un aiuto di Stato erogato in contrasto con il diritto comunitario e la cui incompatibilità con il mercato comune è stata dichiarata con decisione della Commissione divenuta definitiva».

12 febbraio 2008, *Willy Kempter KG c. Hauptzollamt Hamburg-Jonas*, causa C-2/06, Racc.I-411.

Durante gli anni 1990-1992, la società Willy Kempter KG (in prosieguo: la «Kempter») esportava bovini in diversi paesi arabi e nell'ex Jugoslavia. A tale titolo, conformemente al regolamento n. 3665/87, in vigore all'epoca, essa ha chiesta ed otteneva restituzioni all'esportazione dallo Hauptzollamt Hamburg-Jonas (dogana centrale, in prosieguo: lo «Hauptzollamt»). Nel corso di un'indagine, la Betriebsprüfungsstelle Zoll (servizio di controllo delle dogane) dell'Oberfinanzdirektion (direzione regionale delle finanze) di Friburgo accertava che, prima della loro importazione nei detti paesi terzi, alcuni animali erano morti o erano stati abbattuti d'urgenza durante il trasporto o nel periodo di quarantena nei paesi di destinazione. Con decisione 10 agosto 1995, lo Hauptzollamt ha pertanto preteso dalla Kempter il rimborso delle restituzioni all'esportazione che le erano state corrisposte. La Kempter ha proposto un ricorso contro tale decisione, senza invocare, tuttavia, violazioni del diritto comunitario. Con sentenza 16 giugno 1999, il giudice adito (Finanzgericht Hamburg) ha respinto tale ricorso in quanto la ricorrente non aveva fornito la prova che gli animali fossero stati importati in un paese terzo entro dodici mesi dall'accettazione della dichiarazione d'esportazione, come richiesto dall'art. 5, par. 1, lett. a), del regolamento n. 3665/87, per il versamento delle restituzioni. La sentenza veniva confermata dal giudice d'appello (Bundesfinanzhof). La decisione di recupero dello Hauptzollamt del 10 agosto 1995 diventava quindi definitiva. Con sentenza 14 dicembre 2000, causa C-110/99, Emsland-Stärke (Racc. pag. I-11569, punto 48), la Corte di giustizia ha precisato che la condizione secondo cui le merci devono essere state importate in un paese terzo per essere concesse le restituzioni all'esportazione previste da un regolamento comunitario può essere opposta al beneficiario delle restituzioni solamente prima della concessione delle stesse. Il 21 marzo 2002, il Bundesfinanzhof ha pronunciato una sentenza con la quale ha applicato siffatta interpretazione della Corte. La Kempter venuta a conoscenza il 1^a luglio 2002 di quest'ultima sentenza, il 16 settembre 2002, vale a dire circa ventuno mesi dopo la pronuncia della sentenza Emsland-Stärke, chiedeva allo Hauptzollamt, in base all'art. 51, n. 1, della legge sul procedimento amministrativo (Verwaltungsverfahrensgesetz) del 25 maggio 1976 (in prosieguo: il «VwVfG»), il riesame e la rettifica della decisione di recupero di cui trattasi. Con decisione 5 novembre 2002, lo Hauptzollamt respingeva la richiesta della Kempter, sottolineando che la modifica della giurisprudenza intervenuta nella fattispecie non comportava un cambiamento della situazione giuridica che, di per sé, giustificasse la riapertura del procedimento. La Kempter ha, dunque, adito nuovamente il Finanzgericht Hamburg, sostenendo in particolare che, nella fattispecie, erano soddisfatte le condizioni che consentono il riesame di una decisione amministrativa definitiva, enunciate dalla Corte di giustizia nella sentenza Kühne & Heitz (sentenza 13 gennaio 2004, causa C-453/00, in Racc. pag. I-837) e che, pertanto, la decisione di recupero dello Hauptzollamt 10 agosto 1995 doveva essere ritirata. Il Finanzgericht Hamburg si rivolgeva allora alla Corte di giustizia, chiedendo se in forza del principio di leale cooperazione, come interpretato nella sentenza Kühne & Heitz, lo Hauptzollamt fosse tenuto a riesaminare tale decisione, che, nel

frattempo, era divenuta definitiva, anche se la ricorrente non aveva invocato, né dinanzi al Finanzgericht Hamburg né dinanzi al Bundesfinanzhof, un'interpretazione erronea dell'art. 5, par. 1, del regolamento n. 3665/87. A proposito la Corte ha osservato:

« 34. [...] secondo una giurisprudenza consolidata, spetta a tutte le autorità degli Stati membri garantire il rispetto delle norme di diritto comunitario nell'ambito delle loro competenze (v. sentenze 12 giugno 1990, causa C-8/88, Germania/Commissione, Racc. pag. I-2321, punto 13, e Kühne & Heitz, citata, punto 20).

35. Occorre anche ricordare che l'interpretazione di una norma di diritto comunitario data dalla Corte nell'esercizio della competenza attribuitale dall'art. 234 CE [ora art. 267 TFUE] chiarisce e precisa, quando ve ne sia bisogno, il significato e la portata di detta norma, quale deve o avrebbe dovuto essere intesa e applicata dal momento della sua entrata in vigore (v., in particolare, sentenze 27 marzo 1980, causa 61/79, Denkavit italiana, Racc. pag. 1205, punto 16; 10 febbraio 2000, causa C-50/96, Deutsche Telekom, Racc. pag. I-743, punto 43, e Kühne & Heitz, citata, punto 21). In altri termini, una sentenza pregiudiziale ha valore non costitutivo bensì puramente dichiarativo, con la conseguenza che i suoi effetti risalgono alla data di entrata in vigore della norma interpretata (v., in tal senso, sentenza 19 ottobre 1995, causa C-137/94, Richardson, Racc. pag. I-3407, punto 33).

36. Ne consegue che, in una causa come quella principale, una norma di diritto comunitario così interpretata dev'essere applicata da un organo amministrativo nell'ambito delle sue competenze anche a rapporti giuridici sorti e costituiti prima del momento in cui è sopravvenuta la sentenza in cui la Corte si pronuncia sulla richiesta di interpretazione (sentenza Kühne & Heitz, citata, punto 22, e, in tal senso, sentenze 3 ottobre 2002, causa C-347/00, Barreira Pérez, Racc. pag. I-8191, punto 44; 17 febbraio 2005, cause riunite C-453/02 e C-462/02, Linneweber e Akritidis, Racc. pag. I-1131, punto 41, e 6 marzo 2007, causa C-292/04, Meilicke e a., Racc. pag. I-1835, punto 34).

37. Tuttavia, come ha ricordato la Corte, questa giurisprudenza deve essere letta alla luce del principio della certezza del diritto, che figura tra i principi generali riconosciuti nel diritto comunitario. A tal riguardo occorre constatare che il carattere definitivo di una decisione amministrativa, acquisito alla scadenza di termini ragionevoli di ricorso o, come nella causa principale, in seguito all'esaurimento dei mezzi di tutela giurisdizionale, contribuisce a tale certezza e da ciò deriva che il diritto comunitario non esige che un organo amministrativo sia, in linea di principio, obbligato a riesaminare una decisione amministrativa che ha acquisito tale carattere definitivo (sentenza Kühne & Heitz, citata, punto 24).

38. La Corte ha tuttavia affermato che, in circostanze particolari, un organo amministrativo nazionale può essere tenuto, in applicazione del principio di cooperazione derivante dall'art. 10 CE [ora art. 4, par. 3, TUE], a riesaminare una decisione amministrativa divenuta definitiva in seguito all'esaurimento dei rimedi giurisdizionali interni, al fine di tener conto dell'interpretazione della disposizione pertinente di diritto comunitario nel frattempo accolta dalla Corte (v., in tal senso, sentenze Kühne & Heitz, citata, punto 27, e 19 settembre 2006, cause riunite C-392/04 e C-422/04, i-21 Germany e Arcor, Racc. pag. I-8559, punto 52).

39. Come ricorda il giudice del rinvio, alla luce dei punti 26 e 28 della citata sentenza Kühne & Heitz, tra le condizioni che possono fondare un tale obbligo di riesame la Corte ha preso in considerazione, in particolare, il fatto che la sentenza del giudice di ultima istanza, in virtù della quale la decisione amministrativa contestata è divenuta definitiva, alla luce di una giurisprudenza della Corte successiva alla medesima risultasse fondata su un'interpretazione errata del diritto comunitario adottata senza che la Corte fosse stata adita in via pregiudiziale alle condizioni previste all'art. 234, terzo comma, CE [ora art. 267, terzo comma, TFUE].

40. Orbene, la presente questione pregiudiziale è diretta unicamente a chiarire se una tale condizione sia soddisfatta solo se il ricorrente nella causa principale abbia invocato il diritto comunitario nell'ambito del suo ricorso giurisdizionale proposto contro la decisione amministrativa di cui trattasi.

41. A tal riguardo occorre sottolineare che il sistema introdotto dall'art. 234 CE [ora art. 267 TFUE] per assicurare l'unità dell'interpretazione del diritto comunitario negli Stati membri istituisce una cooperazione diretta tra la Corte e i giudici nazionali attraverso un procedimento estraneo ad ogni iniziativa delle parti (v., in tal senso, sentenze 27 marzo 1963, cause riunite 28/62-30/62, *Da Costa e a.*, Racc. pag. 59, in particolare pag. 76; 1 marzo 1973, causa 62/72, *Bollmann*, Racc. pag. 269, punto 4, e 10 luglio 1997, causa C-261/95, *Palmisani*, Racc. pag. I-4025, punto 31).

42. Infatti, [...] il rinvio pregiudiziale si basa su un dialogo tra giudici, la cui proposizione si basa interamente sulla valutazione della pertinenza e della necessità del detto rinvio compiuta dal giudice nazionale (v., in tal senso, sentenza 16 giugno 1981, causa 126/80, *Salonia*, Racc. pag. 1563, punto 7).

43. Del resto, [...] la formulazione stessa della sentenza *Kühne & Heitz*, citata, non indica affatto che il ricorrente sia tenuto a sollevare, nell'ambito del suo ricorso giurisdizionale di diritto interno, la questione di diritto comunitario successivamente oggetto della sentenza pregiudiziale della Corte.

44. Non si può dunque dedurre dalla sentenza *Kühne & Heitz*, citata, che, ai fini della terza condizione in essa delineata, le parti debbano aver sollevato dinanzi al giudice nazionale la questione di diritto comunitario di cui trattasi. Infatti, affinché tale condizione sia soddisfatta, basterebbe o che detta questione di diritto comunitario, la cui interpretazione si è rivelata erronea alla luce di una sentenza successiva della Corte, sia stata esaminata dal giudice nazionale che statuisce in ultima istanza, oppure che essa avesse potuto essere sollevata d'ufficio da quest'ultimo.

45. A tal riguardo occorre ricordare che, sebbene il diritto comunitario non imponga ai giudici nazionali di sollevare d'ufficio un motivo vertente sulla violazione di disposizioni comunitarie se l'esame di tale motivo li obbligherebbe ad esorbitare dai limiti della controversia come è stata circoscritta dalle parti, tali giudici sono tenuti a sollevare d'ufficio i motivi di diritto relativi ad una norma comunitaria vincolante quando, in virtù del diritto nazionale, essi hanno l'obbligo o la facoltà di farlo con riferimento ad una norma interna di natura vincolante (v., in tal senso, sentenze 14 dicembre 1995, cause riunite C-430/93 e C-431/93, *van Schijndel e van Veen*, Racc. pag. I-4705, punti 13, 14 e 22, e 24 ottobre 1996, causa C-72/95, *Kraaijeveld e a.*, Racc. pag. I-5403, punti 57, 58 e 60).

46. Di conseguenza [...] nell'ambito di un procedimento dinanzi ad un organo amministrativo diretto al riesame di una decisione amministrativa divenuta definitiva in virtù di una sentenza pronunciata da un giudice di ultima istanza, la quale, alla luce di una giurisprudenza successiva della Corte, risulta basata su un'interpretazione erronea del diritto comunitario, tale diritto non richiede che il ricorrente nella causa principale abbia invocato il diritto comunitario nell'ambito del ricorso giurisdizionale di diritto interno da esso proposto contro tale decisione. [...]

54. Per quanto riguarda la questione dei limiti temporali per la presentazione di una domanda di riesame, occorre innanzi tutto ricordare che, nella causa che ha dato luogo alla sentenza *Kühne & Heitz*, citata, l'impresa ricorrente aveva chiesto il riesame e la rettifica della decisione amministrativa entro un termine inferiore ai tre mesi dal momento in cui essa era venuta a conoscenza della sentenza *Voogd Vleesimport en-export* (sentenza 5 ottobre 1994, causa C-151/93, Racc. pag. I-4915), da cui derivava l'illegittimità della decisione amministrativa.

55. È vero che la Corte, nella sua valutazione delle circostanze di fatto della causa che ha dato luogo alla sentenza *Kühne & Heitz*, citata, aveva affermato che la durata del periodo entro cui era stata introdotta la domanda di riesame doveva essere presa in considerazione e giustificava, unitamente alle altre condizioni indicate dal giudice del rinvio, il riesame della decisione amministrativa contestata. Tuttavia, la Corte non aveva richiesto che una domanda di riesame fosse necessariamente presentata non appena il richiedente fosse venuto a conoscenza della giurisprudenza della Corte su cui la domanda si fondava.

56. Orbene, [...] il diritto comunitario non impone alcun termine preciso per la presentazione di una domanda di riesame. Di conseguenza, la quarta condizione menzionata dalla Corte nella sua sentenza *Kühne & Heitz*, citata, non può essere interpretata come un obbligo di presentare la domanda di riesame di cui trattasi entro un certo e preciso lasso di tempo dopo che il richiedente sia venuto a conoscenza della giurisprudenza della Corte su cui la domanda stessa si fondava.

57. Occorre tuttavia precisare che, secondo una costante giurisprudenza, in mancanza di una disciplina comunitaria in materia, spetta all'ordinamento giuridico interno di ciascuno Stato membro designare i giudici competenti e stabilire le modalità procedurali dei ricorsi giurisdizionali intesi a garantire la tutela dei diritti spettanti ai singoli in forza delle norme di diritto comunitario, purché tali modalità, da un lato, non siano meno favorevoli di quelle che riguardano ricorsi analoghi di natura interna (principio di equivalenza) né, dall'altro, rendano praticamente impossibile o eccessivamente difficile l'esercizio dei diritti conferiti dall'ordinamento giuridico comunitario (principio di effettività) (v., in particolare, sentenze 13 marzo 2007, causa C-432/05, Unibet, Racc. pag. I-2271, punto 43, nonché 7 giugno 2007, cause riunite da C-222/05 a C-225/05, van der Weerd e a., Racc. pag. I-4233, punto 28 e la giurisprudenza ivi citata).

58. La Corte ha così riconosciuto compatibile con il diritto comunitario la fissazione di termini di ricorso ragionevoli a pena di decadenza, nell'interesse della certezza del diritto (v., in tal senso, sentenze 16 dicembre 1976, causa 33/76, Rewe-Zentralfinanzamt e Rewe-Zentral, Racc. pag. 1989, punto 5, nonché causa 45/76, Comet, Racc. pag. 2043, punti 17 e 18; Denkavit italiana, citata, punto 23; 25 luglio 1991, causa C-208/90, Emmott, Racc. pag. I-4269, punto 16; Palmisani, citata, punto 28; 17 luglio 1997, causa C-90/94, Haahr Petroleum, Racc. pag. I-4085, punto 48, e 24 settembre 2002, causa C-255/00, Grundig Italiana, Racc. pag. I-8003, punto 34). Infatti, termini del genere non sono tali da rendere praticamente impossibile o eccessivamente difficile l'esercizio dei diritti attribuiti dall'ordinamento giuridico comunitario (sentenza Grundig Italiana, citata, punto 34).

59. Da questa giurisprudenza costante deriva che gli Stati membri possono richiedere, in nome del principio della certezza del diritto, che una domanda di riesame e di rettifica di una decisione amministrativa divenuta definitiva e contraria al diritto comunitario così come interpretato successivamente dalla Corte venga presentata all'amministrazione competente entro un termine ragionevole.

60. [...] di conseguenza [...] il diritto comunitario non impone alcun limite temporale per presentare una domanda diretta al riesame di una decisione amministrativa divenuta definitiva. Gli Stati membri rimangono tuttavia liberi di fissare termini di ricorso ragionevoli, conformemente ai principi comunitari di effettività e di equivalenza ».

15 aprile 2008, *Impact c. Minister for Agriculture and Food e.a.*, causa C-268/06, Racc. I-2483.

Alcuni dipendenti di diversi ministeri irlandesi (in prosieguo: i «ricorrenti»), rappresentati dall'associazione sindacale IMPACT, hanno fatto valere dinanzi al Rights Commissioner (assimilabile ad un conciliatore indipendente incaricato di risolvere in primo grado le controversie in materia di lavoro) una violazione del proprio diritto alla parità di trattamento, asserendo in particolare di non aver ricevuto la medesima retribuzione ed i medesimi trattamenti pensionistici dei dipendenti di ruolo e lamentando l'abuso ravvisabile nel ripetuto rinnovo dei propri rapporti di lavoro a tempo determinato da parte dei ministeri interessati. Per il periodo compreso dal 10 luglio 2001 al 14 luglio 2003 - ovvero il lasso di tempo intercorrente fra la scadenza del termine di attuazione della direttiva n. 1999/70 e l'effettiva attuazione della stessa in Irlanda - i ricorrenti hanno fondato le proprie richieste sulle clausole 4 e 5 dell'accordo quadro sul lavoro a tempo determinato, (in prosieguo: l'«accordo quadro»), stipulato il 18 marzo 1999 fra tre organizzazioni intercategoriale a carattere generale (CES, UNICE e CEEP). Per il periodo successivo al 14 luglio 2003 essi hanno invocato l'art. 6 della legge n. 29/2003, sulla tutela dei lavoratori impiegati a tempo determinato (in prosieguo: la «Legge del 2003») che ha recepito nell'ordinamento irlandese la direttiva n. 1999/70 relativa all'accordo quadro CES, UNICE e CEEP sul lavoro a tempo determinato. La decisione con la quale il Rights Commissioner ha accolto le istanze dei ricorrenti è stata impugnata dai Ministeri interessati dinanzi al giudice del lavoro di Dublino (Labour Court) che si rivolgeva alla Corte di

giustizia, chiedendo, in sostanza, di verificare se un giudice nazionale chiamato a decidere una controversia fondata su una violazione della legge che traspone una direttiva è competente anche a conoscere le domande direttamente fondate sulla direttiva medesima, allorché tali domande si riferiscono ad un periodo successivo alla data di scadenza del termine di trasposizione della direttiva in questione, ma precedente alla data di entrata in vigore della legge di trasposizione che gli ha attribuito competenza a conoscere di questioni fondate sulla legge stessa. In proposito, la Corte ha osservato:

« 39. Occorre preliminarmente rilevare [...] che né la direttiva 1999/70 né l'accordo quadro designano gli organi nazionali competenti a garantire la loro applicazione, così come non definiscono le modalità procedurali dei ricorsi giurisdizionali intesi a garantire tale applicazione. Al contrario, la clausola 8, punto 5, dell'accordo quadro rinvia alle leggi, ai contratti collettivi ed alle prassi nazionali per quanto concerne la prevenzione e la soluzione delle controversie e delle vertenze scaturenti dall'applicazione di quest'ultimo.

40. Occorre peraltro ricordare che la libertà di scegliere il modo ed i mezzi destinati a garantire l'attuazione di una direttiva nulla toglie all'obbligo, per ciascuno degli Stati membri destinatari, di adottare tutti i provvedimenti necessari a garantire la piena efficacia della direttiva in questione, conformemente allo scopo che essa persegue (v. sentenza 10 aprile 1984, causa 14/83, von Colson e Kamann, Racc. pag. 1891, punto 15).

41. L'obbligo degli Stati membri, derivante da una direttiva, di raggiungere il risultato previsto da quest'ultima, nonché il loro dovere, ai sensi dell'art. 10 CE [ora art. 4, par. 3, TUE], di adottare tutti i provvedimenti generali o particolari atti a garantire l'adempimento di tale obbligo, valgono per tutti gli organi dei detti Stati, ivi compresi, nell'ambito della loro competenza, quelli giurisdizionali (sentenza von Colson e Kamann, cit., punto 26).

42. Infatti, spetta in particolare ai giudici nazionali assicurare ai singoli la tutela giurisdizionale derivante dalle norme del diritto comunitario e garantirne la piena efficacia (sentenza 5 ottobre 2004, cause riunite da C-397/01 a C-403/01, Pfeiffer e a., Racc. pag. I-8835, punto 111).

43. Si deve ricordare in proposito che il principio di tutela giurisdizionale effettiva costituisce un principio generale di diritto comunitario (v., in tal senso, sentenza 13 marzo 2007, causa C-432/05, Unibet, Racc. pag. I-2271, punto 37 e giurisprudenza ivi citata).

44. Conformemente alla giurisprudenza costante, in mancanza di una disciplina comunitaria in materia, spetta all'ordinamento giuridico interno di ciascuno Stato membro designare i giudici competenti e stabilire le modalità procedurali dei ricorsi intesi a garantire la tutela dei diritti spettanti ai singoli in forza del diritto comunitario (v., in particolare, sentenze 16 dicembre 1976, causa 33/76, Rewe-Zentralfinanz e Rewe-Zentral, Racc. pag. 1989, punto 5; causa 45/76, Comet, Racc. pag. 2043, punto 13; 14 dicembre 1995, causa C-312/93, Peterbroeck, Racc. pag. I-4599, punto 12; Unibet, cit., punto 39, e 7 giugno 2007, cause riunite da C-222/05 a C-225/05, van der Weerd e a., Racc. pag. I-4233, punto 28).

45. Tuttavia gli Stati membri sono tenuti a garantire in ogni caso la tutela effettiva di tali diritti (v., segnatamente, sentenze 9 luglio 1985, causa 179/84, Bozzetti, Racc. pag. 2301, punto 17; 18 gennaio 1996, causa C-446/93, SEIM, Racc. pag. I-73, punto 32, e 17 settembre 1997, causa C-54/96, Dorsch Consult, Racc. pag. I-4961, punto 40).

46. Sotto tale profilo, come risulta dalla giurisprudenza consolidata, le modalità procedurali dei ricorsi intesi a garantire la tutela dei diritti spettanti ai singoli in forza del diritto comunitario non devono essere meno favorevoli di quelle che riguardano ricorsi analoghi di natura interna (principio di equivalenza), né devono rendere praticamente impossibile o eccessivamente difficile l'esercizio dei diritti conferiti dall'ordinamento giuridico comunitario (principio di effettività) (v., in particolare, citate sentenze Rewe-Zentralfinanz e Rewe-Zentral, punto 5; Comet, punti 13-16; Peterbroeck, punto 12; Unibet, punto 43, nonché van der Weerd e a., punto 28).

47. Tali esigenze di equivalenza e di effettività, espresse attraverso l'obbligo generale per gli Stati

membri di garantire la tutela giurisdizionale spettante ai singoli in forza del diritto comunitario, valgono anche quanto alla designazione dei giudici competenti a conoscere delle azioni fondate su tale diritto.

48. Infatti il mancato rispetto delle suddette esigenze sotto tale profilo è, al pari di un inadempimento delle medesime sotto il profilo della definizione delle modalità procedurali, tale da ledere il principio di tutela giurisdizionale effettiva.

49. Proprio alla luce di tali considerazioni, occorre risolvere la [...] questione sollevata dal giudice nazionale.

50. Va sottolineato che, poiché la legge del 2003 costituisce la normativa con la quale l'Irlanda ha soddisfatto gli obblighi incombenti ai sensi della direttiva 1999/70, una domanda fondata sulla violazione di tale legge ed una domanda direttamente fondata sulla suddetta direttiva vanno considerate, come sottolineato dallo stesso giudice nazionale, come uno stesso e identico rimedio giurisdizionale (v., in tal senso, sentenze 1 dicembre 1998, causa C-326/96, Levez, Racc. pag. I-7835, punti 46 e 47, nonché 16 maggio 2000, causa C-78/98, Preston e a., Racc. pag. I-3201, punto 51). In effetti, nonostante fondamenti normativi diversi sotto il profilo formale, esse sono dirette, come rilevato dall'avvocato generale al paragrafo 58 delle sue conclusioni, alla tutela dei medesimi diritti, derivati dal diritto comunitario, cioè dalla direttiva 1999/70 e dall'accordo quadro.

51. In tale situazione, quando il legislatore nazionale ha operato la scelta di conferire a giudici speciali la competenza a conoscere delle domande fondate sulla legge di trasposizione della direttiva 1999/70, l'obbligo che verrebbe imposto a singoli i quali versino nella situazione dei ricorrenti nella causa principale, che hanno inteso adire siffatto giudice speciale con una domanda fondata sulla violazione della suddetta legge, di adire parallelamente un giudice ordinario con una domanda distinta al fine di far valere i diritti che potrebbe derivare direttamente dalla direttiva medesima per il periodo compreso tra la data di scadenza del termine di trasposizione di quest'ultima e la data di entrata in vigore della legge che ne assicura la trasposizione, risulterebbe contrario al principio di effettività se dovessero risultarne per i singoli in questione, ciò di cui la verifica spetta al giudice nazionale, inconvenienti procedurali in termini, segnatamente, di costo, durata e regole di rappresentanza, tali da rendere eccessivamente difficile l'esercizio dei diritti fondati sulla suddetta direttiva.

52. All'udienza l'Irlanda ha fatto valere che la competenza riconosciuta dalla legge del 2003 ai rights commissioners ed alla Labour Court è facoltativa e, quindi, non impedisce ai singoli di proporre dinanzi ad un giudice ordinario un solo e medesimo ricorso, fondato in parte sul diritto nazionale ed in parte sul diritto comunitario.

53. Quand'anche tale affermazione fosse esatta, ciò non toglie che, dal momento che dei singoli abbiano inteso ricorrere, alla stregua dei ricorrenti nella causa principale, alla competenza conferita, fosse solo in via facoltativa, dal legislatore nazionale, all'atto della trasposizione della direttiva 1999/70, ai giudici speciali in parola per conoscere delle controversie fondate sulla legge del 2003, il principio di effettività esigerebbe che essi possano anche rivendicare, dinanzi a tali medesimi giudici, la tutela dei diritti che potrebbero derivare direttamente dalla direttiva medesima, se dalle verifiche effettuate dal giudice del rinvio dovesse emergere che l'obbligo di scindere il loro ricorso in due distinte domande e di presentare dinanzi ad un giudice ordinario quella direttamente fondata sulla suddetta direttiva porta a complicazioni procedurali idonee a rendere eccessivamente difficile l'esercizio dei diritti conferiti agli interessati dall'ordinamento comunitario.

54. Se il giudice nazionale pervenisse a constatare una violazione siffatta del principio di effettività, gli incomberebbe interpretare le regole interne di competenza, per quanto possibile, in modo tale che esse possano ricevere un'applicazione che contribuisca al perseguimento dell'obiettivo di garantire una tutela giurisdizionale effettiva dei diritti spettanti ai singoli in forza del diritto comunitario (v., in tal senso, sentenza Unibet, cit., punto 44).

55. Alla luce delle precedenti considerazioni la prima questione va risolta nel senso che il diritto comunitario, in particolare il principio di effettività, esigerebbe che un giudice speciale, chiamato,

nell'ambito della competenza che gli è stata conferita, sia pure in via facoltativa, dalla normativa di trasposizione della direttiva 1999/70, a conoscere di una domanda fondata su una violazione di tale normativa, si dichiara competente a conoscere anche delle domande del richiedente direttamente fondate sulla medesima direttiva per il periodo compreso tra la data di scadenza del termine di trasposizione di quest'ultima e la data di entrata in vigore della suddetta normativa se risultasse che l'obbligo per il richiedente in questione di adire parallelamente un giudice ordinario con una domanda distinta direttamente fondata sulla suddetta direttiva implica inconvenienti procedurali tali da rendere eccessivamente difficile l'esercizio dei diritti conferitigli dall'ordinamento comunitario. Spetta al giudice nazionale procedere alle necessarie verifiche al riguardo. [...]

93. Qualora il giudice nazionale [...] non fosse tenuto a dichiararsi competente a conoscere delle domande dei ricorrenti nella causa principale direttamente fondate sulla direttiva 1999/70, è necessario [...] conferire alla legge del 2003 effetto retroattivo alla data di scadenza del termine di trasposizione di tale direttiva.

98. Va ricordato in proposito che, nell'applicare il diritto nazionale, in particolare le disposizioni di una normativa appositamente adottata al fine di attuare quanto prescritto da una direttiva, il giudice nazionale deve interpretare tale diritto per quanto possibile alla luce del testo e dello scopo della direttiva onde conseguire il risultato perseguito da quest'ultima e conformarsi pertanto all'art. 249, terzo comma, CE [ora art. 288, terzo comma, TFUE] (v., segnatamente, citata sentenza Pfeiffer e a., punto 113 e giurisprudenza ivi citata).

99. L'esigenza di un'interpretazione conforme del diritto nazionale è infatti inerente al sistema del Trattato CE, in quanto permette al giudice nazionale di assicurare, nel contesto delle sue competenze, la piena efficacia delle norme comunitarie quando risolve la controversia ad esso sottoposta (v., in particolare, citate sentenze Pfeiffer e a., punto 114, e Adeneler e a., punto 109).

100. Tuttavia l'obbligo per il giudice nazionale di fare riferimento al contenuto di una direttiva nell'interpretazione e nell'applicazione delle norme pertinenti del suo diritto nazionale trova i suoi limiti nei principi generali del diritto, in particolare in quelli di certezza del diritto e di non retroattività, e non può servire da fondamento ad un'interpretazione *contra legem* del diritto nazionale (v. sentenze 8 ottobre 1987, causa 80/86, *Kolpinghuis Nijmegen*, Racc. pag. 3969, punto 13, nonché Adeneler e a., cit., punto 110; v. anche, per analogia, sentenza 16 giugno 2005, causa C-105/03, *Pupino*, Racc. pag. I-5285, punti 44 e 47).

101. Il principio di interpretazione conforme richiede nondimeno che i giudici nazionali si adoperino al meglio nei limiti della loro competenza, prendendo in considerazione il diritto interno nella sua interezza e applicando i metodi di interpretazione riconosciuti da quest'ultimo, al fine di garantire la piena effettività della direttiva di cui trattasi e pervenire ad una soluzione conforme alla finalità perseguita da quest'ultima (v. citate sentenze Pfeiffer e a., punti 115, 116, 118 e 119, nonché Adeneler e a., punto 111).

102. Nel caso di specie, dal momento che, secondo le indicazioni contenute nella decisione di rinvio, sembra che il diritto nazionale comporti una regola escludente l'applicazione retroattiva di una legge in assenza di indicazione chiara ed univoca in senso contrario, spetta al giudice del rinvio verificare se esista in tale diritto, segnatamente nella legge del 2003, una disposizione contenente un'indicazione di tale natura, atta a conferire all'art. 6 della suddetta legge siffatto effetto retroattivo.

103. In assenza di una disposizione siffatta, il diritto comunitario, in particolare l'esigenza di interpretazione conforme, non potrebbe interpretarsi, salvo costringere il giudice nazionale ad interpretare il diritto nazionale *contra legem*, come un diritto che gli impone di conferire all'art. 6 della legge del 2003 una portata retroattiva alla data di scadenza del termine di trasposizione della direttiva 1999/70.

104. [Pertanto] nei limiti in cui il diritto nazionale applicabile contenga una norma che esclude l'applicazione retroattiva di una legge in assenza di indicazione ed univoca in senso contrario, un giudice nazionale, adito con una domanda fondata sulla violazione di una disposizione della legge nazionale di trasposizione della direttiva 1999/70, è tenuto, ai sensi del diritto comunitario, a

conferire alla disposizione in parola effetto retroattivo alla data di scadenza del termine di trasposizione della direttiva stessa solo se esiste, nel diritto nazionale, un'indicazione di tale natura, idonea a conferire alle disposizioni in questione siffatto effetto retroattivo ».

3 settembre 2009, *Amministrazione dell'Economia e delle Finanze e Agenzia delle Entrate c. Fallimento Olimpiclub Srl*, causa C-2/08, Racc. I-7501.

L'Olimpiclub, società a responsabilità limitata il cui oggetto sociale è la costruzione e la gestione di infrastrutture sportive, e proprietaria di un complesso di attrezzature sportive ubicate su un terreno di proprietà del demanio dello Stato italiano, nel dicembre 1985 stipulava con l'Associazione Polisportiva Olimpiclub (in prosieguo: l'«Associazione»), priva di scopo di lucro e i cui membri fondatori coincidevano per la maggior parte con i detentori delle quote sociali dell'Olimpiclub, un contratto che consentiva alla Associazione di usare tutte le attrezzature del complesso sportivo (in prosieguo: il «comodato»), a fronte del pagamento da parte di quest'ultima, allo Stato italiano, del canone demaniale (a titolo della concessione in uso del terreno) e del versamento ogni anno all'Olimpiclub di 5 milioni di lire a titolo di rimborso delle spese forfettarie annuali e, ancora, del trasferimento alla società di tutte le entrate lorde dell'Associazione, consistenti nell'ammontare complessivo delle quote associative annuali versate dai suoi soci. A seguito di verifiche concernenti detto comodato, l'amministrazione fiscale giungeva alla conclusione che le parti di tale contratto, mediante un atto formalmente lecito, avevano perseguito, in realtà, il solo fine di eludere la legge per conseguire un vantaggio fiscale: l'Olimpiclub avrebbe trasferito ad un'associazione non avente fini di lucro tutte le incombenze amministrative e gestionali del complesso sportivo interessato, pur beneficiando del reddito prodotto da tale associazione sotto forma di quote associative versate dai membri della medesima e, a tale titolo, non soggetto ad IVA. Considerando il contratto di comodato inopponibile, l'amministrazione fiscale attribuiva quindi all'Olimpiclub tutto il reddito lordo prodotto dall'Associazione durante gli anni oggetto del controllo fiscale (1988-1991) e rettificava, con quattro avvisi di rettifica, le dichiarazioni dell'IVA presentate dall'Olimpiclub per le annualità fiscali indicate. L'Olimpiclub ricorreva, allora, avverso tali avvisi di rettifica dinanzi alla Commissione tributaria provinciale di primo grado di Roma, che accoglieva il ricorso, dichiarando che l'amministrazione fiscale, non avendo dimostrato l'esistenza di un accordo fraudolento, aveva erroneamente posto nel nulla gli effetti giuridici del contratto di comodato. La Commissione tributaria regionale del Lazio, dinanzi alla quale l'amministrazione fiscale proponeva appello, confermava la decisione di primo grado e l'amministrazione ricorreva, pertanto, in cassazione. Nelle more del ricorso è intervenuto il fallimento dell'Olimpiclub: il curatore fallimentare si è costituito in giudizio nel procedimento per cassazione in qualità di resistente, ivi facendo valere due sentenze della Commissione tributaria regionale del Lazio passate in giudicato e aventi ad oggetto avvisi di rettifica in materia di IVA redatti in seguito al medesimo controllo fiscale riguardante l'Olimpiclub, ma riguardanti diverse annualità fiscali (1987 e 1992). Pur trattandosi di sentenze relative a periodi d'imposta diversi, gli accertamenti ivi operati nonché la soluzione adottata sarebbero diventati vincolanti, secondo il curatore, anche nel giudizio in cassazione, in virtù dell'art. 2909 del codice civile italiano che sancisce il principio dell'autorità di cosa giudicata. In materia fiscale, infatti, tale disposizione viene interpretata dai giudici italiani, seppur in virtù di un recente orientamento (che supera quello, a lungo seguito, della frammentazione dei giudicati) nel senso che la soluzione derivante da una sentenza pronunciata in una controversia, quando gli accertamenti che vi si riferiscono riguardano questioni analoghe, può essere utilmente invocata in un'altra controversia, benché detta sentenza sia relativa ad un periodo d'imposta diverso da quello che costituisce l'oggetto del procedimento in cui è stata invocata. La Corte di Cassazione, dovendo statuire sulle medesime questioni di diritto e di fatto oggetto delle due sentenze relative agli anni 1987 e 1992, alla luce dell'orientamento giurisprudenziale più recente sopra riportato, dovrebbe pertanto ritenersi vincolata

ad esse, che hanno definitivamente attestato il carattere reale, lecito e non fraudolento del comodato, e concludere, pertanto, per l'irricevibilità del ricorso. Il giudice supremo, rilevando, però, che una soluzione di tal fatta potrebbe precludere l'esame della causa ad esso sottoposta alla luce della normativa comunitaria e della giurisprudenza della Corte di giustizia in materia di IVA (in particolare della sentenza 21 febbraio 2006, causa C-255/02, Halifax e a., Racc. pag. I-1609) e, eventualmente, di accertare l'esistenza di un abuso di diritto, anche alla luce della sentenza, sempre del giudice di Lussemburgo nel caso Lucchini (18 luglio 2007, causa C-119/05, Racc. pag. I-6199), dove, a detta della stessa Cassazione, sembra ravvisarsi certa tendenza nella giurisprudenza comunitaria a relativizzare il valore del giudicato nazionale e a esigere di non tenerne conto al fine di rispettare il primato delle disposizioni del diritto comunitario ed evitare un conflitto con le medesime, ha deciso di sospendere il giudizio dinanzi ad essa pendente e di investire la Corte di giustizia con un rinvio pregiudiziale. La riscossione dell'IVA svolge un ruolo importante nella costituzione delle risorse proprie della Comunità europea e il giudice del rinvio si chiede se la giurisprudenza comunitaria esiga che non sia riconosciuto carattere vincolante ad una sentenza nazionale che ha acquisito, in virtù del diritto interno, autorità di cosa giudicata; l'applicazione dell'art. 2909 del codice civile potrebbe infatti impedire la piena attuazione del principio della lotta all'abuso di diritto, elaborato dalla giurisprudenza della Corte (nella citata sentenza Halifax e a.) in materia di IVA quale strumento diretto a garantire la piena applicazione del regime comunitario dell'IVA. In proposito, la Corte di giustizia ha osservato:

«19. Il giudice del rinvio chiede, in sostanza, se il diritto comunitario osti all'applicazione, in circostanze come quelle della causa principale, di una disposizione di diritto nazionale, come l'art. 2909 del codice civile, in una controversia vertente sull'IVA afferente ad un'annualità fiscale per la quale non si è ancora avuta una sentenza definitiva, nel caso in cui la disposizione di cui trattasi impedisca a tale giudice di prendere in considerazione le norme di diritto comunitario in materia di pratiche abusive legate a detta imposta.

20. Occorre innanzitutto sottolineare che, per risolvere tale questione, è irrilevante che il giudice del rinvio non abbia esposto in modo dettagliato le ragioni per cui si potrebbe dubitare del carattere reale, lecito e non fraudolento del comodato.

21. L'Olimpiclub ha fatto valere il principio dell'autorità di cosa giudicata, come interpretato nell'ordinamento giuridico italiano e descritto al punto 13 della presente sentenza, per sostenere che l'accertamento del carattere reale, lecito e non fraudolento del comodato, contenuto nelle sentenze anteriori relative a periodi d'imposta diversi, ha carattere vincolante e definitivo.

22. A tal riguardo, occorre rammentare l'importanza che il principio dell'autorità di cosa giudicata riveste sia nell'ordinamento giuridico comunitario sia negli ordinamenti giuridici nazionali. Infatti, al fine di garantire sia la stabilità del diritto e dei rapporti giuridici, sia una buona amministrazione della giustizia, è importante che le decisioni giurisdizionali divenute definitive dopo l'esaurimento delle vie di ricorso disponibili o dopo la scadenza dei termini previsti per questi ricorsi non possano più essere rimesse in discussione (sentenza 30 settembre 2003, causa C-224/01, Köbler, Racc. pag. I-10239, punto 38, e 16 marzo 2006, causa C-234/04, Kapferer, Racc. pag. I-2585, punto 20).

23. Ne consegue che il diritto comunitario non impone ad un giudice nazionale di disapplicare le norme processuali interne che attribuiscono autorità di cosa giudicata ad una decisione, anche quando ciò permetterebbe di porre rimedio ad una violazione del diritto comunitario da parte di tale decisione (v. sentenza Kapferer, cit., punto 21).

24. In assenza di una normativa comunitaria in materia, le modalità di attuazione del principio dell'autorità di cosa giudicata rientrano nell'ordinamento giuridico interno degli Stati membri in virtù del principio dell'autonomia procedurale di questi ultimi. Esse non devono tuttavia essere meno favorevoli di quelle che riguardano situazioni analoghe di natura interna (principio di equivalenza) né essere strutturate in modo da rendere in pratica impossibile o eccessivamente difficile l'esercizio

dei diritti conferiti dall'ordinamento giuridico comunitario (principio di effettività) (v., in tal senso, sentenza Kapferer, cit., punto 22).

25. La citata sentenza Lucchini non è atta a rimettere in discussione l'analisi sopra svolta. Infatti, tale sentenza riguardava una situazione del tutto particolare in cui erano in questione principi che disciplinano la ripartizione delle competenze tra gli Stati membri e la Comunità in materia di aiuti di Stato, posto che la Commissione delle Comunità europee dispone di una competenza esclusiva per esaminare la compatibilità di una misura nazionale di aiuti di Stato con il mercato comune (v., in tal senso, sentenza Lucchini, cit., punti 52 e 62). La presente causa non solleva siffatte questioni di ripartizione delle competenze.

26. Nella fattispecie si pone, più in particolare, la questione se l'interpretazione del principio dell'autorità di cosa giudicata cui fa riferimento il giudice del rinvio, secondo cui, nelle controversie in materia fiscale, la cosa giudicata in una determinata causa, in quanto verte su un punto fondamentale comune ad altre cause, ha, su tale punto, una portata vincolante, anche se gli accertamenti operati in tale occasione si riferiscono ad un periodo d'imposta diverso, sia compatibile con il principio di effettività.

27. A tal riguardo, occorre ricordare che la Corte ha già affermato che ciascun caso in cui si pone la questione se una norma processuale nazionale renda impossibile o eccessivamente difficile l'applicazione del diritto comunitario dev'essere esaminato tenendo conto del ruolo di detta norma nell'insieme del procedimento, dello svolgimento e delle peculiarità dello stesso, dinanzi ai vari organi giurisdizionali nazionali. Sotto tale profilo si devono considerare, se necessario, i principi che sono alla base del sistema giurisdizionale nazionale, quali la tutela dei diritti della difesa, il principio della certezza del diritto e il regolare svolgimento del procedimento (sentenza 14 dicembre 1995, causa C-312/93, Peterbroeck, Racc. pag. I-4599, punto 14).

28. Occorre dunque esaminare più in particolare se l'interpretazione soprammenzionata dell'art. 2909 del codice civile possa essere giustificata alla luce della salvaguardia del principio della certezza del diritto, tenuto conto delle conseguenze che ne derivano per l'applicazione del diritto comunitario.

29. A tal riguardo occorre constatare, come fa peraltro lo stesso giudice del rinvio, che detta interpretazione non solo impedisce di rimettere in questione una decisione giurisdizionale che abbia acquistato efficacia di giudicato, anche se tale decisione comporti una violazione del diritto comunitario, ma impedisce del pari di rimettere in questione, in occasione di un controllo giurisdizionale relativo ad un'altra decisione dell'autorità fiscale competente concernente il medesimo contribuente o soggetto passivo, ma un esercizio fiscale diverso, qualsiasi accertamento vertente su un punto fondamentale comune contenuto in una decisione giurisdizionale che abbia acquistato efficacia di giudicato.

30. Una siffatta applicazione del principio dell'autorità di cosa giudicata avrebbe dunque la conseguenza che, laddove la decisione giurisdizionale divenuta definitiva sia fondata su un'interpretazione delle norme comunitarie relative a pratiche abusive in materia di IVA in contrasto con il diritto comunitario, la non corretta applicazione di tali regole si riprodurrebbe per ciascun nuovo esercizio fiscale, senza che sia possibile correggere tale erronea interpretazione.

31. Ciò premesso, va concluso che ostacoli di tale portata all'applicazione effettiva delle norme comunitarie in materia di IVA non possono essere ragionevolmente giustificati dal principio della certezza del diritto e devono essere dunque considerati in contrasto con il principio di effettività.

32. Di conseguenza, occorre risolvere la questione proposta nel senso che il diritto comunitario osta all'applicazione, in circostanze come quelle della causa principale, di una disposizione del diritto nazionale, come l'art. 2909 del codice civile, in una causa vertente sull'IVA concernente un'annualità fiscale per la quale non si è ancora avuta una decisione giurisdizionale definitiva, in quanto essa impedirebbe al giudice nazionale investito di tale causa di prendere in considerazione le norme comunitarie in materia di pratiche abusive legate a detta imposta».

Il signor Filipiak, cittadino polacco, esercitava un'attività economica nei Paesi Bassi quale socio di una società di persone di diritto olandese, la cui struttura organizzativa corrispondeva a quella della società in nome collettivo di diritto polacco. Egli pagava, nei Paesi Bassi, i contributi previdenziali e di assicurazione malattia dovuti conformemente alla normativa olandese, ma, poiché era altresì assoggettato alla normativa tributaria polacca, in base alla legge 26 luglio 1991, relativa all'imposta sul reddito delle persone fisiche, non poteva dedurre dalla base imponibile l'importo dei contributi previdenziali versati nei Paesi Bassi e detrarre dall'imposta l'importo dei contributi di assicurazione malattia altresì versati in tale Stato. Considerando discriminatoria, alla luce del diritto comunitario, l'applicazione di tali disposizioni, il signor Filipiak si rivolgeva all'amministrazione finanziaria polacca per vedersi accordato il beneficio di agevolazioni fiscali relative ai contributi versati nei Paesi Bassi, dato che tali agevolazioni sono concesse al contribuente che versa tutti i propri contributi in Polonia ivi esercitando la propria attività lavorativa, ma l'amministrazione riteneva infondata la posizione del richiedente e negava pertanto il beneficio in parola. La decisione dell'amministrazione veniva allora impugnata dal signor Filipiak dinanzi al tribunale amministrativo competente, sostenendo che essa violava diverse disposizioni della Costituzione polacca e del diritto comunitario, tanto primario, quanto derivato. Il giudice adito considerava indispensabile valutare se le disposizioni controverse della legge del 1991 fossero conformi all'art. 43 CE (oggi art. 49 TFUE), al contempo peraltro rilevando come, nel frattempo, fosse intervenuta una sentenza del giudice costituzionale polacco che dichiarava l'incostituzionalità delle disposizioni controverse per violazione del principio di uguaglianza (negando esse ai contribuenti che esercitano un'attività al di fuori dei confini della Polonia di dedurre dai propri redditi e detrarre dalle imposte da essi dovute per tale attività i contributi previdenziali e di assicurazione malattia qualora detti contributi non siano stati dedotti dal reddito o detratti dall'imposta nello Stato membro nel cui territorio tale attività è stata esercitata), pur differendo nel tempo l'efficacia della pronuncia di incostituzionalità (ovvero a data successiva a quella di pubblicazione della sentenza). Il giudice ha pertanto deciso di sospendere il giudizio dinanzi ad esso pendente, sollevando un rinvio pregiudiziale alla Corte di giustizia, sostanzialmente chiamata a verificare se (i) l'art. 43 CE (oggi art. 49 TFUE) osti ad una normativa nazionale come quella rilevante nel caso di specie, in forza della quale, come visto, un contribuente può ottenere che l'importo dei contributi previdenziali pagati nel corso dell'esercizio fiscale sia dedotto dalla base imponibile e che i contributi di assicurazione malattia versati in questo periodo siano detratti dall'imposta sul reddito da questi dovuta unicamente qualora i suddetti contributi siano versati nello Stato membro di imposizione, mentre tali agevolazioni vengono negate nel caso in cui tali contributi siano versati in un altro Stato membro, e se, risolta positivamente la prima questione, (ii) il primato del diritto comunitario imponga al giudice nazionale di applicare tale diritto e disapplicare le disposizioni nazionali controverse nell'ambito della controversia di cui è investito, indipendentemente dalla sentenza del giudice costituzionale nazionale che ha deciso il rinvio della perdita di efficacia vincolante delle stesse disposizioni, dichiarate incostituzionali. Risolta in senso affermativo la prima questione, ed attestata quindi la contrarietà della normativa controversa tanto al citato art. 43 (oggi art. 49 TFUE), quanto all'art. 49 CE (oggi art. 56 TFUE), sulla seconda questione la Corte di giustizia ha osservato:

«81. Secondo una giurisprudenza costante, il giudice nazionale incaricato di applicare, nell'ambito della propria competenza, le norme di diritto comunitario ha l'obbligo di garantire la piena efficacia di tali norme, disapplicando all'occorrenza, di propria iniziativa, qualsiasi disposizione contrastante della legislazione nazionale, anche posteriore, senza doverne chiedere o attendere la previa rimozione in via legislativa o mediante qualsiasi altro procedimento costituzionale (v., in tal senso, sentenze 9 marzo 1978, causa 106/77, Simmenthal, Racc. pag. 629, punto 24; 4

giugno 1992, cause riunite C-13/91 e C-113/91, Debus, Racc. pag. I-3617, punto 32; 18 luglio 2007, causa C 119/05, Lucchini, Racc. pag. I-6199, punto 61, nonché 27 ottobre 2009, causa C-115/08, EZ, non ancora pubblicata nella Raccolta, punto 138).

82. In forza del principio del primato del diritto comunitario, il conflitto tra una disposizione normativa nazionale e una disposizione del Trattato direttamente applicabile si risolve, per un giudice nazionale, con l'applicazione del diritto comunitario, disapplicando, se necessario, la disposizione nazionale confliggente, e non dichiarando la nullità della disposizione nazionale, in quanto la competenza al riguardo degli organi e dei giudici è riservata a ciascuno Stato membro.

83. In tale contesto si deve ricordare che la Corte ha già dichiarato che l'incompatibilità con il diritto comunitario di una norma di diritto nazionale successiva non ha l'effetto di rendere quest'ultima inesistente. Posto di fronte a una situazione del genere, il giudice nazionale è obbligato a disapplicare tale norma, fermo restando che quest'obbligo non limita il potere dei giudici nazionali competenti di applicare, tra i vari mezzi offerti dall'ordinamento interno, quelli che appaiono loro più appropriati per tutelare i diritti attribuiti agli individui dal diritto comunitario (sentenza 22 ottobre 1998, cause riunite da C-10/97 a C-22/97, IN.CO.GE.'90 e a., Racc. pag. I-6307, punto 21).

84. Ne risulta che, in una situazione come quella del ricorrente nella causa principale, il rinvio, da parte del [giudice costituzionale], della data in cui le disposizioni controverse perderanno la loro efficacia vincolante non impedisce al giudice del rinvio, conformemente al principio del primato del diritto comunitario, di disapplicare tali disposizioni nell'ambito della causa di cui è investito qualora le consideri contrarie al diritto comunitario.

85. Dal momento che [...] la prima questione è stata risolta nel senso che gli artt. 43 CE [ora art. 49 TFUE] e 49 CE [ora art. 56 TFUE] ostano a disposizioni nazionali quali quelle controverse nella causa principale, si deve risolvere la seconda questione nel senso che, in tali circostanze, il primato del diritto comunitario impone al giudice nazionale di applicare il diritto comunitario e disapplicare le disposizioni nazionali contrarie, indipendentemente dalla sentenza del giudice costituzionale nazionale che ha deciso di rinviare la perdita dell'efficacia vincolante delle stesse disposizioni, dichiarate incostituzionali».

28 gennaio 2010, *Uniplex (UK) Ltd c. NHS Business Services Authority*, causa C-406/08, Racc. I-00817

La Uniplex (UK) Ltd (in prosieguo: la «Uniplex»), società con sede nel Regno Unito e distributrice esclusiva in tale Stato membro di emostatici, prodotti dalla Gelita Medical BV, società con sede nei Paesi Bassi partecipava una gara a procedura ristretta per la conclusione di un accordo quadro per la fornitura di emostatici indetta dall'NHS Business Services Authority (in prosieguo: la «NHS»), ente facente parte del National Health Service, un servizio sanitario pubblico del Regno Unito appartenente allo Stato e gestito da quest'ultimo. Con lettera del 22 novembre 2007 la Uniplex veniva informata del fatto che non era stata prescelta e del suo diritto di impugnare la decisione di concludere l'accordo quadro in questione, del periodo obbligatorio di sospensione di 10 giorni precedenti la conclusione dello stesso, applicabile a decorrere dalla data di notificazione di tale decisione e del suo diritto di chiedere un'ulteriore valutazione. Dopo uno scambio di successive comunicazioni, nelle quali le parti contestavano la data dalla quale far decorrere il termine per proporre ricorso, la Uniplex adiva il giudice competente (High Court of Justice, England & Wales, Queen's Bench Division), chiedendo, in particolare, di accertare una violazione da parte della NHS della normativa in materia di aggiudicazione di appalti pubblici e di ottenere il risarcimento dei danni connessi. Poiché le norme nazionali che venivano in rilievo erano state adottate in attuazione del diritto comunitario, il giudice adito decideva di rivolgersi in via pregiudiziale alla Corte di giustizia chiedendo se l'art. 47, n. 7, lett. b), della normativa del 2006 (Public Contracts Regulations 2006; in prosieguo: la «normativa del 2006»), adottato al fine di trasporre nel diritto nazionale la

direttiva 89/665 che coordina le disposizioni legislative, regolamentari e amministrative relative all'applicazione delle procedure di ricorso in materia di aggiudicazione degli appalti pubblici di forniture e di lavori, come modificata dalla direttiva del Consiglio 18 giugno 1992, 92/50/CEE (in prosieguo: la «direttiva 89/665»), stabilendo che i ricorsi devono essere proposti senza indugio e in ogni caso entro tre mesi dalla data in cui sono sorti i motivi alla base del ricorso, salvo che il giudice ritenga che vi siano fondati motivi per prorogare tale termine, debba essere interpretata, in conformità degli artt. 1 e 2 della direttiva 89/665 nonché del principio di diritto comunitario dell'equivalenza e della tutela giurisdizionale effettiva e/o del principio di effettività, nonché nel rispetto di qualsiasi altro principio di diritto comunitario rilevante, nel senso che con essa viene attribuito ad un offerente un diritto soggettivo e incondizionato contro un'amministrazione aggiudicatrice e che quindi il termine previsto per impugnare tale procedura di appalto e di aggiudicazione inizi a decorrere dalla data in cui l'offerente è venuto a conoscenza o avrebbe dovuto essere a conoscenza del fatto che la procedura di gara di appalto pubblico o di aggiudicazione era contraria al diritto comunitario in materia di appalti pubblici, oppure se detto termine decorra dalla data della violazione delle disposizioni applicabili in materia di appalti pubblici;. La Corte, in particolare, ha osservato:

« 25. Con la prima questione il giudice del rinvio vuole chiarire, in sostanza, se l'art. 1 della direttiva 89/665 esiga che il termine per proporre un ricorso diretto a far accertare la violazione della normativa in materia di aggiudicazione di appalti pubblici ovvero ad ottenere un risarcimento dei danni per la violazione di detta normativa decorra dalla data della violazione di detta normativa ovvero dalla data in cui il ricorrente è venuto a conoscenza o avrebbe dovuto essere a conoscenza della violazione stessa.

26. La direttiva 89/665 è diretta a garantire l'esistenza di mezzi di ricorso efficaci in caso di violazione del diritto comunitario in materia di appalti pubblici o delle norme nazionali che recepiscono tale diritto, al fine di garantire l'applicazione effettiva delle direttive che coordinano le procedure di aggiudicazione degli appalti pubblici. Tuttavia, essa non contiene alcuna disposizione specificamente attinente alle modalità relative al termine concernente i ricorsi che la stessa mira ad istituire. Spetta quindi all'ordinamento nazionale di ogni Stato membro definire le modalità relative al termine (sentenza 12 dicembre 2002, causa C-470/99, *Universale-Bau e a.*, Racc. pag. I-11617, punto 71).

27. Le modalità procedurali di ricorso in giudizio destinate ad assicurare la salvaguardia dei diritti conferiti dal diritto comunitario ai candidati ed agli offerenti lesi da decisioni delle autorità aggiudicatrici non devono mettere in pericolo l'effetto utile della direttiva 89/665 (sentenza *Universale-Bau e a.*, cit., punto 72).

28. In tale prospettiva è necessario accertare se, alla luce della finalità di tale direttiva, una normativa nazionale come quella della causa principale non attenti ai diritti conferiti ai singoli dall'ordinamento comunitario (sentenza *Universale-Bau e a.*, cit., punto 73).

29. A tale riguardo, si deve ricordare che l'art. 1, n. 1, della direttiva 89/665 impone agli Stati membri l'obbligo di garantire che le decisioni illegittime delle amministrazioni aggiudicatrici possano essere oggetto di un ricorso efficace e quanto più rapido possibile (sentenza *Universale-Bau e a.*, cit., punto 74).

30. Orbene, il fatto che un candidato o un offerente sia venuto a conoscenza del rigetto della sua candidatura o della sua offerta non gli consente di proporre ricorso in modo efficace. Informazioni del genere sono insufficienti per permettere al candidato o all'offerente di scoprire l'eventuale esistenza di un'illegittimità impugnabile con ricorso.

31. Solamente dopo essere venuto a conoscenza dei motivi per i quali è stato escluso dalla procedura di aggiudicazione di un appalto, il candidato o l'offerente interessato potrà formarsi un'idea precisa in ordine all'eventuale esistenza di una violazione delle disposizioni in materia di appalti pubblici e sull'opportunità di proporre ricorso.

32. Ne consegue che l'obiettivo stabilito dall'art 1, n. 1, della direttiva 89/665 di garantire ricorsi efficaci contro le violazioni delle disposizioni applicabili in materia di aggiudicazione di appalti pubblici può essere conseguito soltanto se i termini imposti per proporre tali ricorsi comincino a decorrere dalla data in cui il ricorrente è venuto a conoscenza o avrebbe dovuto essere a conoscenza della pretesa violazione di dette disposizioni (v., in tal senso, sentenza *Universale-Bau e a.*, cit., punto 78).

33. Tale conclusione è confermata dal fatto che l'art. 41, nn. 1 e 2, della direttiva 2004/18, vigente all'epoca dei fatti di cui alla causa principale, impone alle amministrazioni aggiudicatrici di comunicare ai candidati e agli offerenti esclusi i motivi della decisione che li concerne. Siffatte disposizioni sono coerenti con una disciplina in materia di termini di decadenza secondo la quale tali termini iniziano a decorrere dalla data in cui il ricorrente è venuto a conoscenza o avrebbe dovuto essere a conoscenza della pretesa violazione delle disposizioni applicabili in materia di aggiudicazione di appalti pubblici.

34. La medesima conclusione è parimenti suffragata dalle modifiche apportate alla direttiva 89/665 dalla direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio 11 dicembre 2007, 2007/66/CE, che modifica le direttive 89/665/CEE e 92/13/CEE del Consiglio per quanto riguarda il miglioramento dell'efficacia delle procedure di ricorso in materia d'aggiudicazione degli appalti pubblici (GU L 335, pag. 31), sebbene il termine per la trasposizione di tale direttiva sia scaduto solamente dopo il verificarsi dei fatti di cui alla causa principale. Infatti, l'art. 2 quater della direttiva 89/665, introdotto dalla direttiva 2007/66, prevede che la comunicazione della decisione dell'amministrazione aggiudicatrice ad ogni candidato o offerente è accompagnata da una relazione sintetica dei motivi pertinenti e che i termini per proporre ricorso decadono soltanto dopo che sia trascorso un certo numero di giorni da tale comunicazione.

35. La prima questione pregiudiziale deve essere quindi risolta nel senso che l'art. 1, n. 1, della direttiva 89/665 esige che il termine per proporre un ricorso diretto a far accertare la violazione della normativa in materia di aggiudicazione di appalti pubblici ovvero ad ottenere un risarcimento dei danni per la violazione di detta normativa decorra dalla data in cui il ricorrente è venuto a conoscenza o avrebbe dovuto essere a conoscenza della violazione stessa. [...]

36. La seconda questione si articola in due parti. La prima riguarda l'interpretazione della direttiva 89/665 in relazione alla necessità, imposta dalla normativa nazionale, di proporre ricorso senza indugio. La seconda è relativa agli effetti che produce tale direttiva sul potere discrezionale conferito al giudice nazionale di concedere una proroga dei termini di ricorso. [...]

37. Con la prima parte della seconda questione il giudice del rinvio chiede, sostanzialmente, se la direttiva 89/665 debba essere interpretata nel senso che essa osta a una disposizione quale l'art. 47, n. 7, lett. b), della normativa del 2006, che impone che un ricorso sia proposto senza indugio.

38. Come ricordato supra, al punto 29 della presente sentenza, l'art. 1, n. 1, della direttiva 89/665 impone agli Stati membri l'obbligo di garantire che le decisioni illegittime delle amministrazioni aggiudicatrici possano essere oggetto di un ricorso efficace e quanto più rapido possibile. Per realizzare l'obiettivo di celerità perseguito da tale direttiva, gli Stati membri possono imporre dei termini per la proposizione di un ricorso al fine di obbligare gli operatori a impugnare in tempi brevi provvedimenti preparatori o decisioni intermedie adottate nell'ambito della procedura di aggiudicazione di un appalto (v., in tal senso, sentenze *Universale-Bau e a.*, cit., punti 75-79; 12 febbraio 2004, causa C-230/02, *Grossmann Air Service*, Racc. pag. I-1829, punti 30 e 36-39, nonché 11 ottobre 2007, causa C-241/06, *Lämmerzahl*, Racc. pag. I-8415, punti 50 e 51).

39. L'obiettivo di celerità perseguito dalla direttiva 89/665 deve essere realizzato nel diritto interno nel rispetto delle esigenze di certezza del diritto. A tal fine gli Stati membri devono prevedere una disciplina in materia di termini sufficientemente precisa, chiara e comprensibile che permetta ai singoli di riconoscere i propri diritti e i propri doveri (v., in tal senso, sentenze 30 maggio 1991, causa C-361/88, *Commissione/Germania*, Racc. pag. I-2567, punto 24, e 7 novembre 1996, causa C-221/94, *Commissione/Lussemburgo*, Racc. pag. I-5669, punto 22).

40. Inoltre, l'obiettivo di celerità perseguito dalla direttiva 89/665 non consente agli Stati membri di prescindere dal principio di effettività, in base al quale le modalità di applicazione dei termini di decadenza nazionali non devono rendere impossibile o eccessivamente difficile l'esercizio dei diritti spettanti agli interessati in forza del diritto comunitario, principio che è alla base dell'obiettivo riguardante l'efficacia del ricorso, esplicitato nell'art. 1, n. 1, di detta direttiva.

41. Una disposizione nazionale, come l'art. 47, n. 7, lett. b), della normativa del 2006, in forza della quale per proporre un ricorso occorre che «il ricorso sia proposto senza indugio, e in ogni caso entro tre mesi», implica un'incertezza. Infatti, non può escludersi che una disposizione del genere autorizzi i giudici nazionali a dichiarare irricevibile anche un ricorso proposto prima del decorso del termine di tre mesi, qualora essi ritengano che il ricorso non sia stato proposto «senza indugio» ai sensi di tale disposizione.

42. Come rilevato dall'avvocato generale al paragrafo 69 delle sue conclusioni, la durata di un termine di decadenza, qualora sia rimessa alla discrezionalità del giudice competente, diviene imprevedibile. In tal modo, una disposizione nazionale che prevede un siffatto termine non garantisce un'effettiva trasposizione della direttiva 89/665.

43. Risulta da quanto precede che la prima parte della seconda questione deve essere risolta nel senso che l'art. 1, n. 1, della direttiva 89/665 osta a una disposizione nazionale, quale quella di cui trattasi nella causa principale, che consente a un giudice nazionale di dichiarare irricevibile un ricorso diretto a far accertare la violazione della normativa in materia di aggiudicazione di appalti pubblici o ad ottenere il risarcimento dei danni per la violazione di detta normativa in applicazione del criterio, valutato discrezionalmente, secondo il quale siffatti ricorsi devono essere proposti senza indugio. [...]

44. Con la seconda parte della seconda questione il giudice del rinvio vuole chiarire, sostanzialmente, quali effetti scaturiscano dalla direttiva 89/665 con riferimento al potere discrezionale conferito al giudice nazionale di prorogare i termini per la proposizione del ricorso.

45. Nel contesto delle disposizioni di diritto interno che traspongono una direttiva, i giudici nazionali sono tenuti ad interpretare tali disposizioni nazionali per quanto possibile alla luce del testo e dello scopo della direttiva in questione per conseguire il risultato perseguito da quest'ultima (v. sentenze 10 aprile 1984, causa 14/83, von Colson e Kamann, Racc. pag. 1891, punto 26, nonché 5 ottobre 2004, cause riunite da C-397/01 a C-403/01, Pfeiffer e a., Racc. pag. I-8835, punto 113).

46. Nel caso di specie, spetta al giudice nazionale fornire alle disposizioni di diritto interno relative al termine di decadenza un'interpretazione per quanto possibile conforme alla finalità della direttiva 89/665 (v., in tal senso, sentenze 27 febbraio 2003, causa C-327/00, Santex, Racc. pag. I-1877, punto 63, e Lämmerzahl, cit., punto 62).

47. Al fine di soddisfare i requisiti indicati nella risposta alla prima questione, il giudice nazionale adito deve interpretare, per quanto possibile, le disposizioni nazionali relative ai termini di ricorso in maniera tale da garantire che detto termine decorra solo dalla data in cui il ricorrente è venuto a conoscenza o avrebbe dovuto essere a conoscenza della violazione della normativa applicabile all'aggiudicazione dell'appalto pubblico in questione.

48. Qualora le disposizioni nazionali in questione non si prestassero a una simile interpretazione, tale giudice sarebbe tenuto, esercitando il proprio potere discrezionale, a prorogare il termine di ricorso in maniera tale da garantire al ricorrente un termine pari a quello del quale avrebbe usufruito se il termine previsto dalla normativa nazionale applicabile fosse decorso dalla data in cui egli era venuto a conoscenza o avrebbe dovuto essere a conoscenza della violazione della normativa in materia di aggiudicazione di appalti pubblici.

49. In ogni caso, qualora le disposizioni nazionali relative ai termini di ricorso non si dovessero prestare ad un'interpretazione conforme alla direttiva 89/665, il giudice nazionale sarebbe tenuto a disapplicarle al fine di applicare integralmente il diritto comunitario e di proteggere i diritti che questo attribuisce ai singoli (v., in tal senso, citate sentenze Santex, punto 64, e Lämmerzahl, punto 63).

50. Pertanto, si deve risolvere la seconda parte della seconda questione dichiarando che la direttiva

89/665 impone al giudice nazionale di prorogare il termine di ricorso, esercitando il proprio potere discrezionale, in maniera tale da garantire al ricorrente un termine pari a quello del quale avrebbe usufruito se il termine previsto dalla normativa nazionale applicabile fosse decorso dalla data in cui egli era venuto a conoscenza o avrebbe dovuto essere a conoscenza della violazione della normativa in materia di aggiudicazione di appalti pubblici. Qualora le disposizioni nazionali relative ai termini di ricorso non si dovessero prestare ad un'interpretazione conforme alla direttiva 89/665, il giudice nazionale sarebbe tenuto a disapplicarle al fine di applicare integralmente il diritto comunitario e di proteggere i diritti che questo attribuisce ai singoli ».

15 aprile 2010, *Friedrich G. Barth c. Bundesministerium für Wissenschaft und Forschung*, causa C-542/08, Racc. I-03189

Il signor Barth, cittadino tedesco, dal 1 gennaio 1975 al 28 febbraio 1987 ricopriva la carica di professore universitario presso l'università Johann Wolfgang Goethe di Francoforte sul Meno (Germania). Con effetto dal 1 marzo 1987, egli veniva nominato professore universitario ordinario presso l'università di Vienna (Austria), acquisendo, grazie a tale nomina, la cittadinanza austriaca. I periodi di servizio maturati dal professore presso l'università di Francoforte sul Meno non venivano presi in considerazione per la concessione dell'indennità speciale di anzianità di cui all'art. 50 bis, n. 1, della legge austriaca sulla retribuzione del 1956 (Gehaltsgesetz 1956; in prosieguo: il «GehG»), indennità che, pertanto, egli non percepiva. Tuttavia, dopo che, tenendo conto della sentenza 30 settembre 2003, causa C-224/01, Köbler (Racc. pag. I-10239), il legislatore austriaco ha modificato il GehG con la legge pubblicata sul BGBl. I, 130/2003, il signor Barth, con lettera del 2 marzo 2004, chiedeva all'università di Vienna l'adeguamento della propria indennità speciale di anzianità in modo da tener conto del periodo in cui egli aveva svolto il proprio servizio presso l'università di Francoforte sul Meno. La decisione emessa in esito a tale ricorso amministrativo prevedeva (all'art. 1) che, tenendo conto del predetto periodo, il richiedente avesse diritto all'indennità speciale di anzianità per il periodo successivo al 1 gennaio 1994 e (all'art. 2) che, quanto alla retribuzione, l'adeguamento di detta indennità producesse effetto a partire dal 1 ottobre 2000. Il signor Barth ha così impugnato detta decisione dinanzi al Tribunale amministrativo [Verwaltungsgerichtshof] competente, contestando espressamente soltanto il suo art. 2, senza rimettere in discussione la data in cui si è ritenuto, al suo art. 1, che egli avesse diritto all'adeguamento dell'indennità speciale di anzianità. Egli ha in particolare sostenuto che l'applicazione della norma sulla prescrizione operata dall'art. 2 della decisione controversa non è compatibile con il diritto comunitario, in particolare con l'art. 39 CE (oggi art. 45 TFUE). Il giudice adito, ritenendo che la soluzione della causa dinanzi ad esso pendente, dipendesse dall'interpretazione del diritto comunitario, ha deciso di sospendere il procedimento e di sottoporre alla Corte di giustizia tre questioni pregiudiziali. La Corte, in proposito, ha osservato:

« 13. Con le sue questioni pregiudiziali, che è opportuno esaminare congiuntamente, il giudice del rinvio chiede, in sostanza, se il diritto dell'Unione osti ad una normativa, come quella di cui alla causa principale, che assoggetta ad un termine di prescrizione di tre anni le domande di pagamento delle indennità speciali di anzianità di servizio negate, anteriormente alla pronuncia della citata sentenza Köbler, ad un lavoratore che abbia esercitato il proprio diritto alla libertà di circolazione, in virtù di una normativa interna incompatibile con il diritto comunitario.

14. Si deve rammentare che, nella citata sentenza Köbler, la Corte ha dichiarato in sostanza che gli artt. 39 CE e 7, n. 1, del regolamento n. 1612/68 [relativo alla libera circolazione dei lavoratori all'interno della Comunità] devono essere interpretati nel senso che essi ostano alla concessione di un'indennità speciale di anzianità di servizio che, in forza di una disposizione quale l'art. 50 bis del GehG, nella sua versione anteriore alla modifica introdotta mediante la legge pubblicata sul BGBl. I,

130/2003, veniva esclusivamente riconosciuta ai professori universitari che avessero maturato un'anzianità di servizio di quindici anni presso le università austriache.

15. Dalla decisione di rinvio risulta che la Repubblica d'Austria si è conformata a tale sentenza aggiungendo, con la legge pubblicata sul BGBl. I, 130/2003, all'art. 50 bis del GehG il n. 4, citato al punto 5 della presente sentenza. La richiesta volta ad ottenere l'indennità speciale di anzianità a seguito di tale modifica legislativa è soggetta, in forza dell'art. 13 ter, n. 1, del GehG, ad un termine di prescrizione di tre anni, eventualmente prorogato del periodo di nove mesi menzionato all'art. 169 bis, n. 4, del GehG.

16. A questo proposito va rilevato, da un lato, che, nelle circostanze di cui alla causa principale, un simile termine di prescrizione configura una modalità procedurale di un ricorso preordinato a garantire la salvaguardia di un diritto conferito dal diritto dell'Unione ad un singolo, quale il ricorrente nella causa principale. Dall'altro, il diritto dell'Unione non disciplina la questione se gli Stati membri possano, in siffatte circostanze, prevedere un termine di prescrizione.

17. Ne consegue che spetta all'ordinamento giuridico interno di ciascuno Stato membro disciplinare una simile modalità procedurale, purché tale modalità, da un lato, non sia meno favorevole di quelle che riguardano ricorsi analoghi di natura interna (principio di equivalenza) né, dall'altro, renda praticamente impossibile o eccessivamente difficile l'esercizio dei diritti conferiti dall'ordinamento giuridico dell'Unione (principio di effettività) (v., in tal senso, sentenza 17 novembre 1998, causa C-228/96, Aprile, Racc. pag. I-7141, punto 18 e giurisprudenza ivi citata).

18. Le questioni sollevate dal giudice del rinvio devono quindi essere esaminate alla luce di questi due principi.

19. Per quanto riguarda il principio di equivalenza va rammentato che, secondo una giurisprudenza costante, esso richiede che la complessiva disciplina dei ricorsi si applichi indistintamente ai ricorsi fondati sulla violazione del diritto dell'Unione e a quelli simili fondati sulla violazione del diritto interno (sentenza 26 gennaio 2010, causa C-118/08, Transportes Urbanos y Servicios Generales, non ancora pubblicata nella Raccolta, punto 33 e giurisprudenza ivi citata).

20. Per verificare se il principio di equivalenza sia rispettato nella causa principale occorre quindi esaminare se esista, oltre ad una disposizione sulla prescrizione come quella di cui alla causa principale, applicabile ai ricorsi intesi a garantire nel diritto interno la salvaguardia dei diritti che il diritto dell'Unione conferisce ai singoli, una disposizione sulla prescrizione applicabile ai ricorsi di natura interna che, alla luce del suo oggetto e dei suoi elementi essenziali, possa essere considerata simile alla suddetta prima disposizione sulla prescrizione (v., in tal senso, sentenze 16 maggio 2000, causa C-78/98, Preston e a., Racc. pag. I-3201, punto 49, e Transportes Urbanos y Servicios Generales, cit., punto 35).

21. Orbene, si deve anzitutto rilevare che, come emerge dal fascicolo sottoposto alla Corte, una norma sulla prescrizione come quella prevista dall'art. 13 ter del GehG si applica tanto ai ricorsi intesi a garantire nell'ordinamento interno la salvaguardia dei diritti che il diritto dell'Unione conferisce ai singoli quanto ai ricorsi di natura interna. Risulta pertanto che le norme sulla prescrizione applicabili a entrambi questi due tipi di ricorso sono identiche.

22. D'altronde, come altresì rilevato dai governi che hanno presentato osservazioni alla Corte, l'eccezione derivante da una disposizione quale l'art. 169 bis, n. 4, del GehG, che consente la proroga del termine di prescrizione per un periodo di nove mesi, opera unicamente in favore dei ricorsi intesi a garantire nell'ordinamento interno la salvaguardia dei diritti conferiti dal diritto dell'Unione ai singoli.

23. Il ricorrente nella causa principale e la Commissione fanno tuttavia valere in sostanza che, in forza dell'art. 169 bis, n. 1, del GehG, i professori universitari che abbiano maturato la propria anzianità di servizio almeno parzialmente nelle università di Stati membri diversi dalla Repubblica d'Austria devono, al contrario dei professori che abbiano compiuto la propria carriera interamente in quest'ultimo Stato membro, presentare una richiesta al fine di ottenere l'indennità speciale di anzianità. Siffatta situazione comporterebbe che una norma sulla prescrizione come quella di cui alla

causa principale abbia, nell'ipotesi dei ricorsi intesi a garantire nell'ordinamento interno la salvaguardia dei diritti che il diritto dell'Unione conferisce ai singoli, una sfera di applicazione più ampia rispetto all'ipotesi dei ricorsi di natura interna.

24. Infatti, secondo il ricorrente nella causa principale e la Commissione, nei confronti dei professori che abbiano compiuto la propria carriera interamente in Austria la predetta norma sulla prescrizione produce i propri effetti soltanto in casi rari e specifici, quando, ad esempio, a seguito di un errore, elementi del trattamento degli interessati non sono stati concessi e questi non hanno presentato in tempo utile una domanda di esame della propria situazione. Invece, per quanto riguarda i professori che abbiano maturato la propria anzianità di servizio almeno in parte nelle università di Stati membri diversi dalla Repubblica d'Austria, l'applicazione della norma sulla prescrizione avrebbe carattere sistematico.

25. Tuttavia, una simile circostanza non consente di concludere che esistano in effetti due norme sulla prescrizione che non possano ritenersi simili.

26. Difatti, come sostanzialmente osservano i governi austriaco, italiano e polacco, la necessità di presentare una domanda riguarda non soltanto i professori che abbiano maturato la propria anzianità di servizio almeno in parte nelle università di Stati membri diversi dalla Repubblica d'Austria, ma anche i professori che abbiano compiuto la propria carriera interamente in quest'ultimo Stato membro e la cui indennità speciale di anzianità non sia stata calcolata correttamente. Ne consegue che la necessità di presentare una domanda grava, in effetti, su tutti i professori che abbiano subito un'errata applicazione delle norme di diritto che disciplinano la concessione di detta indennità e che aspirino ad una rettifica dell'errore commesso, che si tratti di un errore commesso rispetto alle norme interne o rispetto alle norme del diritto dell'Unione, che le autorità nazionali competenti avrebbero dovuto applicare direttamente.

27. In tale contesto, una norma sulla prescrizione come quella opposta al ricorrente nella causa principale non può ritenersi contraria al principio di equivalenza.

28. Per quanto concerne il principio di effettività, la Corte ha riconosciuto compatibile con il diritto dell'Unione la fissazione di termini di ricorso ragionevoli a pena di decadenza, nell'interesse della certezza del diritto, a tutela sia dell'interessato sia dell'amministrazione coinvolta. Infatti, termini del genere non sono tali da rendere praticamente impossibile o eccessivamente difficile l'esercizio dei diritti attribuiti dall'ordinamento giuridico dell'Unione. A tal proposito appare ragionevole un termine nazionale di decadenza triennale (v., in particolare, sentenze Aprile, cit., punto 19, nonché 24 marzo 2009, causa C-445/06, *Danske Slagterier*, non ancora pubblicata nella Raccolta, punto 32 e giurisprudenza ivi citata).

29. Pertanto, in difetto di circostanze particolari portate a conoscenza della Corte, una norma sulla prescrizione come quella opposta al ricorrente nella causa principale, che prevede un termine di prescrizione di tre anni suscettibile di essere prorogato per un periodo di nove mesi, non può essere considerata contraria al principio di effettività.

30. Siffatta interpretazione non è inficiata dalla circostanza che gli effetti della citata sentenza Köbler, retroagiscano alla data di entrata in vigore della norma interpretata, dal momento che detti effetti non sono stati limitati nel tempo dalla Corte. Infatti, l'applicazione di una modalità procedurale, quale il termine di prescrizione di cui alla causa principale, non può essere confusa con una limitazione degli effetti di una sentenza della Corte avente ad oggetto l'interpretazione di una disposizione di diritto comunitario (v., in tal senso, sentenza 15 settembre 1998, causa C-231/96, *Edis*, Racc. pag. I-4951, punti 17 e 18).

31. Il ricorrente nella causa principale e la Commissione rilevano tuttavia che il legislatore austriaco, con una disposizione normativa chiara, aveva escluso che si tenesse conto di periodi di servizio maturati nelle università di Stati membri diversi dalla Repubblica d'Austria.

32. A loro giudizio, in simili circostanze i professori universitari che potessero dimostrare periodi di anzianità maturati in tali università dovevano supporre che le proprie richieste dirette al riconoscimento di detti periodi per la concessione dell'indennità speciale di anzianità non venissero

accolte. Il legislatore austriaco avrebbe pertanto tenuto un comportamento tale da dissuadere professori universitari, ai quali spettasse in linea di principio tale indennità, dal presentare in tempo utile la richiesta necessaria all'attuazione del predetto diritto.

33. Tuttavia, si deve rilevare che il diritto dell'Unione non vieta ad uno Stato membro di opporre un termine di decadenza ad una richiesta diretta ad ottenere un'indennità speciale di anzianità, come quella di cui alla causa principale, che, in violazione di disposizioni del diritto dell'Unione, non sia stata accordata, anche se questo Stato membro non ha ancora modificato la normativa interna per renderla compatibile con tali disposizioni. Lo stesso dicasi qualora il comportamento delle autorità nazionali, unitamente all'esistenza di un termine di decadenza, sia giunto al punto di privare totalmente un singolo della possibilità di far valere i propri diritti dinanzi ai giudici nazionali (v., in tal senso, sentenza Aprile, cit., punti 43 e 45).

34. Orbene, nella causa principale non può rilevarsi la sussistenza di siffatta circostanza.

35. In particolare, l'applicazione di un termine di prescrizione non priva puramente e semplicemente un singolo, quale il ricorrente nella causa principale, del diritto di ottenere un'indennità che, in violazione di disposizioni del diritto dell'Unione, non gli era stata accordata (v., per analogia, sentenze 2 febbraio 1988, causa 309/85, Barra, Racc. pag. 355, punto 19, e 9 febbraio 1999, causa C-343/96, Dilexport, Racc. pag. I-579, punto 37).

36. D'altro canto, dal fascicolo sottoposto alla Corte non risulta che al ricorrente nella causa principale sia stato opposto un simile termine di prescrizione in conseguenza di informazioni inesatte deliberatamente fornite a questi dalle autorità nazionali competenti (v., per analogia, sentenza 1 dicembre 1998, causa C-326/96, Levez, Racc. pag. I-7835, punto 34). Come ha giustamente rilevato il governo francese, la circostanza che in precedenza esistesse una normativa univoca contraria al diritto comunitario non può essere assimilata al fatto di fornire siffatte informazioni inesatte, a pena di rendere impossibile, contrariamente a quanto risulta dal punto 33 della presente sentenza, qualsivoglia applicazione di un termine di prescrizione in circostanze come quelle di cui alla causa principale.

37. Infine, per quanto riguarda la parte delle questioni pregiudiziali che verte anche sull'interpretazione degli artt. 39 CE [ora art. 45 TFUE] e 7, n. 1, del regolamento n. 1612/68, va rilevato che, per gli stessi motivi esposti ai punti 21-26 della presente sentenza, l'applicazione di un termine di prescrizione in circostanze come quelle di cui alla causa principale non può essere considerata costitutiva di una discriminazione indiretta di un lavoratore ai sensi di tali disposizioni.

38. Infatti, la situazione di professori universitari, quale il ricorrente nella causa principale, deve ritenersi paragonabile a quella di professori universitari che abbiano compiuto tutta la propria carriera in Austria e la cui indennità speciale di anzianità non sia stata correttamente calcolata alla luce delle disposizioni di diritto interno. Orbene, risulta che queste due categorie di professori universitari sono oggetto di trattamenti sostanzialmente identici.

39. Allo stesso modo, non risulta che l'applicazione di un termine di prescrizione in circostanze come quelle di cui alla causa principale configuri, in quanto tale, una restrizione alla libera circolazione dei lavoratori ai sensi dell'art. 39 CE [ora art. 45 TFUE]. Infatti, nel momento in cui essa ha luogo, l'applicazione di tale termine di prescrizione produce effetti sulla possibilità di ottenere l'indennità speciale di anzianità per un periodo che si colloca interamente nel passato. Ne consegue che essa non è idonea ad impedire o a dissuadere un lavoratore, quale il ricorrente nella causa principale, dall'esercitare i propri diritti alla libera circolazione dei lavoratori, giacché la possibilità di ottenere dette indennità per il passato non dipende dalla scelta del lavoratore di esercitare tali diritti (v., in tal senso, sentenza 27 gennaio 2000, causa C-190/98, Graf, Racc. pag. I-493, punto 24).

40. Inoltre, mancano indizi secondo cui l'applicazione di un termine di prescrizione in circostanze come quelle di cui alla causa principale sarebbe stata idonea ad impedire o a dissuadere, in un momento determinato nel passato, un lavoratore, quale il ricorrente nella causa principale, dall'esercizio dei propri diritti alla libera circolazione dei lavoratori. Come risulta dalla citata

sentenza Köbler, era lo stesso rifiuto ad accordare l'indennità speciale di anzianità all'interessato, ove questi esercitasse gli stessi diritti, che configurava una restrizione alla libera circolazione dei lavoratori ai sensi dell'art. 39 CE [ora art. 45 TFUE].

41. Occorre pertanto risolvere le questioni sollevate dichiarando che il diritto dell'Unione non osta ad una normativa, come quella di cui trattasi nella causa principale, che sottopone ad un termine di prescrizione di tre anni le richieste di pagamento delle indennità speciali di anzianità di cui un lavoratore che abbia esercitato il proprio diritto alla libera circolazione sia stato privato, prima della pronuncia della citata sentenza Köbler, in forza dell'applicazione di una normativa interna incompatibile con il diritto comunitario».

22 giugno 2010, *Aziz Melki e Sélim Abdeli*, cause riunite C-188/10 e C-189/10, Racc. I-05667

La Corte di giustizia, su rinvio sollevato dalla Corte di Cassazione francese, è stata investita di una serie di questioni pregiudiziali vertenti, tra l'altro, sull'interpretazione dell'art. 267 TFUE (già art. 234 CE). In sostanza, essa è stata chiamata a verificare la compatibilità con il diritto dell'Unione europea, e nella specie con la disposizione da ultimo richiamata, della legge organica n. 2009-1523, del 10 dicembre 2009, che introduceva nell'ordinamento francese la c.d. «question prioritaire de constitutionnalité». In base a tale istituto, i giudici nazionali (di qualunque grado) che si trovassero a dover risolvere una questione tanto di compatibilità del diritto interno con quello dell'Unione, quanto di legittimità costituzionale, erano obbligati a ricorrere, prima che alla Corte di giustizia, al Conseil constitutionnel, e vincolati quindi alla pronuncia di quest'ultimo, non potendo più esperire una questione pregiudiziale al giudice di Lussemburgo laddove ciò fosse precluso dalla soluzione fornita dal supremo organo di legittimità nazionale, che sostanzialmente, cioè, avesse dichiarato la compatibilità della normativa nazionale controversa nella specie con il diritto dell'Unione. In proposito, la Corte di giustizia ha, in particolare, osservato:

« 40. L'art. 267 TFUE attribuisce alla Corte la competenza a pronunciarsi, in via pregiudiziale, tanto sull'interpretazione dei Trattati e degli atti adottati dalle istituzioni, organi o organismi dell'Unione, quanto sulla validità di detti atti. Questo articolo dispone, al suo secondo comma, che un organo giurisdizionale nazionale può domandare alla Corte di pronunciarsi su siffatte questioni qualora reputi necessaria, per emanare la sua sentenza, una decisione su tale punto, e, al suo terzo comma, che tale organo giurisdizionale è tenuto a farlo se avverso le sue decisioni non possa proporsi un ricorso giurisdizionale di diritto interno.

41. Ne consegue, in primo luogo, che, anche se potrebbe essere vantaggioso, secondo le circostanze, che i problemi di puro diritto nazionale siano risolti al momento del rinvio alla Corte (v. sentenza 10 marzo 1981, cause riunite 36/80 e 71/80, *Irish Creamery Milk Suppliers Association e a.*, Racc. pag. 735, punto 6), gli organi giurisdizionali nazionali godono della più ampia facoltà di adire la Corte se ritengono che, nell'ambito di una controversia dinanzi ad essi pendente, siano sorte questioni, essenziali per la pronuncia nel merito, che implicano un'interpretazione o un accertamento della validità delle disposizioni del diritto comunitario (sentenze 16 gennaio 1974, causa 166/73, *Rheinmühlen-Düsseldorf*, Racc. pag. 33, punto 3; 27 giugno 1991, causa C-348/89, *Mecanarte*, Racc. pag. I-3277, punto 44, e 16 dicembre 2008, causa C-210/06, *Cartesio*, Racc. pag. I-9641, punto 88).

42. Da ciò la Corte ha concluso che l'esistenza di una norma di diritto interno che vincola i giudici che non giudicano in ultimo grado al rispetto delle valutazioni giuridiche emananti da un giudice di grado superiore non può di per sé privare detti giudici della facoltà di presentare alla Corte, a norma dell'art. 267 TFUE, questioni sull'interpretazione del diritto dell'Unione (v., in questo senso, le sentenze sopra citate *Rheinmühlen-Düsseldorf*, punti 4 e 5, e *Cartesio*, punto 94). Il giudice che non decide in ultima istanza dev'essere libero, segnatamente se ritiene che la valutazione in

diritto formulata dall'istanza superiore possa condurlo ad emettere un giudizio contrario al diritto dell'Unione, di sottoporre alla Corte le questioni con cui deve confrontarsi (sentenza 9 marzo 2010, causa C-378/08, *ERG e a.*, non ancora pubblicata nella Raccolta, punto 32).

43. In secondo luogo, la Corte ha già dichiarato che il giudice nazionale incaricato di applicare, nell'ambito della propria competenza, le norme di diritto dell'Unione ha l'obbligo di garantire la piena efficacia di tali norme, disapplicando all'occorrenza, di propria iniziativa, qualsiasi disposizione contrastante della legislazione nazionale, anche posteriore, senza doverne chiedere o attendere la previa rimozione in via legislativa o mediante qualsiasi altro procedimento costituzionale (v., in tal senso, sentenze *Simmenthal*, sopra citata, punti 21 e 24; 20 marzo 2003, causa C-187/00, *Kutz-Bauer*, Racc. pag. I-2741, punto 73; 3 maggio 2005, cause riunite C-387/02, causa C-391/02 e C-403/02, *Berlusconi e a.*, Racc. pag. I-3565, punto 72, e 19 novembre 2009, causa C-314/08, *Filipiak*, Racc. pag. I-11049, punto 81).

44. Infatti, è incompatibile con le esigenze inerenti alla natura stessa del diritto dell'Unione qualsiasi disposizione facente parte dell'ordinamento giuridico di uno Stato membro o qualsiasi prassi, legislativa, amministrativa o giudiziaria, la quale porti ad una riduzione della concreta efficacia del diritto dell'Unione per il fatto che sia negato al giudice, competente ad applicare questo diritto, il potere di fare, all'atto stesso di tale applicazione, tutto quanto è necessario per disapplicare le disposizioni legislative nazionali che eventualmente ostino, anche temporaneamente, alla piena efficacia delle norme dell'Unione (v. sentenze *Simmenthal*, citata, punto 22, e 19 giugno 1990, causa C-213/89, *Factortame e a.*, Racc. pag. I-2433, punto 20). Ciò si verificerebbe qualora, in caso di conflitto tra una disposizione di diritto dell'Unione ed una legge nazionale, la soluzione di questo conflitto fosse riservata ad un organo diverso dal giudice cui è affidato il compito di garantire l'applicazione del diritto dell'Unione e dotato di un autonomo potere di valutazione, anche se l'ostacolo in tal modo frapposto alla piena efficacia di tale diritto fosse soltanto temporaneo (v., in questo senso, sentenza *Simmenthal*, citata, punto 23).

45. Infine, la Corte ha dichiarato che un giudice nazionale, adito in una controversia concernente il diritto dell'Unione, il quale consideri che una norma nazionale non solo è contraria al diritto dell'Unione, ma è anche inficiata da vizi di incostituzionalità, non è privato della facoltà né dispensato dall'obbligo, di cui all'art. 267 TFUE, di sottoporre alla Corte di giustizia questioni relative all'interpretazione o alla validità del diritto dell'Unione per il fatto che la constatazione dell'incostituzionalità di una norma di diritto nazionale sia soggetta a ricorso obbligatorio dinanzi alla Corte costituzionale. Infatti, l'efficacia del diritto dell'Unione rischierebbe di essere compromessa se l'esistenza di un ricorso obbligatorio dinanzi alla Corte costituzionale potesse impedire al giudice nazionale, al quale è stata sottoposta una controversia regolata dal diritto dell'Unione, di esercitare la facoltà, attribuitagli dall'art. 267 TFUE, di sottoporre alla Corte di giustizia le questioni vertenti sull'interpretazione o sulla validità del diritto dell'Unione, al fine di consentirgli di giudicare se una norma nazionale sia o meno compatibile con quest'ultimo (v. sentenza *Mecanarte*, citata, punti 39, 45 e 46).

46. Per quanto riguarda le conseguenze che devono trarsi dalla giurisprudenza sopra menzionata nei confronti delle disposizioni nazionali come quelle di cui alla prima questione posta, occorre rilevare che il giudice del rinvio si fonda sul presupposto che, secondo siffatte disposizioni, in occasione dell'esame di una questione di legittimità costituzionale fondata sull'incompatibilità della legge in causa con il diritto dell'Unione, il Conseil constitutionnel valuta anche la conformità di detta legge con il diritto dell'Unione. In questo caso, il giudice del merito che procede alla trasmissione della questione di costituzionalità non potrebbe, prima di detta trasmissione, né pronunciarsi sulla compatibilità della legge in questione con il diritto dell'Unione, né presentare una questione pregiudiziale alla Corte di giustizia vertente sulla detta legge. Inoltre, nell'ipotesi in cui il Conseil constitutionnel considerasse la legge di cui trattasi conforme al diritto dell'Unione, il medesimo giudice non potrebbe neppure, successivamente alla decisione pronunciata dal Conseil constitutionnel che si imporrebbe a tutti gli organi giurisdizionali, sottoporre una questione

pregiudiziale alla Corte di giustizia. Lo stesso accadrebbe qualora il motivo vertente sulla legittimità costituzionale di una disposizione legislativa fosse sollevato in occasione di un procedimento dinanzi al Conseil d'État o alla Cour de cassation.

47. Secondo questa interpretazione, la normativa nazionale di cui trattasi nei procedimenti principali avrebbe l'effetto di impedire – tanto prima della trasmissione di una questione di legittimità costituzionale, quanto, eventualmente, dopo la decisione del Conseil constitutionnel su tale questione – ai giudici amministrativi e ordinari nazionali di esercitare il loro potere o di adempiere i loro obblighi, previsti all'art. 267 TFUE, di presentare questioni pregiudiziali alla Corte di giustizia. Si deve necessariamente constatare che, dai principi sanciti dalla giurisprudenza menzionata ai punti 41-45 della presente sentenza, consegue che l'art. 267 TFUE osta ad una normativa nazionale come quella descritta nelle decisioni di rinvio.

48. Tuttavia, come emerge dai punti 33-36 della presente sentenza, i governi francese e belga hanno presentato un'interpretazione diversa della normativa francese considerata nella prima questione posta, fondandosi, segnatamente, sulle decisioni del Conseil constitutionnel 12 maggio 2010, n. 2010-605 DC, e del Conseil d'État 14 maggio 2010, n. 312305, pronunciate dopo la trasmissione delle decisioni di rinvio della Cour de cassation alla Corte di giustizia.

49. A questo riguardo, occorre ricordare che spetta al giudice del rinvio determinare, nei procedimenti di cui è investito, quale sia l'interpretazione corretta del diritto nazionale.

50. In virtù di una giurisprudenza costante, spetta al giudice nazionale conferire alla legge nazionale che è chiamato ad applicare un'interpretazione per quanto possibile conforme ai precetti del diritto dell'Unione (sentenze 26 settembre 2000, causa C-262/97, Engelbrecht, Racc. pag. I-7321, punto 39; 27 ottobre 2009, causa C-115/08, EZ, Racc. pag. I-10265, punto 138, e 13 aprile 2010, causa C-91/08, Wall, non ancora pubblicata nella Raccolta, punto 70). Alla luce delle decisioni del Conseil constitutionnel e del Conseil d'État sopra menzionate, siffatta interpretazione delle disposizioni nazionali che hanno introdotto il meccanismo di controllo di legittimità costituzionale di cui trattasi nei procedimenti principali non può essere esclusa.

51. L'esame della questione se sia possibile un'interpretazione del meccanismo della questione prioritaria di legittimità costituzionale conforme ai precetti del diritto dell'Unione non può rimettere in discussione le caratteristiche essenziali del sistema di cooperazione tra la Corte di giustizia e i giudici nazionali, instaurato dall'art. 267 TFUE, quali emergono dalla giurisprudenza citata ai punti 41-45 della presente sentenza.

52. Infatti, secondo la giurisprudenza costante della Corte, al fine di garantire il primato del diritto dell'Unione, il funzionamento del detto sistema di cooperazione esige che il giudice nazionale sia libero, in ogni fase del procedimento che reputi appropriata, ed anche al termine di un procedimento incidentale di legittimità costituzionale, di sottoporre alla Corte di giustizia qualsiasi questione pregiudiziale che ritenga necessaria.

53. Nei limiti in cui il diritto nazionale preveda l'obbligo di avviare un procedimento incidentale di legittimità costituzionale, che impedirebbe al giudice nazionale di disapplicare immediatamente una disposizione legislativa nazionale che ritenga contraria al diritto dell'Unione, il funzionamento del sistema instaurato dall'art. 267 TFUE esige nondimeno che siffatto giudice sia libero, da un lato, di adottare qualsiasi misura necessaria per garantire la tutela giurisdizionale provvisoria dei diritti conferiti dall'ordinamento giuridico dell'Unione e, dall'altro, di disapplicare, al termine di siffatto procedimento incidentale, la disposizione legislativa nazionale di cui trattasi se egli la ritenga contraria al diritto dell'Unione.

54. Occorre peraltro sottolineare che il carattere prioritario di un procedimento incidentale di controllo della legittimità costituzionale di una legge nazionale il cui contenuto si limita a trasporre le disposizioni imperative di una direttiva dell'Unione non può pregiudicare la competenza esclusiva della Corte di giustizia a dichiarare l'invalidità di un atto dell'Unione, segnatamente di una direttiva, competenza che ha per oggetto di garantire la certezza del diritto assicurando l'applicazione uniforme del diritto dell'Unione (v., in questo senso, sentenze 22 ottobre 1987, causa 314/85, Foto-Frost, Racc.

pag. 4199, punti 15-20; 10 gennaio 2006, causa C-344/04, IATA e ELFAA, Racc. pag. I-403, punto 27, e 18 luglio 2007, causa C-119/05, Lucchini, Racc. pag. I-6199, punto 53).

55. Qualora, infatti, il carattere prioritario di un procedimento incidentale di controllo della legittimità costituzionale si concluda con l'abrogazione di una legge nazionale che si limita a recepire le disposizioni imperative di una direttiva dell'Unione, a causa della contrarietà di detta legge alla Costituzione nazionale, la Corte potrebbe, in pratica, essere privata della possibilità di procedere, su domanda dei giudici del merito dello Stato membro interessato, al controllo della validità di detta direttiva con riguardo agli stessi motivi relativi alle esigenze del diritto primario, segnatamente dei diritti riconosciuti dalla Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea, alla quale l'art. 6 TFUE conferisce lo stesso valore giuridico che riconosce ai Trattati.

56. Prima che si possa effettuare il controllo di legittimità costituzionale di una legge, il cui contenuto si limita a trasporre le disposizioni imperative di una direttiva dell'Unione, con riguardo agli stessi motivi che mettono in discussione la validità della direttiva, gli organi giurisdizionali nazionali, avverso le cui decisioni non possono essere proposti ricorsi giurisdizionali di diritto interno, sono, in linea di principio, tenuti, in virtù dell'art. 267, terzo comma, TFUE, a chiedere alla Corte di giustizia di pronunciarsi sulla validità di detta direttiva e, successivamente, a trarre le conseguenze derivanti dalla sentenza pronunciata dalla Corte a titolo pregiudiziale, a meno che il giudice che dà avvio al controllo incidentale di costituzionalità non abbia esso stesso adito la Corte di giustizia con tale questione in forza del secondo comma di detto articolo. Infatti, nel caso di una legge nazionale di trasposizione avente detto contenuto, la questione se la direttiva sia valida, alla luce dell'obbligo di trasposizione della medesima, riveste un carattere preliminare. Inoltre, la fissazione di un termine rigido per la durata dell'esame da parte dei giudici nazionali non può rendere vano il rinvio pregiudiziale relativo alla validità della direttiva in causa.

57. Di conseguenza, occorre risolvere la prima questione posta nel senso che l'art. 267 TFUE osta ad una normativa di uno Stato membro che instaura un procedimento incidentale di controllo della legittimità costituzionale delle leggi nazionali, nei limiti in cui il carattere prioritario di siffatto procedimento abbia l'effetto di impedire - tanto prima della trasmissione di una questione di legittimità costituzionale all'organo giurisdizionale nazionale incaricato di esercitare il controllo di costituzionalità delle leggi, quanto, eventualmente, dopo la decisione di siffatto organo giurisdizionale su detta questione - a tutti gli altri organi giurisdizionali nazionali di esercitare la loro facoltà o di adempiere il loro obbligo di sottoporre questioni pregiudiziali alla Corte. Per contro, l'art. 267 TFUE non osta a siffatta normativa nazionale, purché gli altri organi giurisdizionali nazionali restino liberi:

- di sottoporre alla Corte di giustizia, in qualunque fase del procedimento che ritengano appropriata, ed anche al termine del procedimento incidentale di controllo della legittimità costituzionale, qualsiasi questione pregiudiziale che essi ritengano necessaria,

- di adottare qualsiasi misura necessaria per garantire la tutela giurisdizionale provvisoria dei diritti conferiti dall'ordinamento giuridico dell'Unione, e

- di disapplicare, al termine di siffatto procedimento incidentale, la disposizione legislativa nazionale in questione ove la ritengano contraria al diritto dell'Unione.

Spetta al giudice del rinvio verificare se la normativa nazionale di cui trattasi nei procedimenti principali possa essere interpretata conformemente a siffatti precetti del diritto dell'Unione».

24 aprile 2012, *Servet Kamberaj c. Istituto per l'Edilizia sociale della Provincia autonoma di Bolzano (IPES) e a.*, causa C-571/10, ECLI:EU:C:2012:233

Il sig. Kamberaj, cittadino albanese, residente e stabilmente occupato nella Provincia autonoma di Bolzano dal 1994, nonché titolare di un permesso di soggiorno a tempo indeterminato, aveva

beneficiario, per gli anni 1998-2008, del sussidio per l'alloggio previsto dalle leggi provinciali (altrimenti noto come "sussidio casa").

Con lettera del 22 marzo 2010 l'IPES comunicava al sig. Kamberaj il rigetto della sua domanda di sussidio per l'anno 2009, deducendo a sostegno di tale decisione che lo stanziamento destinato ai cittadini provenienti da paesi terzi era esaurito.

Con ricorso proposto l'8 ottobre 2010, il sig. Kamberaj chiedeva al Tribunale di Bolzano di accertare che detta decisione di rigetto costituiva una discriminazione attuata nei suoi confronti, contrastante, in particolare, con le previsioni delle direttive 2000/43/CE (attuativa del principio della parità di trattamento fra le persone indipendentemente dalla razza e dall'origine etnica) e 2003/109/CE (relativa allo status dei cittadini di paesi terzi soggiornanti di lungo periodo), dal momento che, in materia di sussidio per l'alloggio, con la decisione dell'IPES in sostanza riservava ai cittadini di paesi terzi soggiornanti di lungo periodo un trattamento meno favorevole rispetto a quello previsto per i cittadini dell'Unione.

Ritenendo che la soluzione della controversia dinanzi ad esso pendente dipendesse dall'interpretazione del diritto dell'Unione, il Tribunale di Bolzano sospendeva il procedimento principale e sottoponeva alla Corte di giustizia sette questioni pregiudiziali. In particolare, con la seconda questione, il giudice del rinvio chiedeva in sostanza se, in caso di conflitto tra una norma di diritto nazionale e la CEDU, il richiamo a quest'ultima effettuato dall'articolo 6 TUE imponesse - come imponga - al giudice nazionale di dare diretta attuazione alle disposizioni di tale convenzione, nella fattispecie all'articolo 14 della medesima nonché all'articolo 1 del Protocollo n. 12, disapplicando la norma di diritto nazionale in conflitto, senza dovere previamente sollevare una questione di costituzionalità dinanzi alla Corte costituzionale. In relazione a tale quesito la Corte ha osservato che:

« 60. Ai sensi dell'articolo 6, paragrafo 3, TUE, i diritti fondamentali, così come garantiti dalla CEDU e quali risultanti dalle tradizioni costituzionali comuni degli Stati membri, fanno parte del diritto dell'Unione in quanto principi generali.

61. Tale disposizione del Trattato UE consacra la giurisprudenza costante della Corte secondo la quale i diritti fondamentali sono parte integrante dei principi generali del diritto dei quali la Corte garantisce l'osservanza (v., segnatamente, sentenza del 29 settembre 2011, *Elf Aquitaine/Commissione*, C-521/09 P, Racc. pag. I-8947, punto 112).

62. Tuttavia, l'articolo 6, paragrafo 3, TUE non disciplina il rapporto tra la CEDU e gli ordinamenti giuridici degli Stati membri e nemmeno determina le conseguenze che un giudice nazionale deve trarre nell'ipotesi di conflitto tra i diritti garantiti da tale convenzione ed una norma di diritto nazionale.

63. Si deve pertanto rispondere alla seconda questione dichiarando che il rinvio operato dall'articolo 6, paragrafo 3, TUE alla CEDU non impone al giudice nazionale, in caso di conflitto tra una norma di diritto nazionale e detta convenzione, di applicare direttamente le disposizioni di quest'ultima, disapplicando la norma di diritto nazionale in contrasto con essa».

27 novembre 2012, *Thomas Pringle c. Government of Ireland, Ireland e The Attorney General*, causa C-370/12, ECLI:EU:C:2012:756

Per l'esposizione dei fatti di causa si rimanda alla precedente sezione "Trattati istitutivi"

Relativamente all'asserita incompatibilità della decisione 2011/199 del Consiglio europeo con talune disposizioni dei Trattati relative all'Unione economica e monetaria e con i principi generali del diritto dell'Unione europea, la Corte ha osservato che:

« 52. Occorre [...] stabilire, in primo luogo, se la decisione 2011/199, nella parte in cui modifica l'articolo 136 TFUE aggiungendovi un paragrafo 3, il quale prevede che «[g]li Stati membri la cui moneta è l'euro possono istituire un meccanismo di stabilità», conceda agli Stati membri una competenza nel settore della politica monetaria per quanto riguarda gli Stati membri la cui moneta è l'euro. Infatti, se così fosse, la modifica del Trattato in questione sconfinerebbe nella competenza esclusiva dell'Unione prevista all'articolo 3, paragrafo 1, lettera c), TFUE e, atteso che quest'ultima disposizione è contenuta nella parte prima del Trattato FUE, una tale modifica potrebbe essere realizzata soltanto mediante la procedura di revisione ordinaria prevista all'articolo 48, paragrafi 2-5, TUE.

[...]

54. In forza degli articoli 127, paragrafo 1, TFUE e 282, paragrafo 2, TFUE, l'obiettivo principale della politica monetaria dell'Unione è il mantenimento della stabilità dei prezzi. Queste stesse disposizioni prevedono inoltre che il Sistema europeo di banche centrali (in prosieguo: il «SEBC») sostiene le politiche economiche generali nell'Unione al fine di contribuire alla realizzazione degli obiettivi di quest'ultima definiti nell'articolo 3 del Trattato UE. Peraltro, conformemente all'articolo 139, paragrafo 2, TFUE, l'articolo 127, paragrafo 1, TFUE non si applica agli Stati membri che beneficiano di una deroga ai sensi del paragrafo 1 di tale articolo 139.

55. Occorre pertanto esaminare se gli obiettivi affidati al meccanismo di stabilità la cui istituzione è prevista dall'articolo 1 della decisione 2011/199 nonché gli strumenti predisposti a tal fine non rientrino nella politica monetaria ai sensi degli articoli 3, paragrafo 1, lettera c), TFUE e 127 TFUE.

56. Per quanto riguarda, da un lato, l'obiettivo perseguito da detto meccanismo, che è di salvaguardare la stabilità della zona euro nel suo complesso, esso si distingue chiaramente dall'obiettivo di mantenere la stabilità dei prezzi, che costituisce l'obiettivo principale della politica monetaria dell'Unione. Infatti, anche se la stabilità della zona euro può avere ripercussioni sulla stabilità della moneta utilizzata in tale zona, una misura di politica economica non può essere equiparata ad una misura di politica monetaria per il solo fatto che essa può avere effetti indiretti sulla stabilità dell'euro.

57. Per quanto riguarda, dall'altro, gli strumenti predisposti al fine di raggiungere l'obiettivo perseguito, la decisione 2011/199 precisa soltanto che il meccanismo di stabilità accorderà tutta l'assistenza finanziaria necessaria e che essa non contiene altre indicazioni sul funzionamento di tale meccanismo. Orbene, la concessione di un'assistenza finanziaria ad uno Stato membro non rientra manifestamente nella sfera della politica monetaria.

[...]

60. Alla luce degli obiettivi affidati al meccanismo di stabilità la cui istituzione è prevista dall'articolo 1 della decisione 2011/199, degli strumenti predisposti al fine del loro raggiungimento nonché dello stretto legame esistente fra tale meccanismo e le disposizioni del Trattato FUE relative alla politica economica nonché il quadro regolamentare per il rafforzamento della governance economica dell'Unione, si deve concludere che l'istituzione di detto meccanismo rientra nel settore della politica economica.

61. Tale constatazione non è inficiata dal fatto che la BCE ha emesso, il 17 marzo 2011, un parere sul progetto di decisione del Consiglio europeo che modifica l'articolo 136 del trattato sul funzionamento dell'Unione europea relativamente a un meccanismo di stabilità per gli Stati membri la cui moneta è l'euro (GU C 140, pag. 8). Infatti, se è vero che l'articolo 48, paragrafo 6, secondo comma, TUE dispone che «[i]l Consiglio europeo delibera all'unanimità previa consultazione [...], in caso di modifiche istituzionali nel settore monetario, della [BCE]», tuttavia ciò non toglie che dal considerando 5 della decisione 2011/199 risulta chiaramente che il Consiglio europeo ha proceduto

alla consultazione della BCE di propria iniziativa, e non a seguito di un obbligo gravante su di esso ai sensi di detta disposizione.

[...]

63. Pertanto, l'articolo 1 della decisione 2011/199 il quale, con l'aggiunta di un paragrafo 3 all'articolo 136 TFUE, prevede l'istituzione di un meccanismo di stabilità non è tale da incidere sulla competenza esclusiva riconosciuta all'Unione dall'articolo 3, paragrafo 1, lettera c), TFUE nel settore della politica monetaria per gli Stati membri la cui moneta è l'euro.

64. In secondo luogo, quanto al problema se la decisione 2011/199 incida sulla competenza dell'Unione nel settore del coordinamento delle politiche economiche degli Stati membri, occorre rilevare che, poiché gli articoli 2, paragrafo 3, e 5, paragrafo 1, TFUE circoscrivono il ruolo dell'Unione nel settore della politica economica all'adozione di misure di coordinamento, le disposizioni dei Trattati UE e FUE non conferiscono una competenza specifica all'Unione per istituire un meccanismo di stabilità come quello previsto da tale decisione.

65. Certo, l'articolo 122, paragrafo 2, TFUE conferisce all'Unione la competenza a concedere un'assistenza finanziaria puntuale ad uno Stato membro che si trovi in difficoltà o sia seriamente minacciato da gravi difficoltà a causa di calamità naturali o di circostanze eccezionali che sfuggono al suo controllo. Tuttavia, come sottolinea il Consiglio europeo al considerando 4 della decisione 2011/199, l'articolo 122, paragrafo 2, TFUE non costituisce una base giuridica adeguata per l'istituzione di un meccanismo di stabilità come quello previsto da tale decisione. Infatti, tanto il carattere permanente del meccanismo previsto, quanto il fatto che le sue attività mirano a salvaguardare la stabilità finanziaria della zona euro nel suo complesso non consentirebbero che una simile azione dell'Unione sia condotta sul fondamento di detta disposizione del Trattato FUE.

66. D'altro canto, anche se l'articolo 143, paragrafo 2, TFUE consente anch'esso all'Unione, a talune condizioni, di accordare un concorso reciproco ad uno Stato membro, detta disposizione riguarda solo gli Stati membri la cui moneta non è l'euro.

[...]

68. Pertanto, alla luce degli articoli 4, paragrafo 1, TUE e 5, paragrafo 2, TUE, gli Stati membri la cui moneta è l'euro sono competenti a concludere tra di loro un accordo relativo all'istituzione di un meccanismo di stabilità, come quello previsto dall'articolo 1 della decisione 2011/199 (v., in tal senso, sentenze del 30 giugno 1993, Parlamento/Consiglio e Commissione, C-181/91 e C-248/91, Racc. pag. I-3685, punto 16; del 2 marzo 1994, Parlamento/Consiglio, C-316/91, Racc. pag. I-625, punto 26, e del 20 maggio 2008, Commissione/Consiglio, C-91/05, Racc. pag. I-3651, punto 61).

69. Tuttavia, detti Stati membri non possono esimersi dal rispetto del diritto dell'Unione nell'esercizio delle proprie competenze in tale settore (v. sentenza del 15 gennaio 2002, Gottardo, C-55/00, Racc. pag. I-413, punto 32). Orbene, la rigorosa condizionalità cui il meccanismo di stabilità subordina la concessione di un'assistenza finanziaria in forza del paragrafo 3 dell'articolo 136 TFUE, il quale costituisce la disposizione su cui verte la revisione del Trattato FUE, è diretta a garantire che, nel suo funzionamento, tale meccanismo rispetti il diritto dell'Unione, comprese le misure adottate dall'Unione nell'ambito del coordinamento delle politiche economiche degli Stati membri».

10 luglio 2014, *Impresa Pizzarotti & C. Spa c. Comune di Bari e a.*, causa C- 213/13, ECLI:EU:C:2014:2067

Nell'agosto 2003 il Comune di Bari pubblicava un bando volto a realizzare, nel più breve tempo possibile, una nuova sede unica in cui accorpate tutti gli uffici giudiziari di Bari. Il bando richiedeva che gli offerenti si impegnassero ad avviare i lavori di costruzione delle opere entro il 31 dicembre 2003 e indicava le risorse pubbliche disponibili a tal fine. Tra le proposte pervenute a seguito della pubblicazione del predetto bando, il comune di Bari selezionava quella dell'impresa Pizzarotti. Successivamente, il Ministero della Giustizia comunicava al Comune una forte riduzione delle risorse

pubbliche a disposizione chiedendo di verificare la disponibilità degli offerenti a realizzare comunque l'opera, nonostante il mutato quadro economico. La Pizzarotti, favorevole a proseguire, su richiesta del Comune, riformulava la propria proposta. Nel 2004, veniva comunicato che il finanziamento pubblico era stato completamente eliminato: ciò nonostante, la Pizzarotti presentava una seconda proposta con la quale si offriva di realizzare comunque le opere. Questa seconda proposta rimaneva tuttavia priva di riscontro.

La Pizzarotti si rivolgeva, quindi, al Tar Puglia per far valere l'illegittimità del silenzio della pubblica amministrazione e conseguentemente l'obbligo del Comune di provvedere, ma il giudice respingeva il ricorso. Il Consiglio di Stato, invece, adito in appello, in primo luogo accertava il perdurare dell'inerzia dell'amministrazione comunale; conseguentemente imponeva di dare integrale esecuzione alla seconda proposta della Pizzarotti; infine, affermava la necessità, per il commissario ad acta - appositamente incaricato - di attivare le procedure occorrenti per l'esecuzione della sentenza.

Il commissario, però, disattendendo il disposto del Consiglio di Stato, poneva in essere tutte le attività necessarie per addivenire all'adozione, nell'aprile 2012, di una "variante urbanistica" al piano regolatore del Comune, relativa proprio ai terreni interessati dalla costruzione della cittadella giudiziaria oggetto dell'originario bando, impedendo, di fatto, l'adempimento dell'obbligo di prendere in locazione gli immobili oggetto dei lavori di Pizzarotti. Detta società si rivolgeva nuovamente al Consiglio di Stato per violazione del principio dell'intangibilità del giudicato ex art. 2909 cod. civ. italiano.

In tale contesto, il giudice del rinvio sospendeva il giudizio dinanzi ad esso pendente, per sottoporre due questioni pregiudiziali alla Corte di giustizia. In particolare, con la seconda questione, il Consiglio di Stato chiedeva se poteva essere ritenuto inefficace il giudicato eventualmente formatosi su una decisione del giudice nazionale che avesse condotto ad una situazione contrastante con la normativa dell'Unione europea in materia di appalti pubblici di lavori (nel caso di specie, le decisioni rese del Consiglio di Stato imponevano in capo al Comune di Bari l'obbligo di stipulare con la Pizzarotti un contratto di "locazione" anziché "d'appalto", dando così adito ad una situazione contrastante tra le stesse e la normativa comunitaria in tema di appalti pubblici). Investita di tale questione, la Corte ha osservato che:

« 54. Al riguardo occorre ricordare che, in assenza di una normativa dell'Unione in materia, le modalità di attuazione del principio dell'intangibilità del giudicato rientrano nell'ordinamento giuridico interno degli Stati membri, ai sensi del principio dell'autonomia procedurale di questi ultimi, nel rispetto tuttavia dei principi di equivalenza e di effettività (v., in tal senso, sentenza Fallimento Olimpclub, C-2/08, EU:C:2009:506, punto 24 e giurisprudenza ivi citata).

55. Nella sua domanda di pronuncia pregiudiziale il giudice del rinvio fa presente che, secondo la propria giurisprudenza, esso può, a determinate condizioni, completare il disposto originario di una delle sue sentenze con decisioni di attuazione successive, dando luogo a quel che chiama «giudicato a formazione progressiva».

56. Se, ciò che spetta al giudice del rinvio verificare, per la decisione contenuta nella sua sentenza n. 4267/2007, menzionata al punto 15 della presente sentenza e costituente, secondo l'ordinanza di rinvio, la cosa giudicata nel caso di specie, valgono le condizioni di applicazione di detta modalità procedurale, il medesimo giudice è tenuto, alla luce del principio di equivalenza, ad applicare detta modalità privilegiando, fra le «molteplici e diverse soluzioni attuative» di cui tale decisione può essere oggetto secondo le sue proprie indicazioni, quella che, conformemente al principio di effettività, garantisca l'osservanza della normativa dell'Unione in materia di appalti pubblici di lavori.

[...]

58. Se, al contrario, il giudice del rinvio dovesse ritenere che la corretta applicazione di tale normativa sia un ostacolo, tenuto conto delle norme procedurali interne applicabili, per il giudicato costituito dalla sua sentenza n. 4267/2007 o dalle relative decisioni di esecuzione adottate il 15 aprile e il 3 dicembre 2010, va ricordata l'importanza che riveste, sia nell'ordinamento giuridico

dell'Unione che negli ordinamenti giuridici nazionali, il principio dell'intangibilità del giudicato. Infatti, al fine di garantire tanto la stabilità del diritto e dei rapporti giuridici quanto una buona amministrazione della giustizia, è importante che le decisioni giurisdizionali divenute definitive dopo l'esaurimento dei mezzi di ricorso disponibili o dopo la scadenza dei termini previsti per tali ricorsi non possano più essere rimesse in discussione (sentenze Kapferer, C-234/04, EU:C:2006:178, punto 20; Commissione/Lussemburgo, C-526/08, EU:C:2010:379, punto 26, e ThyssenKrupp Nirosta/Commissione, C-352/09 P, EU:C:2011:191, punto 123).

59. Pertanto, il diritto dell'Unione non impone a un giudice nazionale di disapplicare le norme procedurali interne che attribuiscono forza di giudicato a una pronuncia giurisdizionale, neanche quando ciò permetterebbe di porre rimedio a una situazione nazionale contrastante con detto diritto (v., in tal senso, sentenze Eco Swiss, C-126/97, EU:C:1999:269, punti 46 e 47; Kapferer, EU:C:2006:178, punti 20 e 21; Fallimento Olimpiclub, EU:C:2009:506, punti 22 e 23; Asturcom Telecomunicaciones, C-40/08, EU:C:2009:615, punti da 35 a 37, nonché Commissione/Slovacchia, C-507/08, EU:C:2010:802, punti 59 e 60).

60. Il diritto dell'Unione non esige, dunque, che, per tener conto dell'interpretazione di una disposizione pertinente di tale diritto offerta dalla Corte posteriormente alla decisione di un organo giurisdizionale avente autorità di cosa giudicata, quest'ultimo ritorni necessariamente su tale decisione.

[...]

62. Ciò osservato, qualora le norme procedurali interne applicabili prevedano la possibilità, a determinate condizioni, per il giudice nazionale di ritornare su una decisione munita di autorità di giudicato, per rendere la situazione compatibile con il diritto nazionale, tale possibilità deve essere esercitata, conformemente ai principi di equivalenza e di effettività, e sempre che dette condizioni siano soddisfatte, per ripristinare la conformità della situazione oggetto del procedimento principale alla normativa dell'Unione in materia di appalti pubblici di lavori.

63. Al riguardo è d'uopo sottolineare che detta normativa contiene norme essenziali del diritto dell'Unione, in quanto mira ad assicurare l'applicazione dei principi della parità di trattamento degli offerenti e di trasparenza ai fini dell'apertura di una concorrenza non falsata in tutti gli Stati membri (v., in tal senso, sentenze Commissione/Portogallo, C-70/06, EU:C:2008:3, punto 40; Michaniki, C-213/07, EU:C:2008:731, punto 55; Commissione/Cipro, C-251/09, EU:C:2011:84, punti da 37 a 39, nonché Manova, C-336/12, EU:C:2013:647, punto 28).

64. Alla luce di quanto precede, occorre rispondere alla seconda questione che, se le norme procedurali interne applicabili glielo consentono, un organo giurisdizionale nazionale, come il giudice del rinvio, che abbia statuito in ultima istanza senza che prima fosse adita in via pregiudiziale la Corte ai sensi dell'articolo 267 TFUE, deve o completare la cosa giudicata costituita dalla decisione che ha condotto a una situazione contrastante con la normativa dell'Unione in materia di appalti pubblici di lavori o ritornare su tale decisione, per tener conto dell'interpretazione di tale normativa offerta successivamente dalla Corte».

8 settembre 2015, *Procedimento penale a carico di Ivo Taricco e a.*, causa C-105/14, ECLI:EU:C:2015:555

Nei confronti del sig. Ivo Taricco e di altri soggetti veniva promosso, avanti il Tribunale di Cuneo, un procedimento penale con l'imputazione di aver costituito e organizzato, tra il 2005 e il 2009, un'associazione a delinquere, nell'ambito della quale gli imputati ponevano in essere operazioni fraudolente note come «frodi carosello». Grazie a società interposte e a falsi documenti, tali soggetti avrebbero acquistato bottiglie di champagne in esenzione da IVA, consentendo anche alla società Planet S.r.l. di acquistare tali bottiglie a prezzo inferiore a quello di mercato, in tal modo falsando quest'ultimo.

Una parte dei reati per i quali si è proceduto nei confronti del sig. Taricco e delle altre persone (associazione a delinquere ed evasione fiscale) si estinguevano per il decorso del termine di prescrizione (la restante parte dei reati prescrivendosi, invece, al più tardi l'8 febbraio 2018). Ciò era condizione ostativa alla possibilità per il giudice penale italiano di emettere sentenza definitiva, per via della complessità delle indagini e della lunghezza del procedimento: la proroga del termine di prescrizione in pendenza del procedimento penale prevista dal diritto italiano, connessa alla lunghezza del procedimento stesso, si sarebbe tradotta, sul piano pratico, in un'impunità di fatto per gli imputati dovuta allo scadere del termine di prescrizione.

Il Tribunale di Cuneo, giudice del rinvio, chiedeva quindi alla Corte se, finendo col garantire l'impunità alle persone e alle imprese che violano le disposizioni penali, il diritto italiano non avesse in sostanza creato una nuova possibilità di esenzione dall'IVA non prevista dal diritto dell'Unione, autorizzando indirettamente una concorrenza sleale da parte di taluni operatori economici stabiliti in Italia rispetto ad imprese con sede in altri Stati membri, con conseguente violazione dell'articolo 101 TFUE. In aggiunta, in caso di risposta affermativa a tale quesito, il giudice italiano chiedeva se gli fosse stato possibile disapplicare tali disposizioni nazionali. La Corte, investita della questione, circa le conseguenze di un'eventuale incompatibilità delle disposizioni nazionali di cui si trattava con il diritto dell'Unione e sul ruolo del giudice nazionale, ha osservato che:

« 49. Qualora il giudice nazionale giungesse alla conclusione che le disposizioni nazionali di cui trattasi non soddisfano gli obblighi del diritto dell'Unione relativi al carattere effettivo e dissuasivo delle misure di lotta contro le frodi all'IVA, detto giudice sarebbe tenuto a garantire la piena efficacia del diritto dell'Unione disapplicando, all'occorrenza, tali disposizioni e neutralizzando quindi la conseguenza rilevata al punto 46 della presente sentenza, senza che debba chiedere o attendere la previa rimozione di dette disposizioni in via legislativa o mediante qualsiasi altro procedimento costituzionale (v., in tal senso, sentenze Berlusconi e a., C-387/02, C-391/02 e C-403/02, EU:C:2005:270, punto 72 e giurisprudenza ivi citata, nonché Küçükdeveci, C-555/07, EU:C:2010:21, punto 51 e giurisprudenza ivi citata).

50. A tale riguardo, è necessario sottolineare che l'obbligo degli Stati membri di lottare contro le attività illecite lesive degli interessi finanziari dell'Unione con misure dissuasive ed effettive nonché il loro obbligo di adottare, per combattere la frode lesiva degli interessi finanziari dell'Unione, le stesse misure che adottano per combattere la frode lesiva dei loro interessi finanziari sono obblighi imposti, in particolare, dal diritto primario dell'Unione, ossia dall'articolo 325, paragrafi 1 e 2, TFUE.

51. Tali disposizioni del diritto primario dell'Unione pongono a carico degli Stati membri un obbligo di risultato preciso e non accompagnato da alcuna condizione quanto all'applicazione della regola in esse enunciata, ricordata al punto precedente.

52. In forza del principio del primato del diritto dell'Unione, le disposizioni dell'articolo 325, paragrafi 1 e 2, TFUE hanno l'effetto, nei loro rapporti con il diritto interno degli Stati membri, di rendere ipso iure inapplicabile, per il fatto stesso della loro entrata in vigore, qualsiasi disposizione contrastante della legislazione nazionale esistente (v. in tal senso, in particolare, sentenza ANAFE, C-606/10, EU:C:2012:348, punto 73 e giurisprudenza ivi citata).

53. Occorre aggiungere che se il giudice nazionale dovesse decidere di disapplicare le disposizioni nazionali di cui trattasi, egli dovrà allo stesso tempo assicurarsi che i diritti fondamentali degli interessati siano rispettati. Questi ultimi, infatti, potrebbero vedersi infliggere sanzioni alle quali, con ogni probabilità, sarebbero sfuggiti in caso di applicazione delle suddette disposizioni di diritto nazionale.

54. A tale riguardo, diversi interessati che hanno presentato osservazioni alla Corte hanno fatto riferimento all'articolo 49 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea (in prosieguo: la «Carta»), che sancisce i principi di legalità e di proporzionalità dei reati e delle pene, in base ai quali, in particolare, nessuno può essere condannato per un'azione o un'omissione che, al momento in cui è stata commessa, non costituiva reato secondo il diritto interno o il diritto internazionale.

55. Tuttavia, con riserva di verifica da parte del giudice nazionale, la disapplicazione delle disposizioni nazionali di cui trattasi avrebbe soltanto per effetto di non abbreviare il termine di prescrizione generale nell'ambito di un procedimento penale pendente, di consentire un effettivo perseguimento dei fatti incriminati nonché di assicurare, all'occorrenza, la parità di trattamento tra le sanzioni volte a tutelare, rispettivamente, gli interessi finanziari dell'Unione e quelli della Repubblica italiana. Una disapplicazione del diritto nazionale siffatta non violerebbe i diritti degli imputati, quali garantiti dall'articolo 49 della Carta.

56. Infatti, non ne deriverebbe affatto una condanna degli imputati per un'azione o un'omissione che, al momento in cui è stata commessa, non costituiva un reato punito dal diritto nazionale [...], né l'applicazione di una sanzione che, allo stesso momento, non era prevista da tale diritto. Al contrario, i fatti contestati agli imputati nel procedimento principale integravano, alla data della loro commissione, gli stessi reati ed erano passibili delle stesse sanzioni penali attualmente previste.

57. La giurisprudenza della Corte europea dei diritti dell'uomo relativa all'articolo 7 della Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali, firmata a Roma il 4 novembre 1950, che sancisce diritti corrispondenti a quelli garantiti dall'articolo 49 della Carta, avvalorata tale conclusione. Secondo tale giurisprudenza, infatti, la proroga del termine di prescrizione e la sua immediata applicazione non comportano una lesione dei diritti garantiti dall'articolo 7 della suddetta Convenzione, dato che tale disposizione non può essere interpretata nel senso che osta a un allungamento dei termini di prescrizione quando i fatti addebitati non si siano ancora prescritti [v., in tal senso, Corte eur D.U., sentenze Coëme e a. c. Belgio, nn. 32492/96, 32547/96, 32548/96, 33209/96 e 33210/96, § 149, CEDU 2000-VII; Scoppola c. Italia (n. 2) del 17 settembre 2009, n. 10249/03, § 110 e giurisprudenza ivi citata, e OAO Neftyanaya Kompaniya Yukos c. Russia del 20 settembre 2011, n. 14902/04, §§ 563, 564 e 570 e giurisprudenza ivi citata].

58. Alla luce delle suesposte considerazioni, occorre rispondere alla terza questione che una normativa nazionale in materia di prescrizione del reato come quella stabilita dalle disposizioni nazionali di cui trattasi - normativa che prevedeva, all'epoca dei fatti di cui al procedimento principale, che l'atto interruttivo verificatosi nell'ambito di procedimenti penali riguardanti frodi gravi in materia di IVA comportasse il prolungamento del termine di prescrizione di solo un quarto della sua durata iniziale - è idonea a pregiudicare gli obblighi imposti agli Stati membri dall'articolo 325, paragrafi 1 e 2, TFUE nell'ipotesi in cui detta normativa nazionale impedisca di infliggere sanzioni effettive e dissuasive in un numero considerevole di casi di frode grave che ledono gli interessi finanziari dell'Unione, o in cui preveda, per i casi di frode che ledono gli interessi finanziari dello Stato membro interessato, termini di prescrizione più lunghi di quelli previsti per i casi di frode che ledono gli interessi finanziari dell'Unione, circostanze che spetta al giudice nazionale verificare. Il giudice nazionale è tenuto a dare piena efficacia all'articolo 325, paragrafi 1 e 2, TFUE disapplicando, all'occorrenza, le disposizioni nazionali che abbiano per effetto di impedire allo Stato membro interessato di rispettare gli obblighi impostigli dall'articolo 325, paragrafi 1 e 2, TFUE».

4 febbraio 2016, *Procedimento penale a carico di Sebat Ince*, causa C- 336/14, ECLI:EU:C:2016:72

Dinanzi all'Amtsgericht Sonthofen (Pretura circondariale di Sonthofen, Germania), il pubblico ministero tedesco contestava alla sig.ra Sebat Ince di aver svolto, senza la necessaria autorizzazione amministrativa, attività d'intermediazione di scommesse sportive mediante una macchina per scommesse installata in un bar situato in Baviera. La società austriaca per la quale tali scommesse sono state raccolte era titolare soltanto in Austria, e non in Germania, di una licenza per l'organizzazione di scommesse sportive.

Le imputazioni a carico della sig.ra Ince riguardano anzitutto il primo semestre dell'anno 2012, periodo durante il quale l'organizzazione e l'intermediazione di scommesse sportive eranoriservate,

in Germania, ad un monopolio pubblico in base alle norme del Trattato tra i Länder del 2008 sui giochi d'azzardo (lo Staatsvertrag zum Glücksspielwesen concluso fra i Länder tedeschi). Con due sentenze (Stoß e a., C-316/07, da C-358/07 a C-360/07, C-409/07 e C-410/07; nonché Carmen Media Group, C-46/08) la Corte di giustizia aveva precedentemente già statuito circa l'incompatibilità del sistema delineato dal predetto Trattato tedesco con i Trattati UE.

Le imputazioni a carico della sig.ra Ince riguardano anche il secondo semestre dell'anno 2012, periodo durante il quale l'organizzazione e l'intermediazione di scommesse sportive erano ormai disciplinate dal Trattato modificativo del 2012 sui giochi d'azzardo (Glücksspieländerungsstaatsvertrag, concluso tra i Länder ed entrato in vigore in Baviera il 1 luglio 2012). Tale secondo Trattato conteneva una clausola di sperimentazione secondo cui degli operatori privati possono ottenere, per un periodo di sette anni dall'entrata in vigore di tale trattato, una concessione per l'organizzazione di scommesse sportive.

Tuttavia, all'epoca dei fatti nessuna delle concessioni disponibili era stata attribuita, sicché nessun operatore privato era autorizzato ad organizzare o a raccogliere scommesse sportive in Germania.

In tale contesto, l'Amtsgericht sospendeva il procedimento nazionale e formulava alla Corte di giustizia una serie di questioni pregiudiziali in merito alle conseguenze che le autorità amministrative e giudiziarie avrebbero dovuto trarre, da un lato, dall'incompatibilità del vecchio monopolio pubblico con il diritto dell'Unione durante il periodo di elaborazione della riforma e, dall'altro, dalla continuità nei fatti di tale monopolio a seguito della riforma del 2012. Investita della questione, la Corte di giustizia, con particolare riguardo ai rapporti tra l'ordinamento nazionale e l'ordinamento UE, ha osservato quanto segue:

« 52. In proposito va ricordato, anzitutto, che, in virtù del principio del primato del diritto dell'Unione, le disposizioni dei Trattati e gli atti delle istituzioni direttamente applicabili hanno l'effetto, nei loro rapporti con il diritto interno degli Stati membri, di rendere ipso iure inapplicabile, per il fatto stesso della loro entrata in vigore, qualsiasi disposizione contrastante della legislazione nazionale (v. sentenze Simmenthal, 106/77, EU:C:1978:49, punto 17; Factortame e a., C-213/89, EU:C:1990:257, punto 18, nonché Winner Wetten, C-409/06, EU:C:2010:503, punto 53).

53. La Corte ha precisato che, per effetto del primato del diritto dell'Unione direttamente applicabile, una normativa nazionale riguardante un monopolio pubblico sulle scommesse sulle competizioni sportive, la quale, secondo quanto accertato da un giudice nazionale, comporti restrizioni incompatibili con la libera prestazione dei servizi, stante l'incapacità di tali restrizioni di contribuire a limitare le attività di scommessa in modo coerente e sistematico, non può continuare ad applicarsi per un periodo transitorio (v. sentenze Winner Wetten, C-409/06, EU:C:2010:503, punto 69, nonché Stanleybet International e a., C-186/11 e C-209/11, EU:C:2013:33, punto 38).

54. Tuttavia, il rifiuto di concedere un periodo transitorio in caso di incompatibilità della normativa nazionale con l'articolo 56 TFUE non comporta necessariamente l'obbligo dello Stato membro interessato di liberalizzare il mercato dei giochi d'azzardo, ove questo Stato dovesse ritenere che una liberalizzazione siffatta non sia compatibile con il livello di tutela dei consumatori e dell'ordine sociale che esso intende assicurare. Infatti, allo stato attuale del diritto dell'Unione, gli Stati membri conservano la facoltà di riformare il monopolio esistente al fine di renderlo compatibile con le disposizioni del Trattato FUE, assoggettandolo, in particolare, ad un effettivo e stretto controllo da parte delle autorità pubbliche (v. sentenza Stanleybet International e a., C-186/11 e C-209/11, EU:C:2013:33, punto 46).

55. In ogni caso, ove lo Stato membro interessato dovesse ritenere che una riforma del monopolio esistente, per renderlo compatibile con le disposizioni del Trattato, non sia ipotizzabile e che la liberalizzazione del mercato dei giochi d'azzardo meglio si addica al livello di tutela dei consumatori e dell'ordine sociale che esso intende assicurare, sarà tenuto a rispettare le norme fondamentali dei Trattati, e in particolare l'articolo 56 TFUE, i principi di parità di trattamento e di non discriminazione a motivo della cittadinanza, nonché l'obbligo di trasparenza che ne deriva. In

un caso siffatto, l'istituzione in tale Stato membro di un regime di previa autorizzazione amministrativa per quanto riguarda l'offerta di alcuni tipi di giochi d'azzardo deve essere fondata su criteri oggettivi, non discriminatori e noti in anticipo, in modo da circoscrivere l'esercizio del potere discrezionale delle autorità nazionali entro limiti idonei ad evitarne un utilizzo arbitrario (v. sentenze *Carmen Media Group*, C-46/08, EU:C:2010:505, punto 90, nonché *Stanleybet International e a.*, C-186/11 e C-209/11, EU:C:2013:33, punto 47)».

5 dicembre 2017, *M.A.S., M.B.*, causa C-42/17, ECLI:EU:C:2017:936

Per la parte in fatto si rimanda al capitolo I “Fonti” e, segnatamente, al paragrafo 2 “Carta dei diritti fondamentali dell’Unione europea”

In relazione alla questione posta dalla Corte costituzionale italiana con ordinanza n. 24/2017 (paragrafo 2 del presente capitolo “Orientamento della Corte costituzionale”) relativa all’interpretazione dell’art. 325 TFUE espressa dalla Corte di giustizia nella sentenza Taricco (8 settembre 2015, causa C-105/14) concernente l’obbligo del giudice nazionale competente di dare piena efficacia all’art. 325, parr. 1 e 2 TFUE disapplicando, all’occorrenza, le disposizioni nazionali che abbiano per effetto di impedire allo Stato membro il rispetto degli obblighi imposti da tali disposizioni del Trattato, per quanto attiene al rispetto delle peculiarità dell’ordinamento costituzionale dello Stato membro e della sua identità costituzionale, la Corte ha rilevato:

«38. Per quanto riguarda le conseguenze di un’eventuale incompatibilità di una normativa nazionale con l’articolo 325, paragrafi 1 e 2, TFUE, dalla giurisprudenza della Corte emerge che detto articolo pone a carico degli Stati membri obblighi di risultato precisi, che non sono accompagnati da alcuna condizione quanto all’applicazione delle norme enunciate da tali disposizioni (v., in tal senso, sentenza *Taricco*, punto 51).

39. Spetta quindi ai giudici nazionali competenti dare piena efficacia agli obblighi derivanti dall’articolo 325, paragrafi 1 e 2, TFUE e disapplicare disposizioni interne, in particolare riguardanti la prescrizione, che, nell’ambito di un procedimento relativo a reati gravi in materia di IVA, ostino all’applicazione di sanzioni effettive e dissuasive per combattere le frodi lesive degli interessi finanziari dell’Unione (v., in tal senso, sentenza *Taricco*, punti 49 e 58).

40. Si deve ricordare che, al punto 58 della sentenza *Taricco*, le disposizioni nazionali in questione sono state considerate idonee a pregiudicare gli obblighi imposti allo Stato membro interessato dall’articolo 325, paragrafi 1 e 2, TFUE, nell’ipotesi in cui dette disposizioni impediscano di infliggere sanzioni penali effettive e dissuasive in un numero considerevole di casi di frode grave che ledono gli interessi finanziari dell’Unione o in cui prevedano, per i casi di frode che ledono detti interessi, termini di prescrizione più brevi di quelli previsti in casi di frode che ledono gli interessi finanziari di tale Stato membro.

41. Spetta, in prima battuta, al legislatore nazionale stabilire norme sulla prescrizione che consentano di ottemperare agli obblighi derivanti dall’articolo 325 TFUE, alla luce delle considerazioni esposte dalla Corte al punto 58 della sentenza *Taricco*. È infatti compito del legislatore garantire che il regime nazionale di prescrizione in materia penale non conduca all’impunità in un numero considerevole di casi di frode grave in materia di IVA o non sia, per gli imputati, più severo nei casi di frode lesivi degli interessi finanziari dello Stato membro interessato rispetto a quelli che ledono gli interessi finanziari dell’Unione.

42. A tale riguardo, occorre ricordare che il fatto che un legislatore nazionale proroghi un termine di prescrizione con applicazione immediata, anche con riferimento a fatti addebitati che non sono ancora prescritti, non lede, in linea generale, il principio di legalità dei reati e delle pene (v., in tal senso, sentenza *Taricco*, punto 57, e giurisprudenza della Corte europea dei diritti dell’uomo citata a tale punto).

43. Ciò premesso, occorre aggiungere che il settore della tutela degli interessi finanziari dell'Unione attraverso la previsione di sanzioni penali rientra nella competenza concorrente dell'Unione e degli Stati membri, ai sensi dell'articolo 4, paragrafo 2, TFUE.

44. Nella fattispecie, alla data dei fatti di cui al procedimento principale, il regime della prescrizione applicabile ai reati in materia di IVA non era stato oggetto di armonizzazione da parte del legislatore dell'Unione, armonizzazione che è successivamente avvenuta, in modo parziale, solo con l'adozione della direttiva (UE) 2017/1371 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 5 luglio 2017, relativa alla lotta contro la frode che lede gli interessi finanziari dell'Unione mediante il diritto penale (GU 2017, L 198, pag. 29).

45. La Repubblica italiana era quindi libera, a tale data, di prevedere che, nel suo ordinamento giuridico, detto regime ricadesse, al pari delle norme relative alla definizione dei reati e alla determinazione delle pene, nel diritto penale sostanziale e fosse a questo titolo soggetto, come queste ultime norme, al principio di legalità dei reati e delle pene.

46. Dal canto loro, i giudici nazionali competenti, quando devono decidere, nei procedimenti pendenti, di disapplicare le disposizioni del codice penale in questione, sono tenuti ad assicurarsi che i diritti fondamentali delle persone accusate di aver commesso un reato siano rispettati (v., in tal senso, sentenza Taricco, punto 53).

47. A tale riguardo, resta consentito alle autorità e ai giudici nazionali applicare gli standard nazionali di tutela dei diritti fondamentali, a patto che tale applicazione non comprometta il livello di tutela previsto dalla Carta, come interpretata dalla Corte, né il primato, l'unità o l'effettività del diritto dell'Unione (sentenza del 26 febbraio 2013, Åkerberg Fransson, C-617/10, EU:C:2013:105, punto 29 e giurisprudenza ivi citata).

48. In particolare, per quanto riguarda l'inflizione di sanzioni penali, spetta ai giudici nazionali competenti assicurarsi che i diritti degli imputati derivanti dal principio di legalità dei reati e delle pene siano garantiti.

49. Orbene, secondo il giudice del rinvio, tali diritti non sarebbero rispettati in caso di disapplicazione delle disposizioni del codice penale in questione, nell'ambito dei procedimenti principali, dato che, da un lato, gli interessati non potevano ragionevolmente prevedere, prima della pronuncia della sentenza Taricco, che l'articolo 325 TFUE avrebbe imposto al giudice nazionale, alle condizioni stabilite in detta sentenza, di disapplicare le suddette disposizioni.

50. Dall'altro, secondo detto giudice, il giudice nazionale non può definire il contenuto concreto dei presupposti in presenza dei quali esso dovrebbe disapplicare tali disposizioni – ossia nell'ipotesi in cui esse impediscano di infliggere sanzioni effettive e dissuasive in un numero considerevole di casi di frode grave – senza violare i limiti imposti alla sua discrezionalità dal principio di legalità dei reati e delle pene.

51. A tale riguardo, si deve ricordare l'importanza, tanto nell'ordinamento giuridico dell'Unione quanto negli ordinamenti giuridici nazionali, che riveste il principio di legalità dei reati e delle pene, nei suoi requisiti di prevedibilità, determinatezza e irretroattività della legge penale applicabile.

52. Tale principio, quale sancito all'articolo 49 della Carta, si impone agli Stati membri quando attuano il diritto dell'Unione, conformemente all'articolo 51, paragrafo 1, della medesima, come avviene allorché essi prevedano, nell'ambito degli obblighi loro imposti dall'articolo 325 TFUE, di infliggere sanzioni penali per i reati in materia di IVA. L'obbligo di garantire l'efficace riscossione delle risorse dell'Unione non può quindi contrastare con tale principio (v., per analogia, sentenza del 29 marzo 2012, Belvedere Costruzioni, C-500/10, EU:C:2012:186, punto 23).

53. Inoltre, il principio di legalità dei reati e delle pene appartiene alle tradizioni costituzionali comuni agli Stati membri (v., per quanto riguarda il principio di irretroattività della legge penale, sentenze del 13 novembre 1990, Fedesa e a., C-331/88, EU:C:1990:391, punto 42, nonché del 7 gennaio 2004, X, C-60/02, EU:C:2004:10, punto 63) ed è stato sancito da vari trattati internazionali, segnatamente all'articolo 7, paragrafo 1, della CEDU (v., in tal senso, sentenza del 3 maggio 2007, *Advocaten voor de Wereld*, C-303/05, EU:C:2007:261, punto 49).

54. Dalle spiegazioni relative alla Carta dei diritti fondamentali (GU 2007, C 303, pag. 17) emerge che, conformemente all'articolo 52, paragrafo 3, della Carta, il diritto garantito all'articolo 49 della medesima ha significato e portata identici al diritto garantito dalla CEDU.

55. Per quanto riguarda gli obblighi derivanti dal principio di legalità dei reati e delle pene, occorre rilevare, in primo luogo, che la Corte europea dei diritti dell'uomo ha dichiarato, a proposito dell'articolo 7, paragrafo 1, della CEDU, che, in base a tale principio, le disposizioni penali devono rispettare determinati requisiti di accessibilità e di prevedibilità per quanto riguarda tanto la definizione del reato quanto la determinazione della pena (v. Corte EDU, 15 novembre 1996, *Cantoni c. Francia*, CE:ECHR:1996:1115JUD001786291, § 29; Corte EDU, 7 febbraio 2002, *E.K. c. Turchia*, CE:ECHR:2002:0207JUD002849695, § 51; Corte EDU, 29 marzo 2006, *Achour c. Francia*, CE:ECHR:2006:0329JUD006733501, § 41, e Corte EDU, 20 settembre 2011, *OA O Neftyanaya Kompaniya Yukos c. Russia*, CE:ECHR:2011:0920JUD001490204, §§ da 567 a 570).

56. In secondo luogo, occorre sottolineare che il requisito della determinatezza della legge applicabile, che è inerente a tale principio, implica che la legge definisca in modo chiaro i reati e le pene che li reprimono. Tale condizione è soddisfatta quando il singolo può conoscere, in base al testo della disposizione rilevante e, se del caso, con l'aiuto dell'interpretazione che ne sia stata fatta dai giudici, gli atti e le omissioni che chiamano in causa la sua responsabilità penale (v., in tal senso, sentenza del 28 marzo 2017, *Rosneft*, C-72/15, EU:C:2017:236, punto 162).

57. In terzo luogo, il principio di irretroattività della legge penale osta in particolare a che un giudice possa, nel corso di un procedimento penale, sanzionare penalmente una condotta non vietata da una norma nazionale adottata prima della commissione del reato addebitato, ovvero aggravare il regime di responsabilità penale di coloro che sono oggetto di un procedimento siffatto (v., per analogia, sentenza dell'8 novembre 2016, *Ognyanov*, C-554/14, EU:C:2016:835, punti da 62 a 64 e giurisprudenza ivi citata).

58. A tale riguardo, come rilevato al punto 45 della presente sentenza, i requisiti di prevedibilità, determinatezza e irretroattività inerenti al principio di legalità dei reati e delle pene si applicano, nell'ordinamento giuridico italiano, anche al regime di prescrizione relativo ai reati in materia di IVA.

59. Ne deriva, da un lato, che spetta al giudice nazionale verificare se la condizione richiesta dal punto 58 della sentenza *Taricco*, secondo cui le disposizioni del codice penale in questione impediscono di infliggere sanzioni penali effettive e dissuasive in un numero considerevole di casi di frode grave che ledono gli interessi finanziari dell'Unione, conduca a una situazione di incertezza nell'ordinamento giuridico italiano quanto alla determinazione del regime di prescrizione applicabile, incertezza che contrasterebbe con il principio della determinatezza della legge applicabile. Se così effettivamente fosse, il giudice nazionale non sarebbe tenuto a disapplicare le disposizioni del codice penale in questione.

60. Dall'altro, i requisiti menzionati al punto 58 della presente sentenza ostano a che, in procedimenti relativi a persone accusate di aver commesso reati in materia di IVA prima della pronuncia della sentenza *Taricco*, il giudice nazionale disapplichi le disposizioni del codice penale in questione. Infatti, la Corte ha già sottolineato, al punto 53 di tale sentenza, che a dette persone potrebbero, a causa della disapplicazione di queste disposizioni, essere inflitte sanzioni alle quali, con ogni probabilità, sarebbero sfuggite se le suddette disposizioni fossero state applicate. Tali persone potrebbero quindi essere retroattivamente assoggettate a un regime di punibilità più severo di quello vigente al momento della commissione del reato.

61. Se il giudice nazionale dovesse quindi essere indotto a ritenere che l'obbligo di disapplicare le disposizioni del codice penale in questione contrasti con il principio di legalità dei reati e delle pene, esso non sarebbe tenuto a conformarsi a tale obbligo, e ciò neppure qualora il rispetto del medesimo consentisse di rimediare a una situazione nazionale incompatibile con il diritto dell'Unione (v., per analogia, sentenza del 10 luglio 2014, *Impresa Pizzarotti*, C-213/13, EU:C:2014:2067, punti 58 e 59).

Spetta allora al legislatore nazionale adottare le misure necessarie, come rilevato ai punti 41 e 42 della presente sentenza.

62. Alla luce delle suesposte considerazioni, occorre rispondere alle questioni prima e seconda dichiarando che l'articolo 325, paragrafi 1 e 2, TFUE dev'essere interpretato nel senso che esso impone al giudice nazionale di disapplicare, nell'ambito di un procedimento penale riguardante reati in materia di IVA, disposizioni interne sulla prescrizione, rientranti nel diritto sostanziale nazionale, che ostino all'inflizione di sanzioni penali effettive e dissuasive in un numero considerevole di casi di frode grave che ledono gli interessi finanziari dell'Unione o che prevedano, per i casi di frode grave che ledono tali interessi, termini di prescrizione più brevi di quelli previsti per i casi che ledono gli interessi finanziari dello Stato membro interessato, a meno che una disapplicazione siffatta comporti una violazione del principio di legalità dei reati e delle pene a causa dell'insufficiente determinatezza della legge applicabile, o dell'applicazione retroattiva di una normativa che impone un regime di punibilità più severo di quello vigente al momento della commissione del reato».

6 marzo 2018, *Slowakische Republik contro Achmea BV*, causa C-284/16, ECLI:EU:C:2018:158

Il 1 gennaio 1993, la Repubblica slovacca è succeduta, in qualità di avente causa della Repubblica federale ceca e slovacca, nei diritti e negli obblighi di quest'ultima ai sensi dell'accordo per la promozione e la tutela reciproche degli investimenti tra il Regno dei Paesi Bassi e la Repubblica federale ceca e slovacca (in prosieguo: il «TBI»). Il 1 maggio 2004, essa ha aderito all'Unione europea. Sempre nel corso del 2004, nel quadro di una riforma del suo sistema sanitario, la Repubblica slovacca apriva il mercato slovacco a operatori nazionali e ad operatori di altri Stati che offrivano servizi di assicurazione sanitaria privata. La Achmea, un'impresa appartenente ad un gruppo di assicurazioni olandese, dopo aver ottenuto l'autorizzazione in qualità di organismo di assicurazione sanitaria, stabiliva una filiale in Slovacchia, per il cui tramite offriva prestazioni di assicurazione sanitaria privata sul mercato slovacco. Nel corso del 2006, la Repubblica slovacca ha revocato parzialmente la liberalizzazione del mercato delle assicurazioni sanitarie private, in particolare vietando la distribuzione degli utili generati dalle attività di assicurazione sanitaria privata. Successivamente, poiché l'Ústavný súd Slovenskej republiky (Corte costituzionale della Repubblica slovacca), con sentenza del 26 gennaio 2011, dichiarava che il divieto violava la costituzione slovacca, la Repubblica slovacca, con una legge entrata in vigore il 1 agosto 2011, autorizzava nuovamente la distribuzione degli utili di cui trattasi.

Ritenendo che le misure legislative della Repubblica slovacca le avessero arrecato pregiudizio, la Achmea nel 2008 avviava contro tale Stato membro un procedimento arbitrale ai sensi dell'articolo 8 del TBI. Essendo stata scelta come sede dell'arbitrato Francoforte sul Meno (Germania), il diritto tedesco veniva applicato al procedimento arbitrale e, con lodo del 7 dicembre 2012, il collegio arbitrale condannava la Repubblica slovacca a pagare alla Achmea un risarcimento danni per un importo principale di EUR 22,1 milioni. La Repubblica slovacca proponeva allora un ricorso di annullamento di tale lodo arbitrale dinanzi all'Oberlandesgericht Frankfurt am Main (Tribunale superiore del Land, Francoforte sul Meno, Germania). Poiché detto giudice respingeva il ricorso, la Repubblica slovacca proponeva un'impugnazione avverso tale decisione dinanzi al Bundesgerichtshof (Corte federale di giustizia, Germania). Il Bundesgerichtshof proponeva quindi domanda di pronuncia pregiudiziale, chiedendo, con la prima e la seconda questione, se gli articoli 344 e 267 TFUE ostino all'applicazione di una clausola di un accordo bilaterale in materia di investimenti concluso tra gli Stati membri dell'Unione, in base alla quale un investitore di uno Stato contraente, in caso di controversie in materia di investimenti nell'altro Stato contraente, può avviare nei confronti di quest'ultimo un procedimento dinanzi a un collegio arbitrale, nel caso in cui l'accordo in materia di investimenti sia stato concluso anteriormente all'adesione dello Stato contraente

all'Unione, ma la procedura arbitrale debba essere avviata solo successivamente. A tale riguardo la Corte ha osservato quando segue:

«32. Al fine di rispondere a tali questioni, si deve ricordare che, secondo una giurisprudenza costante della Corte, un accordo internazionale non può pregiudicare l'ordinamento delle competenze stabilito dai Trattati e, quindi, l'autonomia del sistema giuridico dell'Unione, di cui la Corte garantisce il rispetto. Tale principio trova riconoscimento in particolare nell'articolo 344 TFUE, a norma del quale gli Stati membri si impegnano a non sottoporre una controversia relativa all'interpretazione o all'applicazione dei Trattati a un modo di composizione diverso da quelli previsti da questi ultimi [parere 2/13 (Adesione dell'Unione alla CEDU), del 18 dicembre 2014, EU:C:2014:2454, punto 201 e giurisprudenza ivi citata].

33. Secondo una giurisprudenza altrettanto consolidata della Corte, l'autonomia del diritto dell'Unione, alla luce tanto del diritto degli Stati membri quanto del diritto internazionale, si giustifica sulla base delle caratteristiche essenziali dell'Unione e del diritto dell'Unione, relative, in particolare, alla struttura costituzionale dell'Unione nonché alla natura stessa di tale diritto. Il diritto dell'Unione si caratterizza, infatti, per la circostanza di essere una fonte autonoma, costituita dai Trattati, per il suo primato sui diritti degli Stati membri nonché per l'efficacia diretta di tutta una serie di disposizioni applicabili ai loro cittadini e agli stessi Stati membri. Tali caratteristiche hanno dato luogo a una rete strutturata di principi, di norme e di rapporti giuridici mutualmente interdipendenti, che vincolano in modo reciproco gli Stati membri e l'Unione, nonché gli Stati membri tra di loro [v., in tal senso, parere 2/13 (Adesione dell'Unione alla CEDU), del 18 dicembre 2014, EU:C:2014:2454, punti da 165 a 167 e giurisprudenza ivi citata].

34. Il diritto dell'Unione poggia, infatti, sulla premessa fondamentale secondo cui ciascuno Stato membro condivide con tutti gli altri Stati membri, e riconosce che questi condividono con esso, una serie di valori comuni sui quali l'Unione si fonda, così come precisato all'articolo 2 TUE. Tale premessa implica e giustifica l'esistenza della fiducia reciproca tra gli Stati membri quanto al riconoscimento di tali valori e, dunque, al rispetto del diritto dell'Unione che li attua. È proprio in tale contesto che spetta agli Stati membri, segnatamente, in virtù del principio di leale cooperazione enunciato all'articolo 4, paragrafo 3, primo comma, TUE, garantire, nei loro rispettivi territori, l'applicazione e il rispetto del diritto dell'Unione e adottare, a tal fine, ogni misura di carattere generale o particolare atta ad assicurare l'esecuzione degli obblighi derivanti dai Trattati o conseguenti agli atti delle istituzioni dell'Unione [parere 2/13 (Adesione dell'Unione alla CEDU), del 18 dicembre 2014, EU:C:2014:2454, punti 168 e 173 e giurisprudenza ivi citata].

35. Per garantire la preservazione delle caratteristiche specifiche e dell'autonomia dell'ordinamento giuridico dell'Unione, i Trattati hanno istituito un sistema giurisdizionale destinato ad assicurare la coerenza e l'unità nell'interpretazione del diritto dell'Unione, [parere 2/13 (Adesione dell'Unione alla CEDU), del 18 dicembre 2014, EU:C:2014:2454, punto 174].

36. In tale ambito, conformemente all'articolo 19 TUE, spetta ai giudici nazionali e alla Corte garantire la piena applicazione del diritto dell'Unione nell'insieme degli Stati membri, nonché la tutela giurisdizionale dei diritti spettanti agli amministrati in forza del diritto dell'Unione [v., in tal senso, parere 1/09 (Accordo sulla creazione di un sistema unico di risoluzione delle controversie in materia di brevetti), dell'8 marzo 2011, EU:C:2011:123, punto 68, e 2/13 (Adesione dell'Unione alla CEDU), del 18 dicembre 2014, EU:C:2014:2454, punto 175, nonché sentenza del 27 febbraio 2018, Associação Sindical dos Juizes Portugueses, C-64/16, EU:C:2018:(...), punto 33].

37. In tale contesto, la chiave di volta del sistema giurisdizionale così concepito è costituita dal procedimento di rinvio pregiudiziale previsto dall'articolo 267 TFUE, il quale, instaurando un dialogo da giudice a giudice proprio tra la Corte e i giudici degli Stati membri, mira ad assicurare l'unità di interpretazione del diritto dell'Unione, permettendo così di garantire la coerenza, la piena efficacia e l'autonomia di tale diritto nonché, in ultima istanza, il carattere peculiare

dell'ordinamento istituito dai Trattati [parere 2/13 (Adesione dell'Unione alla CEDU), del 18 dicembre 2014, EU:C:2014:2454, punto 176 e giurisprudenza ivi citata]».

3 maggio 2018, *Sigma Orionis SA c. Commissione Europea*, causa T-48/16, ECLI:EU:T:2018:245

Il 24 gennaio 2014, l'Ufficio europeo per la lotta antifrode (OLAF) avviava un'indagine nei confronti della Sigma Orionis SA (società di diritto francese operante nel campo della diffusione e comunicazione dei risultati di progetti europei nel settore delle tecnologie dell'informazione) per presunta manipolazione di schede orarie e retribuzione oraria eccessiva. A chiusura della propria indagine, l'OLAF trasmetteva alla Commissione europea la sua relazione finale, raccomandando di recuperare l'importo di EUR 1 545 759 e di prendere in considerazione l'adozione di sanzioni amministrative e finanziarie nei confronti della Sigma Orionis. L'OLAF trasmetteva la sua relazione anche alle autorità francesi, invitandole, per i comportamenti accertati, ad avviare un procedimento penale, a livello nazionale, sulla base del diritto francese nei confronti della società. A seguito di tale comunicazione, il procuratore della Repubblica di Grasse avviava a carico della Sigma, del suo amministratore e di due dei suoi dirigenti un procedimento penale per truffa. Successivamente, con sentenza del 19 febbraio 2016, il Tribunal de commerce de Grasse (Tribunale commerciale di Grasse, Francia) apriva una procedura di insolvenza nei confronti della ricorrente e ha nominato un amministratore giudiziario. Il 27 aprile 2016, lo stesso giudice disponeva la liquidazione giudiziaria della ricorrente e respingeva i ricorsi di ammissione al passivo presentati dalla Commissione, sulla circostanza che l'indagine condotta dall'OLAF a seguito della quale la Commissione riteneva che talune prestazioni non avrebbero dovuto essere pagate alla ricorrente era stata dichiarata «nulla» con sentenza della sezione istruttoria penale in data 17 dicembre 2015.

Alla luce della pronuncia resa dal Tribunal de commerce de Grasse, nel dicembre 2016 la Sigma presentava ricorso al Tribunale UE chiedendo l'accertamento della violazione di obblighi contrattuali da parte della Commissione e, conseguentemente, la condanna di quest'ultima al pagamento degli importi dovuti a titolo dei contratti di sovvenzione che la Commissione aveva sospeso sulla base della relazione della OLAF. In tale contesto, il Tribunale ha osservato quanto segue:

«114. Infine, la ricorrente sostiene che l'articolo 53 della Carta dei diritti fondamentali contiene una clausola detta di «garanzia minima» in base alla quale l'OLAF, nel corso di un'indagine, dovrebbe rispettare le norme nazionali allorquando offrono ai singoli garanzie più ampie di quelle previste dal diritto dell'Unione.

115. A tale riguardo, occorre rilevare che, secondo la giurisprudenza, tale disposizione non può essere interpretata nel senso che permetterebbe a uno Stato membro di ostacolare l'applicazione di atti di diritto dell'Unione pienamente conformi alla Carta, sulla base del rilievo che essi non rispetterebbero i diritti fondamentali garantiti dalla Costituzione di tale Stato (sentenza del 26 febbraio 2013, Melloni, C-399/11, EU:C:2013:107, punto 58).

116. Come ha dichiarato la Corte, siffatta giurisprudenza deriva dal principio del primato del diritto dell'Unione, che è una caratteristica essenziale dell'ordinamento giuridico dell'Unione e in conseguenza del quale il fatto che uno Stato membro invochi disposizioni di diritto nazionale, quand'anche di rango costituzionale, non può sminuire l'efficacia del diritto dell'Unione nel territorio di tale Stato (v. sentenza del 26 febbraio 2013, Melloni, C-399/11, EU:C:2013:107, punto 59)».

24 ottobre 2018, *XC, YB e ZA c. Austria*, causa C-234/17, ECLI:EU:C:2018:853

Le autorità giudiziarie austriache ricevevano dalla Staatsanwaltschaft des Kantons St. Gallen (procura del cantone di San Gallo, Svizzera) una richiesta di assistenza giudiziaria in materia penale

relativa a XC, YB e ZA, sospettati di aver commesso il reato di evasione fiscale e di altri reati in Svizzera. Nella specie gli interessati erano sospettati di aver ottenuto rimborsi di IVA per un importo di 835 374,17 franchi svizzeri (CHF) (circa EUR 716 000), ottenuti mediante dichiarazioni mendaci presentate all'amministrazione tributaria svizzera. Le autorità svizzere pertanto, mediante la richiesta di assistenza giudiziaria, chiedevano alla Staatsanwaltschaft Feldkirch (procura di Feldkirch, Austria) di procedere all'audizione degli interessati. Questi ultimi intendevano svariati ricorsi, in Austria, al fine di contestare le audizioni sulla base del rilievo che l'esistenza di procedimenti penali conclusi in Germania e nel Liechtenstein nel corso degli anni 2011 e 2012 ostava, in forza del principio del ne bis in idem sancito dall'articolo 54 della CAAS, a nuovi procedimenti a loro carico, basati sui sospetti di reati commessi a danno dell'amministrazione tributaria svizzera. In un'ordinanza del 9 ottobre 2015, l'Oberlandesgericht Innsbruck (tribunale regionale superiore di Innsbruck, Austria), statuendo in ultimo grado, ha considerato che non esistevano elementi dai quali emergesse una violazione dell'articolo 54 della CAAS. Quando ormai tale ordinanza era divenuta definitiva, XC, YB e ZA, sulla base dell'articolo 363a del codice di procedura penale, hanno adito l'Oberster Gerichtshof (Corte suprema) con una domanda di ripetizione del procedimento penale, lamentando che l'accoglimento delle domande di assistenza giudiziaria controverse violava taluni dei loro diritti sanciti non solo dalla Convenzione europea per la salvaguardia dei Diritti dell'Uomo delle Libertà fondamentali, firmata a Roma il 4 novembre 1950 (in prosieguo: la «CEDU»), bensì anche dalla Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea (in prosieguo: la «Carta»). In tale contesto, l'Oberster Gerichtshof (Corte suprema) sollevava una domanda di pronuncia pregiudiziale alla Corte di giustizia chiedendo se il diritto dell'Unione, in particolare l'articolo 4, paragrafo 3, TUE, in riferimento ai principi di equivalenza ed effettività, debba essere interpretato nel senso che la Corte suprema è tenuta, su richiesta di un interessato, a sottoporre a riesame una sentenza di un giudice penale passata in giudicato in relazione a una presunta violazione del diritto dell'Unione, nonostante il diritto nazionale preveda un tale riesame solo per quanto concerne una presunta violazione della CEDU. In proposito, la Corte di giustizia si è in tal senso pronunciata:

«20. Con la sua questione, il giudice del rinvio sostanzialmente chiede se il diritto dell'Unione, e in particolare i principi di equivalenza e di effettività, vada interpretato nel senso che obbliga il giudice nazionale ad estendere alle violazioni del diritto dell'Unione, segnatamente alle lesioni del diritto fondamentale garantito dall'articolo 50 della Carta e dall'articolo 54 della CAAS, un mezzo di impugnazione di diritto interno che, in caso di violazione della CEDU o di uno dei suoi protocolli, consente di ottenere la ripetizione di un procedimento penale concluso con una decisione nazionale passata in giudicato.

21. Al riguardo occorre ricordare che, in assenza di una normativa dell'Unione in materia, le modalità di attuazione del principio dell'intangibilità del giudicato rientrano nell'ordinamento giuridico interno degli Stati membri, ai sensi del principio dell'autonomia procedurale di questi ultimi, nel rispetto, tuttavia, dei principi di equivalenza e di effettività (sentenza del 10 luglio 2014, *Impresa Pizzarotti*, C-213/13, EU:C:2014:2067, punto 54 e giurisprudenza citata).

22. In effetti, in ossequio al principio di cooperazione leale, sancito dall'articolo 4, paragrafo 3, TUE, le modalità procedurali dei ricorsi intesi a garantire la tutela dei diritti spettanti ai singoli in forza del diritto dell'Unione non devono essere meno favorevoli di quelle che riguardano ricorsi analoghi di natura interna (principio di equivalenza), né devono rendere praticamente impossibile o eccessivamente difficile l'esercizio dei diritti conferiti dall'ordinamento giuridico dell'Unione (principio di effettività) (v., in questo senso, sentenze del 16 dicembre 1976, *Rewe-Zentralfinanz e Rewe-Zentral*, 33/76, EU:C:1976:188, punto 5; del 14 dicembre 1995, *Peterbroeck*, C-312/93, EU:C:1995:437, punto 12; del 15 aprile 2008, *Impact*, C-268/06, EU:C:2008:223, punto 46, nonché del 27 giugno 2013, *Agrokonsulting-04*, C-93/12, EU:C:2013:432, punto 36).

[...]

Sul principio di equivalenza

31. Dal fascicolo di cui dispone la Corte si evince che la giustificazione del mezzo di

impugnazione straordinario istituito dall'articolo 363a del codice di procedura penale risiede nella natura stessa della CEDU, e che tale mezzo, così come è stato strutturato dal legislatore austriaco, si ricollega alla procedura davanti alla Corte europea dei diritti dell'uomo per il tramite di uno stretto nesso funzionale. Infatti, questo mezzo di impugnazione è stato introdotto al fine di dare esecuzione alle sentenze della Corte europea dei diritti dell'uomo, e il governo austriaco sottolinea che il legislatore, procedendo in tal modo, intendeva conformarsi all'obbligo sancito dall'articolo 46 della CEDU.

32. A questo proposito occorre ricordare, come ha fatto l'avvocato generale al paragrafo 75 delle conclusioni, che il requisito che figura all'articolo 35, paragrafo 1, della CEDU, secondo cui la Corte europea dei diritti dell'uomo può essere adita solo previo esaurimento delle vie di ricorso interne, implica l'esistenza di una decisione pronunciata dal giudice nazionale di ultimo grado e munita di autorità di cosa giudicata.

33. Come emerge dal fascicolo di cui dispone la Corte, è proprio al fine di tener conto di questa situazione e di garantire l'applicazione delle sentenze pronunciate dalla Corte europea dei diritti dell'uomo nell'ordinamento giuridico interno che è stata istituita la procedura prevista all'articolo 363a del codice di procedura penale, che consente la ripetizione di un procedimento penale concluso con una decisione giurisdizionale avente efficacia di giudicato.

34. Dalla domanda di pronuncia pregiudiziale e dalle spiegazioni offerte dal governo austriaco risulta inoltre che lo stretto nesso funzionale esistente tra la procedura prevista da tale disposizione e la procedura dinanzi alla Corte europea dei diritti dell'uomo non può essere messo in discussione dall'ampliamento dell'ambito di applicazione della prima procedura, operato per mezzo della sentenza di principio dell'Oberster Gerichtshof (Corte suprema) del 1o agosto 2007. In effetti, come già spiegato al punto 30 della presente sentenza, un ricorso intentato in forza di tale medesima disposizione prima ancora che la Corte europea dei diritti dell'uomo abbia accertato che la CEDU o uno dei suoi protocolli sono stati violati, è assoggettato alle medesime condizioni di ricevibilità di un ricorso proposto dinanzi a quest'ultimo giudice e, secondo le spiegazioni fornite dal giudice del rinvio, mira semplicemente ad anticipare un siffatto accertamento.

35. Orbene, occorre constatare che la procedura istituita dall'articolo 363a del codice di procedura penale, tenuto conto del suo oggetto, della sua causa, e dei suoi elementi fondamentali così come testé esposti, non può essere considerata simile a un ricorso inteso alla tutela di un diritto fondamentale garantito dal diritto dell'Unione, segnatamente dalla Carta, e ciò in considerazione delle caratteristiche specifiche inerenti alla natura stessa di tale diritto.

36. A questo proposito occorre rammentare, come la Corte ha rilevato a più riprese, che il diritto dell'Unione si caratterizza per il fatto di derivare da una fonte autonoma, costituita dai Trattati, per il suo primato sul diritto dei singoli Stati membri [v., in tal senso, sentenze del 15 luglio 1964, Costa, 6/64, EU:C:1964:66, e del 17 dicembre 1970, Internationale Handelsgesellschaft, 11/70, EU:C:1970:114, punto 3; pareri 1/91 (Accordo SEE - I), del 14 dicembre 1991, EU:C:1991:490, punto 21, e 1/09, dell'8 marzo 2011, EU:C:2011:123, punto 65; e sentenza del 26 febbraio 2013, Melloni, C-399/11, EU:C:2013:107, punto 59], nonché per l'effetto diretto di tutta una serie di disposizioni applicabili ai cittadini di detti Stati membri nonché agli Stati stessi [v., in questo senso, sentenza del 5 febbraio 1963, van Gend & Loos, 26/62, EU:C:1963:1, pag. 23; parere 1/09, dell'8 marzo 2011, EU:C:2011:123, punto 65, e parere 2/13 (Adesione dell'Unione alla CEDU), del 18 dicembre 2014, EU:C:2014:2454, punto 166 e giurisprudenza citata].

37. Al centro di tale costruzione giuridica si collocano proprio i diritti fondamentali, quali riconosciuti dalla Carta - che, ai sensi dell'articolo 6, paragrafo 1, TUE, ha lo stesso valore giuridico dei Trattati -, e il rispetto di tali diritti costituisce un presupposto della legittimità degli atti dell'Unione, sicché non possono ammettersi in quest'ultima misure incompatibili con questi medesimi diritti [v., in questo senso, sentenze del 18 giugno 1991, ERT, C-260/89, EU:C:1991:254, punto 41; del 29 maggio 1997, Kremzow, C-299/95, EU:C:1997:254, punto 14; del 12 giugno 2003, Schmidberger, C-112/00, EU:C:2003:333, punto 73, e del 3 settembre 2008, Kadi e Al Barakaat

International Foundation/Consiglio e Commissione, C-402/05 P e C-415/05 P, EU:C:2008:461, punti 283 e 284, e parere 2/13 (Adesione dell'Unione alla CEDU), del 18 dicembre 2014, EU:C:2014:2454, punto 169].

38. La Corte ha peraltro statuito, per quanto attiene al principio del *ne bis in idem*, sancito dall'articolo 50 della Carta, oggetto del procedimento principale, che tale disposizione dispiega effetto diretto (sentenza del 20 marzo 2018, *Garlsson Real Estate e a.*, C-537/16, EU:C:2018:193, punto 68).

39. Per garantire la preservazione delle caratteristiche specifiche e dell'autonomia di tale ordinamento giuridico, i Trattati hanno istituito un sistema giurisdizionale destinato ad assicurare la coerenza e l'unità nell'interpretazione del diritto dell'Unione [parere 2/13 (Adesione dell'Unione alla CEDU), del 18 dicembre 2014, EU:C:2014:2454, punto 174].

40. In tale contesto, spetta ai giudici nazionali e alla Corte garantire la piena applicazione del diritto dell'Unione nell'insieme degli Stati membri, nonché la tutela giurisdizionale dei diritti spettanti agli amministrati in forza del diritto dell'Unione [parere 1/09, EU:C:2011:123, punto 68 e giurisprudenza citata, nonché parere 2/13 (Adesione dell'Unione alla CEDU), del 18 dicembre 2014, EU:C:2014:2454, punto 175].

41. La chiave di volta del sistema giurisdizionale così concepito è costituita dal procedimento di rinvio pregiudiziale previsto dall'articolo 267 TFUE, il quale, instaurando un dialogo da giudice a giudice proprio tra la Corte e i giudici degli Stati membri, mira ad assicurare l'unità di interpretazione del diritto dell'Unione (v., in tal senso, sentenza del 5 febbraio 1963, *van Gend & Loos*, 26/62, EU:C:1963:1, pag. 23), permettendo così di garantire la coerenza, la piena efficacia e l'autonomia di tale diritto nonché, in ultima istanza, il carattere peculiare dell'ordinamento istituito dai Trattati [parere 2/13 (Adesione dell'Unione alla CEDU), del 18 dicembre 2014, EU:C:2014:2454, punto 176].

42. Secondo giurisprudenza consolidata, l'articolo 267 TFUE conferisce ai giudici nazionali la più ampia facoltà di adire la Corte qualora ritengano che, nell'ambito di una controversia dinanzi ad essi pendente, siano sorte questioni che implicino un'interpretazione o un accertamento della validità delle disposizioni del diritto dell'Unione necessarie per definire la controversia di cui sono investiti. I giudici nazionali sono d'altronde liberi di esercitare tale facoltà in qualsiasi momento da essi ritenuto opportuno (sentenza del 5 luglio 2016, *Ognyanov*, C-614/14, EU:C:2016:514, punto 17 e giurisprudenza citata).

43. Per di più, occorre ricordare che, a norma dell'articolo 267, terzo comma, TFUE, una giurisdizione nazionale avverso le cui decisioni non possa proporsi un ricorso giurisdizionale di diritto interno è in linea di principio tenuta a rivolgersi alla Corte, quando è chiamata a pronunciarsi su una questione di interpretazione del diritto dell'Unione (v., in questo senso, sentenza del 9 settembre 2015, *Ferreira da Silva e Brito e a.*, C-160/14, EU:C:2015:565, punto 37 e giurisprudenza citata).

44. Infine, secondo una costante giurisprudenza della Corte, i giudici nazionali incaricati di applicare, nell'ambito delle loro competenze, le norme del diritto dell'Unione hanno l'obbligo di garantire la piena efficacia di tali norme disapplicando all'occorrenza, di propria iniziativa, qualsiasi contraria disposizione nazionale, senza chiedere né attendere la previa soppressione di tale disposizione nazionale per via legislativa o mediante qualsiasi altro procedimento costituzionale (v., in questo senso, sentenze del 9 marzo 1978, *Simmenthal*, 106/77, EU:C:1978:49, punti 21 e 24, nonché del 6 marzo 2018, *SEGRO e Horváth*, C-52/16 e C-113/16, EU:C:2018:157, punto 46 e giurisprudenza citata).

45. È dunque nel rispetto di tale quadro costituzionale che vanno interpretati e applicati in seno all'Unione i diritti fondamentali, quali riconosciuti in particolare dalla Carta [parere 2/13 (Adesione dell'Unione alla CEDU), del 18 dicembre 2014, EU:C:2014:2454, punto 177].

[...]

Sul principio di effettività

[...]

54. Il diritto dell'Unione non esige, dunque, che, per tener conto dell'interpretazione di una disposizione pertinente di tale diritto offerta dalla Corte posteriormente alla decisione di un organo giurisdizionale avente autorità di cosa giudicata, quest'ultimo ritorni necessariamente su tale decisione (v., in questo senso, sentenze del 10 luglio 2014, *Impresa Pizzarotti*, C-213/13, EU:C:2014:2067, punto 60, e del 6 ottobre 2015, *Târ ia*, C-69/14, EU:C:2015:662, punto 38).

[...]

59. Alla luce del complesso delle considerazioni che precedono, occorre rispondere alla questione sottoposta che il diritto dell'Unione, e in particolare i principi di equivalenza e di effettività, deve essere interpretato nel senso che non obbliga un giudice nazionale ad estendere alle violazioni del diritto dell'Unione, e segnatamente alle lesioni del diritto fondamentale garantito dall'articolo 50 della Carta e dall'articolo 54 della CAAS, un mezzo di impugnazione di diritto interno che consente di ottenere, unicamente in caso di violazione della CEDU o di uno dei suoi protocolli, la ripetizione di un procedimento penale concluso con una decisione nazionale passata in giudicato».

4 dicembre 2018, *Minister for Justice and Equality, Commissioner of An Garda Síochána c. Workplace Relations Commission*, causa C-378/17, ECLI:EU:C:2018:979

Il sig. Boyle e altre due persone adivano l'Equality Tribunal (Tribunale per le pari opportunità) a seguito della loro esclusione dalla procedura di assunzione di nuovi agenti all'interno dell'An Garda Síochána (polizia nazionale irlandese) per aver superato l'età massima di assunzione, ritenendo che la fissazione di un tale limite di età configurasse una discriminazione vietata ai sensi della direttiva 2000/78/CE. Il Minister for Justice and Equality, costituitosi in giudizio, eccepiva l'incompetenza dell'Equality Tribunal a motivo del fatto che la norma contestata era una disposizione di diritto nazionale e, pertanto, solo i tribunali istituiti in base alla Costituzione irlandese erano competenti a decidere, se del caso, di disapplicare tale disposizione. Stante la decisione dell'Equality Tribunal di continuare il ricorso, il Ministero investiva la High Court chiedendole di emettere un'ordinanza che vietasse all'Equality Tribunal di continuare il procedimento. La High Court, accogliendo la domanda del Ministero, stabiliva che l'Equality Tribunal non era competente ad adottare una decisione giuridicamente vincolante che si pronunciasse circa l'incompatibilità del diritto nazionale con il diritto dell'Unione in quanto la Costituzione irlandese riserva tale competenza alla High Court. L'Equality Tribunal impugnava tale decisione dinanzi alla Supreme Court (Corte suprema irlandese), la quale ha sottoposto una domanda di rinvio pregiudiziale alla Corte di giustizia, analizzando la questione del riparto di competenze interno tra l'Equality Tribunal (successivamente divenuto Work Relations Commission, Commissione per le relazioni professionali) e la High Court anche alla luce dei principi di equivalenza e di effettività stabiliti dalla giurisprudenza della Corte di giustizia. La Supreme Court mediante la sua domanda pregiudiziale chiedeva alla Corte se laddove si sia in presenza dei seguenti elementi: a) un organo nazionale istituito dalla legge e avente competenza generale al fine di garantire l'applicazione del diritto dell'Unione in un determinato settore; b) il diritto nazionale dispone che tale organo non ha competenza in una limitata categoria di casi in cui un ricorso effettivo renderebbe necessario disapplicare la normativa nazionale sulla base del diritto nazionale o del diritto dell'Unione; e c) i giudici nazionali competenti hanno il potere di emettere qualsiasi provvedimento, ivi compresa la disapplicazione della legge nazionale non conforme al diritto dell'Unione, nonché la possibilità di offrire ogni mezzo di ricorso previsto dall'Unione, conforme anche ai principi di equivalenza e di effettività; ciò nonostante si debba presumere che tale organo sia competente ad esaminare un reclamo che, se accolto, comporta la disapplicazione della legislazione nazionale non conforme al diritto dell'Unione, sebbene il diritto nazionale attribuisca tale competenza ad un giudice istituito dalla Costituzione e non all'organo in questione. In tale contesto, la Corte ha osservato quanto segue:

«31. Con la sua questione il giudice del rinvio chiede, in sostanza, se il diritto dell'Unione e, in particolare, il principio del primato dello stesso, debba essere interpretato nel senso che esso osta ad una normativa nazionale, quale quella di cui trattasi nel procedimento principale, secondo la quale un organismo nazionale istituito per legge al fine di garantire l'applicazione del diritto dell'Unione in un particolare settore non è competente a decidere di disapplicare una norma di diritto nazionale contraria al diritto dell'Unione.

32. Dalla decisione di rinvio emerge che, secondo il diritto irlandese, come interpretato dalla Supreme Court (Corte suprema), vi è una ripartizione di competenze tra gli organi giurisdizionali designati come tali dal diritto nazionale e la Commissione per le relazioni professionali. Per un verso, quest'ultima è competente a pronunciarsi sui ricorsi proposti contro misure o decisioni asseritamente incompatibili con la direttiva 2000/78 e con le leggi sulla parità di trattamento, e, per altro verso, la High Court (Alta Corte) è competente qualora l'accoglimento di un siffatto ricorso richieda la disapplicazione o l'annullamento di una disposizione nazionale contraria al diritto dell'Unione.

33 A tal proposito si deve in limine rilevare, come osservato dall'avvocato generale al paragrafo 45 delle sue conclusioni, che occorre distinguere tra il potere di astenersi dall'applicare, in un caso specifico, una disposizione di diritto nazionale contrastante con il diritto dell'Unione e il potere di annullare una disposizione siffatta, con il più ampio effetto di privarla di qualsivoglia validità.

34 Infatti, spetta agli Stati membri designare gli organi giurisdizionali e/o le istituzioni competenti a verificare la validità di una disposizione nazionale e prevedere i mezzi di ricorso e le procedure che consentono di contestare tale validità nonché, ove il ricorso sia fondato, di annullare detta disposizione e, se del caso, di stabilire gli effetti di un simile annullamento.

35 Per contro, secondo una costante giurisprudenza della Corte, il primato del diritto dell'Unione impone che i giudici nazionali incaricati di applicare, nell'ambito delle loro competenze, le norme del diritto dell'Unione abbiano l'obbligo di garantire la piena efficacia di tali norme disapplicando all'occorrenza, di propria iniziativa, qualsiasi contraria disposizione nazionale, senza chiedere né attendere la previa soppressione di tale disposizione nazionale per via legislativa o mediante qualsiasi altro procedimento costituzionale (v., in tal senso, sentenze del 9 marzo 1978, *Simmenthal*, 106/77, EU:C:1978:49, punti 17, 21 e 24, e del 6 marzo 2018, *SEGRO e Horváth*, C-52/16 e C-113/16, EU:C:2018:157, punto 46 e giurisprudenza ivi citata).

36 È quindi incompatibile con le esigenze inerenti alla natura stessa del diritto dell'Unione qualsiasi disposizione facente parte dell'ordinamento giuridico nazionale o qualsiasi prassi, legislativa, amministrativa o giudiziaria, la quale porti ad una riduzione della concreta efficacia del diritto dell'Unione per il fatto che sia negato al giudice, competente ad applicare questo diritto, il potere di fare, all'atto stesso di tale applicazione, tutto quanto è necessario per disapplicare le disposizioni legislative nazionali che eventualmente ostino alla piena efficacia delle norme direttamente applicabili dell'Unione (v., in tal senso, sentenze del 9 marzo 1978, *Simmenthal*, 106/77, EU:C:1978:49, punto 22; del 19 giugno 1990, *Factortame e a.*, C-213/89, EU:C:1990:257, punto 20, nonché dell'8 settembre 2010, *Winner Wetten*, C-409/06, EU:C:2010:503, punto 56).

37 Orbene, è quanto si verificherebbe qualora, in caso di conflitto tra una disposizione di diritto dell'Unione ed una legge nazionale, la soluzione di tale conflitto fosse riservata ad un'autorità diversa dal giudice cui è affidato il compito di garantire l'applicazione del diritto dell'Unione, dotato di un autonomo potere di valutazione (sentenza dell'8 settembre 2010, *Winner Wetten*, C-409/06, EU:C:2010:503, punto 57 e giurisprudenza ivi citata).

38 Come stabilito in più occasioni dalla Corte, tale obbligo di disapplicare una disposizione nazionale contraria al diritto dell'Unione incombe non solo sui giudici nazionali, ma anche su tutti gli organismi dello Stato, ivi comprese le autorità amministrative, incaricati di applicare, nell'ambito delle rispettive competenze, il diritto dell'Unione (v., in tal senso, sentenze del 22 giugno 1989, *Costanzo*, 103/88, EU:C:1989:256, punto 31; del 9 settembre 2003, *CIF*, C-198/01, EU:C:2003:430, punto 49; del 12 gennaio 2010, *Petersen*, C-341/08, EU:C:2010:4, punto 80, e del 14 settembre 2017, *The Trustees of the BT Pension Scheme*, C-628/15, EU:C:2017:687, punto 54).

39 Ne consegue che il principio del primato del diritto dell'Unione impone non solo agli organi giurisdizionali, ma anche a tutte le istituzioni dello Stato membro di dare pieno effetto alle norme dell'Unione.

[...]

45 In tale contesto, ove la Commissione per le relazioni professionali, quale organismo investito dal legislatore nazionale della competenza a garantire l'applicazione del principio di non discriminazione in materia di occupazione e di lavoro, come concretizzato dalla direttiva 2000/78 e dalle leggi sulla parità di trattamento, sia investita di una controversia riguardante l'osservanza di tale principio, il principio del primato del diritto dell'Unione esige che essa assicuri, nell'ambito di tale competenza, la tutela giuridica attribuita ai singoli dal diritto dell'Unione e che garantisca la piena efficacia dello stesso, disapplicando, all'occorrenza, qualsiasi disposizione eventualmente contraria della legislazione nazionale (v., in tal senso, sentenze del 22 novembre 2005, Mangold, C-144/04, EU:C:2005:709, punto 77; del 19 gennaio 2010, Küçükdeveci, C-555/07, EU:C:2010:21, punto 53 e del 19 aprile 2016, DI, C-441/14, EU:C:2016:278, punto 35).

46 Sarebbe infatti contraddittorio che i singoli avessero il diritto di invocare le disposizioni del diritto dell'Unione in un particolare settore dinanzi a un organismo al quale il diritto nazionale ha conferito la competenza a statuire sulle controversie in tale settore, e che l'organismo in parola non avesse tuttavia l'obbligo di applicare tali disposizioni escludendo quelle non conformi del diritto nazionale (v., in tal senso, sentenza del 22 giugno 1989, Costanzo, 103/88, EU:C:1989:256, punto 31).

47 Inoltre, nei limiti in cui la Commissione per le relazioni professionali sia da considerarsi una «giurisdizione» ai sensi dell'articolo 267 TFUE (v., in tal senso, sentenza del 18 marzo 2014, Z., C-363/12, EU:C:2014:159), essa può adire la Corte, ai sensi di tale articolo, ponendo una questione interpretativa delle disposizioni pertinenti del diritto dell'Unione e, essendo vincolata dalla sentenza pronunciata in via pregiudiziale della Corte, essa è tenuta a dare immediata applicazione alla sentenza stessa, disapplicando, all'occorrenza, di propria iniziativa, le disposizioni contrastanti della legislazione nazionale (v., in tal senso, sentenza del 5 aprile 2016, PFE, C-689/13, EU:C:2016:199, punti 32, 34, 39 e 40).

48 Se un organismo come la Commissione per le relazioni professionali, investito dalla legge del compito di vigilare sull'applicazione e sull'osservanza degli obblighi derivanti dall'applicazione della direttiva 2000/78, non potesse constatare che una disposizione nazionale contrasta con la direttiva in parola e, di conseguenza, non potesse decidere di disapplicare tale disposizione, l'effetto utile delle norme dell'Unione nel settore della parità di trattamento in materia di occupazione e di lavoro risulterebbe affievolito (v., in tal senso, sentenza del 9 settembre 2003, CIF, C-198/01, EU:C:2003:430, punto 50).

49 Orbene, è inammissibile che norme di diritto nazionale, quand'anche di rango costituzionale, possano menomare l'unità e l'efficacia del diritto dell'Unione (sentenza dell'8 settembre 2010, Winner Wetten, C-409/06, EU:C:2010:503, punto 61).

50 Dal principio del primato del diritto dell'Unione, come interpretato dalla Corte nella giurisprudenza citata ai precedenti punti da 35 a 38 della presente sentenza, risulta che gli organismi incaricati di applicare, nell'ambito delle rispettive competenze, il diritto dell'Unione, hanno l'obbligo di assumere tutte le misure necessarie al fine di garantire la piena efficacia di tale diritto, disapplicando all'occorrenza qualsiasi disposizione o giurisprudenza nazionali che siano contrarie a tale diritto. Ciò implica che, per garantire la piena efficacia del diritto dell'Unione, detti organismi non devono chiedere né attendere la previa soppressione di una siffatta disposizione o giurisprudenza in via legislativa o mediante qualsiasi altro procedimento costituzionale.

51 Pertanto, la circostanza, richiamata dal giudice del rinvio, secondo cui il diritto nazionale consente eventualmente ai singoli di proporre dinanzi alla High Court (Alta Corte) un ricorso basato sull'asserita incompatibilità di una disposizione nazionale con la direttiva 2000/78 e a quest'ultimo giudice, in caso di accoglimento del ricorso stesso, di disapplicare la disposizione nazionale di cui trattasi, non è tale da mettere in discussione la conclusione che precede.

52 Alla luce delle considerazioni sopra esposte, si deve rispondere alla questione proposta dichiarando che il diritto dell'Unione, e, in particolare, il principio del primato dello stesso, dev'essere interpretato nel senso che esso osta ad una normativa nazionale, come quella di cui trattasi nel procedimento principale, secondo la quale un organismo nazionale, istituito per legge al fine di garantire l'applicazione del diritto dell'Unione in un particolare settore, non è competente a decidere di disapplicare una norma di diritto nazionale contraria al diritto dell'Unione».

Sentenza della Corte (Grande Sezione) del 24 giugno 2019, causa C-573/17, *Procedimento penale a carico di Popławski*, ECLI:EU:C:2019:530,

La domanda di pronuncia pregiudiziale in esame è stata presentata nell'ambito dell'esecuzione, nei Paesi Bassi, di un mandato d'arresto europeo (nel prosieguo, MAE). Il provvedimento era stato emesso dal S d Rejonowy w Poznaniu (Tribunale circondariale di Pozna , Polonia) nei confronti del sig. Daniel Adam Popławski, cittadino polacco residente nei Paesi Bassi, ai fini dell'esecuzione di una pena detentiva in Polonia.

Il giudice del rinvio ha richiesto, in sostanza, di chiarire le conseguenze di quanto sancito dalla Corte di giustizia nella sentenza del 29 giugno 2017, Popławski (C-579/15, EU:C:2017:503).

La Corte, difatti, era già stata adita dal rechtbank Amsterdam (Tribunale di Amsterdam, Paesi Bassi), che si era interrogato circa l'applicabilità, al caso di specie, dell'articolo 6 dell'OLW, contenente un motivo di non esecuzione automatica di un MAE a favore dei residenti nei Paesi Bassi.

Il giudice del rinvio aveva osservato che, stando a quanto indicato dall'articolo 6 dell'OLW – nella versione applicabile fino all'entrata in vigore della WETS – i Paesi Bassi, quando rifiutano l'esecuzione di un MAE devono dichiararsi disposti a farsi carico dell'esecuzione della pena sulla base di una convenzione fra essi e lo Stato membro emittente; tuttavia, conformemente alle disposizioni pattizie applicabili fra Polonia e Paesi Bassi, la presa in carico dell'esecuzione della pena deve essere preceduta da una richiesta formulata in tal senso dalla Polonia, che però, nella fattispecie de quo, non poteva così agire poiché la sua normativa nazionale non prevedeva una simile operazione in riferimento ai cittadini polacchi.

Il rischio, nella prospettata situazione, era duplice: da un lato, poteva facilmente determinarsi l'impunità per il soggetto passivo del MAE; dall'altro, il giudice nazionale avrebbe corso il rischio di disattendere le disposizioni europee emanate nelle more del procedimento – in particolare, la decisione quadro 2008/909/GAI, recepita, nei Paesi Bassi, tramite la WETS – che avevano eliminato qualunque riferimento alle disposizioni convenzionali fra Stati membri ma che non potevano essere applicate alle decisioni passate in giudicato prima del 5 dicembre 2011, come nel caso della condanna del sig. Popławski.

La Corte, analizzati i fatti, aveva dichiarato incompatibile la normativa dei Paesi Bassi con l'articolo 4, punto 6, della decisione quadro 2002/584/GAI del Consiglio, del 13 giugno 2002, relativa al mandato d'arresto europeo e alle procedure di consegna tra Stati membri. I giudici europei avevano

affermato che essa, pur non avendo efficacia diretta, deve comunque fungere da parametro di riferimento in base al quale i giudici nazionali debbono interpretare il proprio diritto interno.

Ciò premesso, mediante l'ordinanza in esame, il rechtbank Amsterdam (Tribunale di Amsterdam, Paesi Bassi) ha inteso sapere se, nell'ipotesi in cui non fosse pervenuto ad assolvere un simile obbligo di interpretazione conforme, esso sarebbe stato comunque tenuto, in forza del principio del primato del diritto dell'Unione, a disapplicare le disposizioni del proprio diritto nazionale contrastanti con la decisione quadro in parola.

In proposito, la Corte di giustizia - con una sentenza "didattica" che chiarisce anche profili legati agli effetti diretti o meno della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione e delle direttive, che pur non venivano in rilievo nel caso di specie - ha affermato:

«52. Al fine di rispondere a tale questione, si deve ricordare, in primo luogo, che il diritto dell'Unione si caratterizza per la circostanza di derivare da una fonte autonoma, costituita dai trattati, per il suo primato sui diritti degli Stati membri nonché per l'effetto diretto di tutta una serie di disposizioni applicabili ai loro cittadini e agli stessi Stati membri. Tali caratteristiche essenziali del diritto dell'Unione hanno dato vita ad una rete strutturata di principi, di norme e di rapporti giuridici mutualmente interdipendenti, che vincolano, in modo reciproco, l'Unione stessa e i suoi Stati membri, nonché, tra di loro, gli Stati membri (v., in particolare, parere 2/13 del 18 dicembre 2014, EU:C:2014:2454, punti 166 e 167, sentenza del 10 dicembre 2018, Wightman e a., C-621/18, EU:C:2018:999, punto 45, e parere 1/17, del 30 aprile 2019, EU:C:2019:341, punto 109).

53. Il principio del primato del diritto dell'Unione sancisce la preminenza del diritto dell'Unione sul diritto degli Stati membri (sentenza del 15 luglio 1964, Costa, 6/64, EU:C:1964:66, pagg. 1143 e 1144).

54. Tale principio impone pertanto a tutte le istituzioni degli Stati membri di dare pieno effetto alle varie norme dell'Unione, dato che il diritto degli Stati membri non può sminuire l'efficacia riconosciuta a tali differenti norme nel territorio dei suddetti Stati (v., in tal senso, sentenze del 26 febbraio 2013, Melloni, C-399/11, EU:C:2013:107, punto 59, e del 4 dicembre 2018, Minister for Justice and Equality e Commissioner of An Garda Síochána, C-378/17, EU:C:2018:979, punto 39).

55. A tal riguardo, occorre rilevare che il principio di interpretazione conforme del diritto interno, secondo il quale il giudice nazionale è tenuto a dare al diritto interno, per quanto possibile, un'interpretazione conforme ai requisiti del diritto dell'Unione, attiene al sistema dei trattati, in quanto consente al giudice nazionale di assicurare, nell'ambito delle sue competenze, la piena efficacia del diritto dell'Unione quando risolve la controversia ad esso sottoposta (sentenze del 19 dicembre 2013, Koushkaki, C-84/12, EU:C:2013:862, punti 75 e 76; dell'8 novembre 2016, Ognyanov, C-554/14, EU:C:2016:835, punto 59, e del 29 giugno 2017, Popławski, C-579/15, EU:C:2017:503, punto 31).

56. Parimenti, la piena efficacia delle norme del diritto dell'Unione sarebbe messa a repentaglio e la tutela dei diritti da esse riconosciuti sarebbe infirmata se i singoli non avessero la possibilità di ottenere un risarcimento ove i loro diritti siano lesi da una violazione del diritto dell'Unione

imputabile a uno Stato membro (sentenza del 19 novembre 1991, Francovich e a., C-6/90 e C-9/90, EU:C:1991:428, punto 33). ECLI:EU:C:2019:530 11 SENTENZA DEL 24. 6. 2019 - CAUSA C-573/17 POPLAWSKI

57. Da quanto precede risulta che, al fine di garantire l'effettività dell'insieme delle disposizioni del diritto dell'Unione, il principio del primato impone, in particolare, ai giudici nazionali di interpretare, per quanto possibile, il loro diritto interno in modo conforme al diritto dell'Unione e di riconoscere ai singoli la possibilità di ottenere un risarcimento qualora i loro diritti siano lesi da una violazione del diritto dell'Unione imputabile a uno Stato membro.

58. È sempre in base al principio del primato che, ove non possa procedere a un'interpretazione della normativa nazionale conforme alle prescrizioni del diritto dell'Unione, il giudice nazionale incaricato di applicare, nell'ambito della propria competenza, le disposizioni di diritto dell'Unione ha l'obbligo di garantire la piena efficacia delle medesime, disapplicando all'occorrenza, di propria iniziativa, qualsiasi disposizione contrastante della legislazione nazionale, anche posteriore, senza doverne chiedere o attendere la previa rimozione in via legislativa o mediante qualsiasi altro procedimento costituzionale (v., in tal senso, sentenza del 4 dicembre 2018, Minister for Justice and Equality e Commissioner of An Garda Síochána, C-378/17, EU:C:2018:979, punto 35 e giurisprudenza ivi citata).

59. Ciò premesso, occorre inoltre tenere conto delle altre caratteristiche essenziali del diritto dell'Unione e, più specificamente, del riconoscimento di un effetto diretto a una parte soltanto delle disposizioni di tale diritto.

60. Il principio del primato del diritto dell'Unione non può quindi condurre a rimettere in discussione la distinzione essenziale tra le disposizioni del diritto dell'Unione dotate di effetto diretto e quelle che ne sono prive, né, pertanto, a instaurare un regime unico di applicazione di tutte le disposizioni del diritto dell'Unione da parte dei giudici nazionali.

61. A tale riguardo, occorre sottolineare che ogni giudice nazionale, chiamato a pronunciarsi nell'ambito delle proprie competenze, ha, in quanto organo di uno Stato membro, l'obbligo di disapplicare qualsiasi disposizione nazionale contraria a una disposizione del diritto dell'Unione che abbia effetto diretto nella controversia di cui è investito (v., in tal senso, sentenze dell'8 settembre 2010, Winner Wetten, C-409/06, EU:C:2010:503, punto 55 e giurisprudenza ivi citata; 24 gennaio 2012, Dominguez, C-282/10, EU:C:2012:33, punto 41, nonché del 6 novembre 2018, Bauer e Willmeroth, C-569/16 e C-570/16, EU:C:2018:871, punto 75).

62. Per contro, una disposizione del diritto dell'Unione che sia priva di effetto diretto non può essere fatta valere, in quanto tale, nell'ambito di una controversia rientrante nel diritto dell'Unione, al fine di escludere l'applicazione di una disposizione di diritto nazionale ad essa contraria.

63. Il giudice nazionale non è quindi tenuto, sulla sola base del diritto dell'Unione, a disapplicare una disposizione del diritto nazionale incompatibile con una disposizione della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea che, come il suo articolo 27, sia priva di effetto diretto (v., in tal senso, sentenza del 15 gennaio 2014, Association de médiation sociale, C-176/12, EU:C:2014:2, punti da 46 a 48).

64. Parimenti, l'invocazione di una disposizione di una direttiva che non sia sufficientemente chiara, precisa e incondizionata da vedersi riconoscere un effetto diretto non può condurre, sulla sola base del diritto dell'Unione, alla disapplicazione di una disposizione nazionale ad opera di un giudice di uno Stato membro (v., in tal senso, sentenze del 24 gennaio 2012, Dominguez, C-282/10, EU:C:2012:33, punto 41; del 6 marzo 2014, Napoli, C-595/12, EU:C:2014:128, punto 50; del 25 giugno 2015, Indeliu ir investiciju draudimas e Nemaniunas, C-671/13, EU:C:2015:418, punto 60, nonché del 16 luglio 2015, Larentia + Minerva e Marenave Schifffahrt, C-108/14 e C-109/14, EU:C:2015:496, punti 51 e 52).

65. Inoltre, secondo costante giurisprudenza della Corte, 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 (v., in particolare, sentenze del 26 settembre 1996, Arcaro, C-168/95, EU:C:1996:363, 12 ECLI:EU:C:2019:530 SENTENZA DEL 24. 6. 2019 - CAUSA C-573/17 POPLAWSKI punto 36 e giurisprudenza ivi citata; del 17 luglio 2008, Arcor e a., da C-152/07 a C-154/07, EU:C:2008:426, punto 35, nonché del 22 gennaio 2019, Cresco Investigation, C-193/17, EU:C:2019:43, punto 72 e giurisprudenza ivi citata).

66. Infatti, occorre ricordare che, 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», e che l'Unione ha il potere di sancire, in modo generale e astratto, con effetto immediato, obblighi a carico dei singoli solo ove le sia attribuito il potere di adottare regolamenti (v., in tal senso, sentenze del 12 dicembre 2013, Portgás, C-425/12, EU:C:2013:829, punto 22, e del 22 gennaio 2019, Cresco Investigation, C-193/17, EU:C:2019:43, punto 72).

67. Discende da quanto precede che, 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 singolo (v., in tal senso, sentenze del 3 maggio 2005, Berlusconi e a., C-387/02, C-391/02 e C-403/02, EU:C:2005:270, punti 72 e 73; del 17 luglio 2008, Arcor e a., da C-152/07 a C-154/07, EU:C:2008:426, punti da 35 a 44; del 27 febbraio 2014, OSA, C-351/12, EU:C:2014:110, punti 46 e 47; del 7 agosto 2018, Smith, C-122/17, EU:C:2018:631, punto 49, nonché del 22 gennaio 2019, Cresco Investigation, C-193/17, EU:C:2019:43, punto 73).

68. Come confermato dalla giurisprudenza ricordata ai punti da 64 a 67 della presente sentenza, l'obbligo, per un giudice nazionale, di disapplicare una disposizione del suo diritto interno contraria a una disposizione del diritto dell'Unione, pur se derivante dal primato riconosciuto a quest'ultima disposizione, è tuttavia condizionato dall'effetto diretto della suddetta disposizione nella controversia di cui detto giudice è investito. Pertanto, un giudice nazionale non è tenuto, sulla sola base del diritto dell'Unione, a disapplicare una disposizione del suo diritto nazionale contraria a una disposizione del diritto dell'Unione, qualora quest'ultima disposizione sia priva di effetto diretto.

[...]

72. Occorre ricordare, in terzo luogo, che, anche se le decisioni quadro non possono avere effetto diretto, il loro carattere vincolante comporta tuttavia in capo alle autorità nazionali un obbligo di

interpretazione conforme del loro diritto interno a partire dalla data di scadenza del termine di recepimento di tali decisioni quadro (sentenza dell'8 novembre 2016, *Ognyanov*, C-554/14, EU:C:2016:835, punti 58 e 61).

73. Nell'applicazione del diritto nazionale, tali autorità sono perciò tenute ad interpretarlo, quanto più possibile, alla luce della lettera e dello scopo della decisione quadro al fine di conseguire il risultato perseguito da questa (v., in tal senso, sentenze del 16 giugno 2005, *Pupino*, C-105/03, EU:C:2005:386, punto 43; del 5 settembre 2012, *Lopes Da Silva Jorge*, C-42/11, EU:C:2012:517, punto 54; dell'8 novembre 2016, *Ognyanov*, C-554/14, EU:C:2016:835, punto 59, e del 29 giugno 2017, *Popławski*, C-579/15, EU:C:2017:503, punto 31).

74. Il principio di interpretazione conforme del diritto nazionale è tuttavia soggetto ad alcuni limiti.

75. In tal senso, i principi generali del diritto, in particolare i principi di certezza del diritto e di irretroattività, ostano segnatamente a che detto obbligo possa condurre a determinare o ad aggravare, sul fondamento di una decisione quadro e indipendentemente da una legge adottata per l'attuazione di quest'ultima, la responsabilità penale di coloro che hanno commesso un reato (v., in tal senso, sentenze dell'8 novembre 2016, *Ognyanov*, C-554/14, EU:C:2016:835, punti 63 e 64, nonché del 29 giugno 2017, *Popławski*, C-579/15, EU:C:2017:503, punto 32).

76. Per di più, il principio di interpretazione conforme non può porsi a fondamento di un'interpretazione *contra legem* del diritto nazionale (sentenza del 29 giugno 2017, *Popławski*, C-579/15, EU:C:2017:503, punto 33 e giurisprudenza *ivi* citata). In altri termini, l'obbligo di interpretazione conforme cessa quando il diritto nazionale non può ricevere un'applicazione tale da sfociare in un risultato compatibile con quello perseguito dalla decisione quadro di cui trattasi (sentenza dell'8 novembre 2016, *Ognyanov*, C-554/14, EU:C:2016:835, punto 66).

77. Ciò detto, il principio d'interpretazione conforme esige che venga preso in considerazione il diritto interno e che vengano applicati i metodi di interpretazione riconosciuti da quest'ultimo, al fine di garantire la piena efficacia della decisione quadro di cui trattasi e di pervenire a una soluzione conforme allo scopo perseguito da quest'ultima (v., in tal senso, sentenze del 5 settembre 2012, *Lopes Da Silva Jorge*, C-42/11, EU:C:2012:517, punto 56; del 29 giugno 2017, *Popławski*, C-579/15, EU:C:2017:503, punto 34, e del 12 febbraio 2019, *TC*, C-492/18 PPU, EU:C:2019:108, punto 68).

78. In tale contesto, la Corte ha già dichiarato che l'obbligo di interpretazione conforme impone ai giudici nazionali di modificare, se del caso, una giurisprudenza consolidata se questa si basa su un'interpretazione del diritto interno incompatibile con gli scopi di una decisione quadro, e di disapplicare, di propria iniziativa, qualsiasi interpretazione accolta da un organo giurisdizionale superiore alla quale essi siano vincolati, ai sensi di tale disposizione nazionale, se detta interpretazione non è compatibile con la decisione quadro di cui trattasi (v., in tal senso, sentenze del 19 aprile 2016, *DI*, C-441/14, EU:C:2016:278, punto 33, nonché del 29 giugno 2017, *Popławski*, C-579/15, EU:C:2017:503, punti 35 e 36).

79. Pertanto, un giudice nazionale non può, in particolare, validamente ritenere di trovarsi nell'impossibilità di interpretare una disposizione nazionale conformemente al diritto dell'Unione per il solo fatto che detta disposizione è stata costantemente interpretata in un senso che è

incompatibile con tale diritto (sentenze dell'8 novembre 2016, Ognyanov, C-554/14, EU:C:2016:835, punto 69, e del 6 novembre 2018, Max-Planck-Gesellschaft zur Förderung der Wissenschaften, C-684/16, EU:C:2018:874, punto 60) o è applicata in un modo siffatto dalle autorità nazionali competenti».

2. Orientamento della Corte Costituzionale italiana

7 marzo 1964, n. 14, *Costa/ENEL*

Con legge 6 dicembre 1962, n. 1643, la Repubblica italiana nazionalizzava la produzione e la distribuzione dell'energia elettrica e creava l'ente E.N.E.L., cui venivano trasferite le aziende delle imprese elettriche. Sorgeva una lite davanti al giudice conciliatore di Milano tra l'E.N.E.L. e l'avv. Costa, in merito ad una bolletta dell'energia elettrica. Il giudice conciliatore, oltre a proporre ricorso pregiudiziale ex art. 177 TCE (ora divenuto art. 267 TFUE) dinanzi alla Corte di giustizia, sollevava un giudizio di incostituzionalità, con il quale la Corte costituzionale era chiamata a pronunciarsi sulla pretesa violazione dell'art. 11 della Costituzione da parte della legge 1643/62. A tal proposito, la Corte costituzionale si è così pronunciata:

« (...) L'art. 11 viene qui in considerazione per la parte nella quale si enuncia che l'Italia consente, in condizioni di parità con gli altri Stati, alle limitazioni di sovranità necessarie ad un ordinamento che assicuri la pace e la giustizia fra le Nazioni e promuove e favorisce le organizzazioni internazionali rivolte a tale scopo.

La norma significa che, quando ricorrano certi presupposti, è possibile stipulare trattati con cui si assumono limitazioni della sovranità ed è consentito darvi esecuzione con legge ordinaria; ma ciò non importa alcuna deviazione delle regole vigenti in ordine alla efficacia nel diritto interno degli obblighi assunti dallo Stato nei rapporti con gli altri Stati, non avendo l'art. 11 conferito alla legge ordinaria, che rende esecutivo il Trattato, un'efficacia superiore a quella propria di tale fonte di diritto.

Né si può accogliere la tesi secondo cui la legge che contenga disposizioni difformi da quei patti sarebbe incostituzionale per violazione indiretta dell'art. 11 attraverso il contrasto con la legge esecutiva del Trattato.

(...) L'art. 11, considerato nel senso già detto di norma permissiva, non attribuisce un particolare valore, nei confronti delle altre leggi, a quella esecutiva del Trattato. Non vale, infine, l'altro argomento secondo cui lo Stato, una volta abbia fatto adesione a limitazioni della propria sovranità, ove volesse riprendere la sua libertà d'azione, non potrebbe evitare che la legge, con cui tale atteggiamento si concreta, incorra nel vizio di incostituzionalità. Contro tale tesi stanno le considerazioni ora esposte, le quali conducono a ritenere che la violazione del Trattato, se importa responsabilità dello Stato sul piano internazionale, non toglie alla legge con esso in contrasto la sua piena efficacia.

Nessun dubbio che lo Stato debba far onore agli impegni assunti e nessun dubbio che il Trattato spieghi l'efficacia ad esso conferita dalla legge di esecuzione. Ma poiché deve rimanere saldo l'impero delle leggi posteriori a quest'ultima, secondo i principi della successione delle leggi nel tempo, ne consegue che ogni ipotesi di conflitto fra l'una e le altre non può dar luogo a questioni di costituzionalità».

27 dicembre 1973, n. 183, *Frontini*

Nel corso di un procedimento civile promosso dal signor Frontini e dalla s.r.l. Commercio Prodotti alimentari contro il Ministero delle finanze, avente ad oggetto la misura, fissata in alcuni regolamenti comunitari, dei prelievi agricoli relativi a determinate operazioni di importazione, il Tribunale di Torino sollevava questione di legittimità costituzionale dell'art. 2 della legge 14 ottobre 1957, n. 1203, che aveva reso esecutivo in Italia l'art. 189 TCE (ora divenuto art. 288 TFUE), in riferimento agli artt. da 70 a 75 della Costituzione, che prevedono la procedura di adozione delle leggi, e all'art. 25 della Costituzione, che prevede la riserva di legge per l'imposizione di qualsiasi prestazione patrimoniale. La Corte costituzionale si è così pronunciata:

« 4. La questione non è fondata. La l. 14 ottobre 1957 n. 1203, con cui il Parlamento italiano ha dato piena ed intera esecuzione al Trattato istitutivo della CEE, trova sicuro fondamento di legittimità nella disposizione dell'art. 11 Cost., in base alla quale « l'Italia consente, in condizioni di parità con gli altri Stati, alle limitazioni di sovranità necessarie ad un ordinamento che assicuri la pace e la giustizia fra le Nazioni » e quindi « promuove e favorisce le organizzazioni internazionali rivolte a tale scopo ». Questa disposizione, che non a caso venne collocata tra i “principi fondamentali” della Costituzione, segna un chiaro e preciso indirizzo politico: il costituente si riferiva, nel porla, all'adesione dell'Italia all'Organizzazione delle Nazioni Unite, ma si ispirava a principi programmatici di valore generale, di cui la Comunità economica e le altre Organizzazioni regionali europee costituiscono concreta attuazione. È sufficiente considerare le solenni enunciatriche contenute nel preambolo del Trattato, e le norme concernenti i principi (artt. 1 ss.), i fondamenti (artt. 9 ss.), e la politica della Comunità (artt. 85 ss.), per constatare come l'istituzione della CEE sia stata determinata dalla comune volontà degli Stati membri di « porre le fondamenta di una unione sempre più stretta tra i popoli europei », diretta “ad assicurare mediante un'azione comune il progresso economico e sociale dei loro paesi, eliminando le barriere che dividono l'Europa », e ciò nel preciso intento di “rafforzare le difese della pace e della libertà, facendo appello agli altri popoli d'Europa, animati dallo stesso ideale, perché si associno al loro sforzo”, nonché di “confermare la solidarietà che lega l'Europa ai paesi d'oltremare, desiderando assicurare lo sviluppo della loro prosperità conformemente ai principi dello Statuto delle Nazioni Unite”. Non è dunque possibile dubbio sulla piena rispondenza del Trattato di Roma alle finalità indicate dall'art. 11 Cost.

5. Il costituente, dopo aver stabilito all'art. 10 che l'ordinamento giuridico italiano si conforma alle norme del diritto internazionale generale, ha inteso con l'art. 11 definire l'apertura dell'Italia alle più impegnative forme di collaborazione e organizzazione internazionale: ed a tale scopo ha formalmente autorizzato l'accettazione, in via convenzionale, a condizioni di parità con gli altri Stati e per le finalità ivi precisate, delle necessarie “limitazioni di sovranità”. Questa formula legittima le limitazioni dei poteri dello Stato in ordine all'esercizio delle funzioni legislativa, esecutiva e giurisdizionale, quali si rendevano necessarie per l'istituzione di una Comunità tra gli Stati europei, ossia di una nuova organizzazione interstatale, di tipo sovranazionale, a carattere permanente, con personalità giuridica e capacità di rappresentanza internazionale. Alla Comunità economica, aperta a tutti gli altri Stati europei (art. 237 del Trattato), e concepita come strumento di integrazione tra gli Stati partecipanti, per fini comuni di sviluppo economico e sociale, e quindi anche per fini di difesa della pace e della libertà, l'Italia e gli altri Stati promotori hanno conferito e riconosciuto determinati poteri sovrani, costituendola come istituzione caratterizzata da ordinamento giuridico autonomo e indipendente. In particolare, con l'art. 189 del Trattato istitutivo [ora art. 288 TFUE], è stato attribuito al Consiglio e alla Commissione della Comunità il potere di emanare regolamenti con portata generale, ossia, – secondo l'interpretazione data dalla giurisprudenza comunitaria e da quella ormai concorde dei diversi Stati membri, nonché dalla dominante dottrina –, atti aventi contenuto normativo generale al pari delle leggi statuali, forniti di efficacia obbligatoria in tutti i loro elementi, e direttamente applicabili in ciascuno degli Stati membri, cioè immediatamente vincolanti per gli

Stati e per i loro cittadini, senza la necessità di norme interne di adattamento o reazione.

Questo potere normativo compete agli organi della Comunità « per l'assolvimento dei loro compiti e alle condizioni contemplate dal Trattato »; è stato così attuato da ciascuno degli Stati membri un parziale trasferimento agli organi comunitari dell'esercizio della funzione legislativa, in base ad un preciso criterio di ripartizione di competenze per le materie analiticamente indicate nelle parti II e III del Trattato, in correlazione necessaria con le finalità di interesse generale stabilite dal Trattato stesso per la politica economica e sociale della Comunità.

Questa attribuzione di potestà normativa agli organi della CEE, con la corrispondente limitazione di quella propria degli organi costituzionali dei singoli Stati membri, non è stata consentita unilateralmente né senza che l'Italia abbia acquistato poteri nell'ambito della nuova istituzione. Stipulando il Trattato di Roma l'Italia ha liberamente compiuto una scelta politica di importanza storica, ed ha acquistato, con la partecipazione alla Comunità economica europea, il diritto di nominare propri rappresentanti nelle istituzioni della Comunità, Assemblea e Consiglio, e di concorrere alla formazione della Commissione e della Corte di giustizia. Le consentite limitazioni di sovranità trovano quindi il loro corrispettivo nei poteri acquisiti in seno alla più vasta Comunità di cui l'Italia è parte, e con la quale è stato concretamente iniziato il processo di integrazione degli Stati d'Europa.

6. (...), la disposizione dell'art. 11 Cost. significa che, quando ne ricorrano i presupposti, è possibile stipulare trattati i quali comportino limitazioni della sovranità, ed è consentito darvi esecuzione con legge ordinaria. La disposizione risulterebbe svuotata del suo specifico contenuto normativo, se si ritenesse che per ogni limitazione di sovranità prevista dall'art. 11 dovesse farsi luogo ad una legge costituzionale. È invece evidente che essa ha un valore non soltanto sostanziale ma anche procedimentale, nel senso che permette quelle limitazioni di sovranità, alle condizioni e per le finalità ivi stabilite, esonerando il Parlamento dalla necessità di ricorrere all'esercizio del potere di revisione costituzionale.

7. (...) I regolamenti emanati dagli organi della CEE ai sensi dell'art. 189 del Trattato di Roma [ora art. 45 TFUE] appartengono all'ordinamento proprio della Comunità: il diritto di questa e il diritto interno dei singoli Stati membri possono configurarsi come sistemi giuridici autonomi e distinti, ancorché coordinati secondo la ripartizione di competenze, stabilita e garantita dal Trattato. Esigenze fondamentali di eguaglianza e di certezza giuridica postulano che le norme comunitarie – non qualificabili come fonte di diritto internazionale, né di diritto straniero, né di diritto interno dei singoli Stati debbano avere piena efficacia obbligatoria e diretta applicazione in tutti gli Stati membri, senza la necessità di leggi di reazione e adattamento, come atti aventi forza e valore di legge in ogni Paese della Comunità, sì da entrare ovunque contemporaneamente in vigore e conseguire applicazione uguale ed uniforme nei confronti di tutti i destinatari. Risponde altresì alla logica del sistema comunitario che i regolamenti della CEE – sempreché abbiano completezza di contenuto dispositivo, quale caratterizza di regola le norme intersoggettive – come fonte immediata di diritti ed obblighi sia per gli Stati sia per i loro cittadini in quanto soggetti della Comunità, non debbano essere oggetto di provvedimenti statali a carattere riproduttivo, integrativo o esecutivo che possano comunque differirne o condizionarne l'entrata in vigore, e tanto meno sostituirsi ad essi, derogarvi o abrogarli, anche parzialmente. E qualora uno di questi regolamenti comportasse per lo Stato la necessità di emanare norme esecutive di organizzazione dirette alla ristrutturazione o nuova costituzione di uffici o servizi amministrativi, ovvero di provvedere a nuove o maggiori spese, prive della copertura finanziaria richiesta dall'art. 81 Cost., mediante le opportune variazioni di bilancio, è ovvio che l'adempimento di questi obblighi da parte dello Stato non potrebbe costituire condizione o motivo di sospensione dell'applicabilità della normativa comunitaria, la quale, quanto meno nel suo contenuto intersoggettivo, entra immediatamente in vigore.

8. Il regime dei rapporti tra ordinamento comunitario e ordinamento interno, quale è stato dianzi delineato, fornisce la sicura soluzione dei dubbi prospettati nelle ordinanze di rimessione, circa la mancanza, nei confronti dei regolamenti della CEE, delle guarentigie offerte dalla nostra

Costituzione rispetto alla legislazione dello Stato, concernenti la formazione e pubblicazione delle leggi, l'ammissibilità del *referendum* abrogativo e del controllo di legittimità costituzionale. Le disposizioni costituzionali disciplinano unicamente l'attività normativa degli organi dello Stato italiano, e per la loro natura non sono riferibili o applicabili all'attività degli organi comunitari, regolata dal Trattato di Roma, che della Comunità costituisce lo statuto fondamentale. A questo riguardo si impongono alcune ulteriori considerazioni. Occorre anzitutto tener presente che il Trattato istitutivo contiene nella Parte V – Istituzioni della Comunità – (artt. 137-209), una organica normativa sulla composizione, sui poteri, sull'esercizio delle funzioni dei diversi organi, per cui l'ordinamento comunitario risulta caratterizzato da un complesso di garanzie statutarie, e da un proprio sistema di tutela giuridica. Per quanto concerne in specie i regolamenti previsti dall'art. 189 [ora art. 45 TFUE], oltre ai già precisati limiti di competenza settoriale *ratione materiae* posti alla potestà normativa del Consiglio e della Commissione dalle disposizioni del Trattato, deve ricordarsi che l'operato di questi organi è soggetto al controllo dell'Assemblea, composta di rappresentanti delegati dagli Stati membri, e destinata, nell'auspicabile ulteriore sviluppo del processo di integrazione, ad assumere una più diretta rappresentatività politica e più ampi poteri; e che, d'altra parte, la loro azione si svolge con la costante e diretta partecipazione del nostro Governo, e quindi anche sotto il controllo, indiretto ma non perciò meno vigile ed attento, del Parlamento italiano.

Secondo il Trattato, i regolamenti, così come le direttive e le decisioni del Consiglio e della Commissione, debbono essere motivati, e fare riferimento alle proposte o ai pareri obbligatoriamente richiesti in esecuzione del Trattato (art. 190 [ora art. 296 TFUE]); e sono oggetto di regolare pubblicazione nella *G. U.* della Comunità, dopo la quale soltanto entrano in vigore, alla data da essi stabilita, o in mancanza, nel ventesimo giorno successivo (art. 191 [ora art. 297 TFUE]).

A prescindere dalla inammissibilità del riferimento all'art. 75 Cost., risponde alle già illustrate caratteristiche del sistema che i regolamenti comunitari, i quali debbono conseguire applicazione diretta, simultanea ed uniforme in tutti gli Stati membri e per tutti i soggetti appartenenti alla Comunità, non possano essere oggetto di *referendum* popolare abrogativo nei diversi Stati.

Nella medesima prospettiva si deve valutare anche la questione di legittimità costituzionale dell'art. 189 del Trattato CEE [ora art. 288 TFUE], in quanto permette l'emanazione di regolamenti contenenti imposizione di prestazioni patrimoniali. Ciò non importa deroga alla riserva di legge sancita dall'art. 23 Cost., poiché questa disposizione non è formalmente applicabile alle norme comunitarie, emanazione di una fonte di produzione autonoma, propria di un ordinamento distinto da quello interno. D'altra parte, anche sotto un profilo sostanziale, sembra ovvio osservare che quella storica garanzia non potrebbe dirsi violata, dal momento che i regolamenti comunitari debbono statutariamente corrispondere ai principi e criteri direttivi stabiliti dal Trattato istitutivo della Comunità.

9. Appaiono egualmente infondati i dubbi relativi alla carenza di controllo giurisdizionale da parte di questa Corte, a salvaguardia dei diritti fondamentali garantiti dalla nostra Costituzione ai cittadini.

Si deve anzitutto considerare che l'ordinamento della Comunità economica europea contiene uno speciale sistema di tutela giurisdizionale, caratterizzato dalla pienezza delle funzioni attribuite alla Corte di giustizia dagli artt. 164 ss. del Trattato [ora art. 19 TUE]. La Corte di giustizia della Comunità, oltre ad assicurare « il rispetto del diritto nella interpretazione e nella applicazione del trattato » (art. 164 [ora art. 19 TUE]), esercita il controllo di legittimità sugli atti normativi del Consiglio e della Commissione, con competenza a conoscere dei ricorsi « per incompetenza, violazione delle forme sostanziali, violazione del trattato o di qualsiasi norma giuridica relativa alla sua applicazione, ovvero per sviamento di potere », proposti da uno Stato membro o da qualsiasi persona fisica o giuridica (art. 173, commi 1 e 2 [ora art. 263, commi 1 e 2 TFUE]); ed ha potere di annullamento degli atti impugnati riconosciuti illegittimi, salva la facoltà di stabilire gli effetti dei regolamenti annullati che debbano essere considerati come definitivi (art. 174 [ora art. 264 TFUE]). La Corte di giustizia è altresì competente a pronunciarsi in via pregiudiziale, alle condizioni stabilite

dall'art. 177[ora art. 267 TFUE], sull'interpretazione del Trattato, sulla validità ed interpretazione degli atti emanati dalle istituzioni della Comunità, e sull'interpretazione degli statuti degli organismi creati con atto del Consiglio, quando questioni del genere siano sollevate « davanti a una giurisdizione di uno degli Stati membri ».

(...) Occorre, d'altro canto, ricordare che la competenza normativa degli organi della CEE è prevista dall'art. 189 del Trattato di Roma [ora art. 288 TFUE] limitatamente a materie concernenti i rapporti economici, ossia a materie in ordine alle quali la nostra Costituzione, stabilisce bensì la riserva di legge o il rinvio alla legge, ma le precise e puntuali disposizioni del Trattato forniscono sicura garanzia, talché appare difficile configurare anche in astratto l'ipotesi che un regolamento comunitario possa incidere in materia di rapporti civili, etico-sociali, politici, con disposizioni contrastanti con la Costituzione italiana. È appena il caso di aggiungere che in base all'art. 11 Cost. sono state consentite limitazioni di sovranità unicamente per il conseguimento delle finalità ivi indicate; e deve quindi escludersi che siffatte limitazioni, concretamente puntualizzate nel Trattato di Roma sottoscritto da Paesi i cui ordinamenti si ispirano ai principi dello Stato di diritto e garantiscono le libertà essenziali dei cittadini, possano comunque comportare per gli organi della CEE un inammissibile potere di violare i principi fondamentali del nostro ordinamento costituzionale, o i diritti inalienabili della persona umana. Ed è ovvio che qualora dovesse mai darsi all'art. 189 [ora art. 288 TFUE] una sì aberrante interpretazione, in tale ipotesi sarebbe sempre assicurata la garanzia del sindacato giurisdizionale di questa Corte sulla perdurante compatibilità del Trattato con i predetti principi fondamentali. Deve invece escludersi che questa Corte possa sindacare singoli regolamenti, atteso che l'art. 134 Cost. riguarda soltanto il controllo di costituzionalità nei confronti delle leggi e degli atti aventi forza di legge dello Stato e delle Regioni, e tali, per quanto si è detto, non sono i regolamenti comunitari ».

30 ottobre 1975, n. 232, *Società industrie chimiche Italia centrale (ICIC)*

Nel corso di un giudizio civile tra la Società industrie chimiche Italia centrale (ICIC) e il Ministero del commercio con l'estero, le sezioni unite della Corte suprema di Cassazione sollevavano, in riferimento agli artt. 10 e 11 della Costituzione, questione di legittimità costituzionale del d.l. 59/68, convertito con legge 224/68. Questi provvedimenti nazionali erano stati emanati con lo scopo di adattare l'ordinamento italiano al regolamento del Consiglio 120/67/CEE, sull'organizzazione comune dei mercati nel settore dei cereali, e al regolamento della Commissione 473/67/CEE, sull'adozione delle misure di immediata applicazione. A causa della discordanza tra norme comunitarie contenute in regolamenti e norme nazionali successive, sorgeva il problema di quali disposizioni dovessero venire applicate. La Corte Costituzionale si è così pronunciata:

« 6. (...) Per quanto concerne le norme interne successive, emanate con legge o con atti aventi valore di legge ordinaria, questa Corte ritiene che il vigente ordinamento non conferisca al giudice italiano il potere di disapplicarle, nel presupposto di una generale prevalenza del diritto comunitario sul diritto dello Stato. Certamente non può accogliersi la soluzione, prospettata e respinta dalla Corte di cassazione, di una declaratoria di nullità della legge successiva interna, dovendosi escludere che il trasferimento agli organi delle Comunità del potere di emanare norme giuridiche, sulla base d'un preciso criterio di ripartizione di competenze per determinate materie, « per l'assolvimento dei loro compiti e alle condizioni contemplate dai trattati » (cfr. art. 189 del Trattato di Roma [ora art. 288 TFUE]), comporti come conseguenza una radicale privazione di efficacia della volontà sovrana degli organi legislativi degli Stati membri, pur manifestata nelle materie riservate dai trattati alla normazione comunitaria; tale trasferimento fa sorgere, invece, il diverso problema della legittimità costituzionale dei singoli atti legislativi.

Non sembra nemmeno possibile configurare la possibilità della disapplicazione come effetto di una scelta tra norma comunitaria e norma interna, consentita di volta in volta al giudice italiano

sulla base di una valutazione della rispettiva resistenza. In tale ipotesi, dovrebbe riconoscersi al giudice italiano non già la facoltà di scegliere tra più norme applicabili, bensì quella di individuare la sola norma validamente applicabile, ciò che equivarrebbe ad ammettere il suo potere di accertare e dichiarare una incompetenza assoluta del nostro legislatore, sia pur limitatamente a determinate materie, potere che nel vigente ordinamento sicuramente non gli è attribuito.

Ne consegue che di fronte alla situazione determinata dalla emanazione di norme legislative italiane, le quali abbiano recepito e trasformato in legge interna regolamenti comunitari direttamente applicabili, il giudice è tenuto a sollevare la questione della loro legittimità costituzionale.

8. (...) la successiva emanazione di norme legislative interne, anche se aventi lo stesso contenuto sostanziale dei regolamenti comunitari, comporta non soltanto la possibilità di differirne, in tutto e in parte, l'applicazione, in aperto contrasto con l'art. 189, comma 2, del Trattato di Roma [ora art. 288, comma 2, TFUE], ma anche una ben più grave conseguenza, in quanto la trasformazione del diritto comunitario in diritto interno ne sottrae l'interpretazione in via definitiva alla Corte di giustizia delle Comunità, con palese violazione del regime stabilito dall'art. 177 [ora art. 267 TFUE] dello stesso Trattato quale necessaria e fondamentale garanzia di uniformità di applicazione in tutti gli Stati membri.

È dunque evidente il contrasto con i principi enunciati dagli artt. 189 [ora art. 288 TFUE] e 177 [ora art. 267 TFUE] del Trattato istitutivo della CEE, che comporta violazione dell'art. 11 della nostra Costituzione, in base al quale l'Italia ha aderito alla Comunità consentendo, in condizioni di parità con gli altri Stati, le limitazioni di sovranità richieste per la sua istituzione e per il conseguimento dei suoi fini di integrazione, solidarietà e comune sviluppo economico e sociale degli Stati europei, e quindi anche di pace e giustizia fra le Nazioni. La violazione dello specifico disposto dall'art. 11 rende superfluo accertare se sussista anche violazione del principio enunciato nel 1° comma dell'art. 10.

9. Occorre qui precisare che la declaratoria di illegittimità della disposizione contenuta nel 3° comma dell'art. 13 del d.l. n. 59 del 1968 e ripetuta nel 2° comma dell'art. 16 del successivo d.l. n. 947 del 1969, deve essere limitata alla parte in cui essa è stata assunta a fondamento dell'emanazione di norme regolamentari interne non indispensabili per l'applicazione in Italia dei regolamenti C.E.E. Infatti, le disposizioni con le quali è stata autorizzata la emanazione del d.m. 28 maggio 1968, e del successivo d.m. 8 aprile 1971 (che lo ha sostituito ed abrogato) non sono illegittime *in toto*, perché lo Stato ben poteva e doveva, mediante legge o regolamento, dettare le norme esecutive che fossero necessarie per l'applicazione in Italia dei regolamenti comunitari in questione. Tali sono, ad esempio, quelle concernenti le modalità di deposito delle cauzioni presso le tesorerie provinciali, le aziende di credito abilitate a prestare le fidejussioni bancarie sostitutive, ovvero gli organi ministeriali competenti a ricevere le cauzioni, ed a disporre la loro restituzione o l'eventuale incameramento.

L'illegittimità costituzionale dell'art. 13, 3° comma, del d.l. n. 59 del 1968, e dell'art. 16, 2° comma del d.l. n. 947 del 1969 (che ha sostituito l'abrogato art. 13 del precedente decreto, senza peraltro travolgere il d.m. 28 maggio 1968, abrogato solo dall'art. 6 del successivo d.m. 8 aprile 1971), deve pertanto essere dichiarata solo nei limiti in cui il legislatore ha reso possibile al Governo di emanare norme non strettamente necessarie per l'applicazione dei regolamenti comunitari da parte delle autorità amministrative e degli operatori del nostro Paese.

Spetterà poi all'autorità giudiziaria di accertare quali norme regolamentari interne abbiano contenuto riproduttivo, e debbano quindi essere disapplicate a sensi dell'art. 5 della l. 20 marzo 1865 n. 2248, all. E, in quanto illegittimamente autorizzate, e quali invece continuino ad avere piena validità ed efficacia, in quanto effettivamente necessarie per l'applicazione dei regolamenti C.E.E. ».

20 giugno 1984, n. 170, *Granital*

La SpA Granital presentava alla dogana di Savona una dichiarazione di importazione per dell'orzo canadese. All'atto della liquidazione dei diritti doganali dovuti in base al regolamento del

Consiglio 120/67/CEE, veniva applicato un diritto di prelievo inferiore a quello che si sarebbe applicato se esso fosse stato calcolato il giorno di accettazione della dichiarazione doganale. La dogana, a seguito della sentenza con cui la Corte di giustizia interpretava il menzionato regolamento nel senso che il giorno dell'importazione, con riferimento al quale il prelievo doveva essere calcolato, era quello in cui la dichiarazione risultava accettata alla dogana, intimava alla società il pagamento della somma ulteriore dovuta con atto ingiuntivo. La società Granital si opponeva. Nelle more del giudizio dinanzi al Tribunale, entrava in vigore il d.p.r. 695/78, il cui art. 3 prevedeva che, qualora fosse intervenuta una variazione del dazio dopo che fosse stata accettata la dichiarazione di importazione, l'interessato poteva chiedere l'applicazione del dazio più favorevole. Il Tribunale di Genova sollevava, nel corso del procedimento, questione di costituzionalità dell'art. 3 del d.p.r. 695/78, per presunta violazione dell'art. 11 della Costituzione, in riferimento agli artt. 189 e 177 TCE (ora rispettivamente divenuti artt. 288 e 267 TFUE). La Corte costituzionale si è così pronunciata:

« 3. L'assetto dei rapporti fra diritto comunitario e diritto interno, oggetto di varie pronunzie rese in precedenza da questo Collegio, è venuto evolvendosi, ed è ormai ordinato sul principio secondo cui il regolamento della CEE prevale rispetto alle confliggenti statuizioni del legislatore interno. Questo risultato viene, peraltro, in considerazione sotto vario riguardo. In primo luogo, sul piano ermeneutico, vige la presunzione di conformità della legge interna al regolamento comunitario: fra le possibili interpretazioni del testo normativo prodotto dagli organi nazionali va prescelta quella conforme alle prescrizioni della Comunità, e per ciò stesso al disposto costituzionale, che garantisce l'osservanza del Trattato di Roma e del diritto da esso derivato (sentt. nn. 176, 177/1981). Quando, poi, vi sia irriducibile incompatibilità fra la norma interna e quella comunitaria, e quest'ultima, in ogni caso, a prevalere. Tale criterio opera, tuttavia, diversamente, secondo che il regolamento segua o preceda nel tempo la disposizione della legge statale. Nel primo caso, la norma interna deve ritenersi caducata per effetto della successiva e contraria statuizione del regolamento comunitario, la quale andrà necessariamente applicata dal giudice nazionale. Tale effetto caducatorio, com'è stato avvertito nelle più recenti pronunzie di questa Corte, è altresì retroattivo, quando la norma comunitaria confermi la disciplina già dettata – riguardo al medesimo oggetto, e prima dell'entrata in vigore della confliggente norma nazionale – dagli organi della CEE. In questa evenienza, le norme interne si ritengono, dunque, caducate sin dal momento al quale risale la loro incompatibilità con le precedenti statuizioni della Comunità, che il nuovo regolamento ha richiamato.

Diversa è la sistemazione data fin qui in giurisprudenza all'ipotesi in cui la disposizione della legge interna confligga con la previgente normativa comunitaria. È stato invero ritenuto che, per il fatto di contrastare tale normativa, o anche di derogarne o di riprodurne il contenuto, la norma interna risulti aver offeso l'art. 11 Cost. e possa in conseguenza esser rimossa solo mediante dichiarazione di illegittimità costituzionale.

(...) La Corte è ora dell'avviso che tale ultima conclusione, e gli argomenti che la sorreggono, debbano essere riveduti.

4. Vi è un punto fermo nella costruzione giurisprudenziale dei rapporti fra diritto comunitario e diritto interno: i due sistemi sono configurati come autonomi e distinti, ancorché coordinati, secondo la ripartizione di competenza stabilita e garantita dal Trattato. (...) il coordinamento discende, a sua volta, dall'aver la legge di esecuzione del Trattato trasferito agli organi comunitari, in conformità dell'art. 11 Cost., le competenze che questi esercitano, beninteso nelle materie loro riservate. (...) La disciplina emanata mediante il regolamento della CEE è destinata ad operare, con caratteristica immediatezza, così nella nostra sfera territoriale, come in quella di ogni altro Stato membro; (...) Le norme poste da tale atto sono, invero, immediatamente applicate nel territorio italiano per forza propria. Esse non devono, né possono, essere riprodotte o trasformate in corrispondenti disposizioni dell'ordinamento nazionale. La distinzione fra il nostro ordinamento e quello della Comunità comporta, poi, che la normativa in discorso non entra a far parte del diritto interno, né viene per alcun verso soggetta al regime disposto per le leggi (e gli atti aventi forza di

legge) dello Stato. Quel che si è detto nella richiamata pronunzia, va allora avvertito, altro non significa, in definitiva, che questo: l'ordinamento italiano – in virtù del particolare rapporto con l'ordinamento della CEE, e della sottostante limitazione della sovranità statale consente, appunto, che nel territorio nazionale il regolamento comunitario spieghi effetto in quanto tale e perché tale. A detto atto normativa sono attribuiti “forza e valore di legge”, solo e propriamente nel senso che ad esso si riconosce l'efficacia di cui è provvisto nell'ordinamento di origine.

5. (...) Rispetto alla sfera di questo atto, così riconosciuta, la legge statale rimane infatti, a ben guardare, pur sempre collocata in un ordinamento, che non vuole interferire nella produzione normativa del distinto ed autonomo ordinamento della Comunità, sebbene garantisca l'osservanza di essa nel territorio nazionale. D'altra parte, la garanzia che circonda l'applicazione di tale normativa è – grazie al precetto dell'art. 11 Cost., com'è sopra chiarito – piena e continua. Precisamente, le disposizioni della CEE, le quali soddisfano i requisiti dell'immediata applicabilità, devono, al medesimo titolo, entrare e permanere in vigore nel territorio italiano, senza che la sfera della loro efficacia possa essere intaccata dalla legge ordinaria dello Stato. Non importa, al riguardo, se questa legge sia anteriore o successiva. Il regolamento comunitario fissa, comunque, la disciplina della specie. L'effetto connesso con la sua vigenza è perciò quello, non già di caducare, nell'accezione propria del termine, la norma interna incompatibile, bensì di impedire che tale norma venga in rilievo per la definizione della controversia innanzi al giudice nazionale. In ogni caso, il fenomeno in parola va distinto dall'abrogazione, o da alcun altro effetto estintivo o derogatorio, che investe le norme all'interno dello stesso ordinamento statale, e ad opera delle sue fonti. Del resto, la norma interna contraria al diritto comunitario non risulta – è stato detto nella sent. n. 232/1975, e va anche qui ribadito – nemmeno affetta da alcuna nullità, che possa essere accertata e dichiarata dal giudice ordinario. Il regolamento, occorre ricordare, è reso efficace in quanto e perché atto comunitario, e non può abrogare, modificare o derogare le confliggenti norme nazionali, né invalidarne le statuizioni. Diversamente accadrebbe, se l'ordinamento della Comunità e quello dello Stato – ed i rispettivi processi di produzione normativa – fossero composti ad unità. Ad avviso della Corte, tuttavia, essi, per quanto coordinati, sono distinti e reciprocamente autonomi. Proprio in ragione, dunque, della distinzione fra i due ordinamenti, la prevalenza del regolamento adottato dalla CEE va intesa come si è con la presente pronunzia ritenuto: nel senso, vale a dire, che la legge interna non interferisce nella sfera occupata da tale atto, la quale è interamente attratta sotto il diritto comunitario.

La conseguenza ora precisata opera però, nei confronti della fonte statale, solo se e fino a quando il potere trasferito alla Comunità si estrinseca con una normazione compiuta e immediatamente applicabile dal giudice interno. Fuori dall'ambito materiale, e dai limiti temporali, in cui vige la disciplina comunitaria così configurata, la regola nazionale serba intatto il proprio valore e spiega la sua efficacia; e d'altronde, è appena il caso di aggiungere, essa soggiace al regime previsto per l'atto del legislatore ordinario, ivi incluso il controllo di costituzionalità.

6. Il regolamento comunitario va, dunque, sempre applicato, sia che segua, sia che preceda nel tempo le leggi ordinarie con esso incompatibili: e il giudice nazionale investito della relativa applicazione potrà giovare dell'ausilio che gli offre lo strumento della questione pregiudiziale di interpretazione, ai sensi dell'art. 177 del Trattato [ora art. 267 TFUE]. Solo così è soddisfatta la fondamentale esigenza di certezza giuridica, sempre avvertita nella giurisprudenza di questo Collegio, che impone eguaglianza e uniformità di criteri applicativi del regolamento comunitario per tutta l'arca della Comunità Europea. (...)

7. Le osservazioni fin qui svolte non implicano, tuttavia, che l'intero settore dei rapporti fra diritto comunitario e diritto interno sia sottratto alla competenza della Corte. Questo Collegio ha, nella sent. n. 183/1973, già avvertito come la legge di esecuzione del Trattato possa andar soggetta al suo sindacato, in riferimento ai principi fondamentali del nostro ordinamento costituzionale e ai diritti inalienabili della persona umana, nell'ipotesi contemplata, sia pure come improbabile, al n. 9 nella parte motiva di detta pronunzia. Nel presente giudizio cade opportuno un altro ordine di

precisazioni. Vanno denunciate in questa sede quelle statuizioni della legge statale che si assumano costituzionalmente illegittime, in quanto dirette ad impedire o pregiudicare la perdurante osservanza del Trattato, in relazione al sistema o al nucleo essenziale dei suoi principi: situazione, questa, evidentemente diversa da quella che si verifica quando ricorre l'incompatibilità fra norme interne e singoli regolamenti comunitari. Nel caso che qui è previsto, la Corte sarebbe, quindi, chiamata ad accertare se il legislatore ordinario abbia ingiustificatamente rimosso alcuno dei limiti della sovranità statale, da esso medesimo posti, mediante la legge di esecuzione del Trattato, in diretto e puntuale adempimento dell'art. 11 Cost ».

23 aprile 1985, n. 113, *BECA*

Era stata sollevata dalla Corte di Cassazione, dalle Corti di Appello di Milano, Torino e Trieste e dai Tribunali di Ancona, Genova, Trieste e Roma, la questione di costituzionalità dell'art. 19 del d.l. 688/82, convertito con l. 873/82, che prevedeva il diritto degli importatori al rimborso di tributi, il cui pagamento, in base alla normativa comunitaria, non era dovuto, subordinandolo alla prova documentale che essi non si fossero rivalsi nei confronti degli acquirenti delle merci. Tale norma era stata emanata come norma in adeguamento alla sentenza della Corte di giustizia del 27 marzo 1980, in base alla quale le modalità previste dai singoli Stati per far salva, nell'applicazione del divieto dei dazi doganali, la possibilità di impedire il rimborso nell'ipotesi di avvenuta alienazione della merce, non avrebbe potuto prevedere situazioni per l'importatore meno favorevoli di quelle garantite in generale dalle normative nazionali. La prova documentale rappresentava, invece, una condizione non prevista per l'esercizio del diritto al rimborso di analoghi tributi. La Corte costituzionale si è così pronunciata:

« 4. (...) Lo stesso diritto comunitario dischiude al legislatore statale la possibilità di regolare, in assenza di una disciplina appositamente dettata dagli organi della CEE, l'esercizio del diritto al rimborso. L'ordinamento del mercato comune esige però che l'assetto dato da ciascuno Stato membro alla materia si unifichi a certi criteri: e appunto tali criteri la Corte della CEE ha, per quanto qui interessa compiutamente formulato, pronunciandosi con puntuale riferimento alla traslazione di altri soggetti dell'onere indebitamente riscosso e alla disciplina della relativa prova. Le statuizioni da essa poste in proposito non sono, come vorrebbe l'avvocatura, insuscettibili di immediata applicazione da parte dei nostri giudici. La sopra richiamata pronunzia del giudice comunitario ha, al contrario, precisato come, e fin dove, la legge nazionale possa incidere sul regime della ripetizione delle somme versate in violazione dell'ordinamento del M.E.C. Spetta dunque al giudice ordinario accertare alla stregua dei criteri stabiliti dalla Corte di giustizia, che è interprete qualificata del trattato di Roma e della normazione da essa derivata, se il diritto al rimborso vada riconosciuto agli importatori senza tener conto delle qui censurate disposizioni della legge nazionale.

5. La conclusione ora enunciata discende dalla sistemazione che la sentenza n. 170/84 ha dato ai rapporti tra diritto comunitario e legge nazionale. La normativa comunitaria – si è detto in quella pronunzia – entra e permane in vigore, nel nostro territorio, senza che i suoi effetti siano intaccati dalla legge ordinaria dello Stato; e ciò tutte le volte che essa soddisfa il requisito dell'immediata applicabilità. Questo principio, si è visto sopra, 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 ».

13 aprile 1989, n. 232, *Fragd*

La SpA Fragd, dedita ad attività di trasformazione di prodotti agricoli in prodotti industriali destinati all'esportazione, effettuava, tra il 7 e l'11 luglio 1980, operazioni di esportazione di glucosio

in polvere verso la Repubblica federale di Germania, versando alla dogana italiana importi compensativi monetari in base ai criteri fissati dal regolamento della Commissione 1541/80/CEE. A seguito della sentenza della Corte di giustizia che dichiarava l'invalidità del regolamento 1541/80/CEE, la Fragd, conveniva in giudizio dinanzi al Tribunale di Venezia l'amministrazione delle finanze dello Stato, per ottenere il rimborso degli importi versati. Il procedimento veniva sospeso dal giudice nazionale da una questione pregiudiziale riguardante la validità del regolamento in oggetto. La Corte di giustizia, avendo già dichiarato il regolamento invalido nella sentenza del 15 ottobre 1980 sopra richiamata, con la sentenza del 22 maggio 1985 fissava limiti e conseguenze di tale invalidità. In particolare, negava la possibilità di ottenere il rimborso degli importi compensativi monetari versati anteriormente alla data della sentenza che dichiarava il regolamento illegittimo, sulla base delle considerazioni svolte nella stessa sentenza del 15 ottobre 1980, e per il fatto che la controversia tra la Fragd e l'amministrazione dello Stato era stata instaurata successivamente alla dichiarazione di invalidità dell'atto regolamentare. Riassunto il giudizio da parte della società Fragd, il Tribunale di Venezia sollevava questione di legittimità costituzionale, in riferimento agli artt. 23 e 24 della Costituzione, degli artt. 1 e 2 della legge 1203/57, di ratifica ed esecuzione del Trattato di Roma, nella parte in cui, avendo recepito l'art. 177 TCE (ora divenuto art. 267 TFUE) come interpretato dalla Corte di giustizia, permetteva a quest'ultima di limitare nel tempo gli effetti delle pronunce pregiudiziali di validità, in tal modo negando tutela giurisdizionale del singolo contro atti normativi di fonte comunitaria impositivi di prestazioni patrimoniali riconosciuti illegittimi. La Corte costituzionale si è così pronunciata:

« 3.1 Vero è che l'ordinamento comunitario - come questa Corte ha riconosciuto in numerose sentenze - prevede un ampio ed efficace sistema di tutela giurisdizionale dei diritti e degli interessi dei singoli, di cui il ricorso incidentale alla Corte di giustizia ex art. 177 TCE [ora art. 267 TFUE] costituisce lo strumento più importante; ed è non meno vero che i diritti fondamentali desumibili dai principi comuni agli ordinamenti degli Stati membri costituiscono, secondo la giurisprudenza della Corte delle Comunità europee, parte integrante ed essenziale dell'ordinamento comunitario. Ma ciò non significa che possa venir meno la competenza di questa Corte a verificare, attraverso il controllo di costituzionalità della legge di esecuzione, se una qualsiasi norma del Trattato, così come essa è interpretata ed applicata dalle istituzioni e dagli organi comunitari, non venga in contrasto con i principi fondamentali del nostro ordinamento costituzionale o non attenti ai diritti inalienabili della persona umana. In buona sostanza, quel che è sommamente improbabile non è pur sempre impossibile; inoltre va tenuto presente che in linea teorica generale non potrebbe affermarsi con certezza che tutti i principi fondamentali del nostro ordinamento costituzionale si ritrovino fra i principi comuni agli ordinamenti degli Stati membri e quindi siano compresi nell'ordinamento comunitario. (...)

4. (...) Si è già detto che il sistema di tutela giurisdizionale previsto dall'ordinamento comunitario è pienamente valido ed adeguato.

Infatti, oltre alle disposizioni contenute negli artt. 173 [ora art. 263 TFUE] e seguenti in ordine ai ricorsi diretti alla Corte di Giustizia, proponibili non soltanto da uno Stato membro, dal Consiglio o dalla Commissione, ma anche da qualsiasi persona fisica o giuridica « contro le decisioni prese nei suoi confronti e contro le decisioni che, pur appearing come un regolamento o una decisione presa nei confronti di altre persone, la riguardano direttamente e individualmente », e proprio l'art. 177 [ora art. 267 TFUE] del Trattato che garantisce al singolo una piena e completa tutela giurisdizionale. (...)

4.1 Ma, - e qui sta l'essenza della questione sollevata dal giudice a quo-, la Corte di Giustizia ritiene con giurisprudenza costante che, anche quando dichiara in via pregiudiziale ex art. 177 [ora art. 267 TFUE] l'invalidità di un atto comunitario (generalmente un regolamento), essa possa, in forza della disposizione contenuta nell'art. 174, secondo comma, [ora art. 264, secondo comma, TFUE] precisare quali effetti della norma invalidata debbano essere considerati come definitivi. Tale

interpretazione non suscita di per se alcuna obiezione: essa può anzi essere ritenuta, come è stato detto precedentemente, la logica conseguenza dell'efficacia generale che la giurisprudenza della Corte è pervenuta sostanzialmente ad attribuire alle pronunce ex art. 177[ora art. 267 TFUE], quando esse dichiarano l'invalidità di un regolamento. Ove però la sentenza arrivi ad escludere dalla efficacia della dichiarazione di invalidità l'atto o gli atti stessi oggetto della controversia che ha provocato il ricorso pregiudiziale alla Corte da parte del giudice nazionale, non si può nascondere che sorgono gravi perplessità in ordine alla compatibilità con il contenuto essenziale del diritto alla tutela giurisdizionale della norma che consente una pronuncia siffatta.

Invero, una volta riconosciuta l'importanza del procedimento previsto dall'art. 177 del Trattato [ora art. 267 TFUE] ai fini della realizzazione di un compiuto sistema di tutela giurisdizionale a garanzia dei diritti dei singoli nell'ordinamento comunitario, non può non apparire in contraddizione con la natura stessa di una sentenza pregiudiziale, e con la relazione necessaria che intercorre fra giudizio incidentale e giudizio principale, l'ipotesi in cui la sentenza emanata nel giudizio incidentale non possa trovare applicazione nel giudizio incidentato che l'ha provocata.

4.2 In sostanza, il diritto di ognuno ad avere per qualsiasi controversia un giudice e un giudizio verrebbe a svuotarsi dei suoi contenuti sostanziali se il giudice, il quale dubiti della legittimità di una norma che dovrebbe applicare, si veda rispondere dalla autorità giurisdizionale cui è tenuto a rivolgersi, che effettivamente la norma non è valida, ma che tale invalidità non ha effetto nella controversia oggetto del giudizio principale, che dovrebbe quindi essere deciso con l'applicazione di una norma riconosciuta illegittima. (...) »

11 luglio 1989, n. 389, *Provincia autonoma di Bolzano*

La Provincia autonoma di Bolzano sollevava conflitto di attribuzione nei confronti dello Stato in relazione all'emanazione del d.P.C.M. 28 ottobre 1988, con il quale si stabiliva che, nell'assegnare gli alloggi di edilizia economica e popolare gli organi dello Stato, le Regioni e le Province autonome di Trento e Bolzano avrebbero considerato i cittadini di Stati membri della Comunità, svolgenti in Italia attività di lavoro autonomo, equiparati ai lavoratori autonomi cittadini italiani. Secondo la ricorrente tale atto avrebbe leso le competenze legislative di tipo esclusivo attribuitele dalla Statuto regionale in materia di edilizia sovvenzionata da finanziamenti pubblici nonché le sue competenze in ordine all'attuazione dei regolamenti comunitari, qualora richiedessero una normazione integrativa, o un'attività amministrativa di esecuzione. La difesa del Presidente del Consiglio dei Ministri negava si trattasse di un atto invasivo delle competenze della ricorrente, in quanto si collegava a norme comunitarie direttamente applicabili nell'ordinamento nazionale e prevalenti sul diritto interno, che aveva, quindi, solamente funzione notiziale per coloro che erano chiamati a dare attuazione alle predette norme comunitarie. La Corte costituzionale si è così pronunciata:

« 3. (...) Poiché ai sensi dell'art. 164 del Trattato [ora art. 19 TUE] spetta alla Corte di giustizia assicurare il rispetto del diritto nell'interpretazione e nell'applicazione del medesimo Trattato, se ne deve dedurre che qualsiasi sentenza che applica e/o interpreta una norma comunitaria ha indubbiamente carattere di sentenza dichiarativa del diritto comunitario, nel senso che la Corte di giustizia, come interprete qualificato di questo diritto, ne precisa autoritariamente il significato con le proprie sentenze e, per tal via, ne determina, in definitiva, l'ampiezza e il contenuto delle possibilità applicative. Quando questo principio viene riferito a una norma comunitaria avente "effetti diretti" –vale a dire a una norma dalla quale i soggetti operanti all'interno degli ordinamenti degli Stati membri possono trarre situazioni giuridiche direttamente tutelabili in giudizio – non v'è dubbio che la precisazione o l'integrazione del significato normativa compiute attraverso una sentenza dichiarativa della Corte di giustizia abbiano la stessa immediata efficacia delle disposizioni interpretate.

4. (...) l'eventuale conflitto fra il diritto comunitario direttamente applicabile e quello interno,

proprio perché suppone un contrasto di quest'ultimo con una norma prodotta da una fonte esterna avente un suo proprio regime giuridico e abilitata a produrre diritto nell'ordinamento nazionale entro un proprio distinto ambito di competenza, non dà luogo a ipotesi di abrogazione o di deroga, né a forme di caducazione o di annullamento per invalidità della norma interna incompatibile, ma produce un effetto di disapplicazione di quest'ultima, seppure nei limiti di tempo e nell'ambito materiale entro cui le competenze comunitarie sono legittimate a svolgersi.

Ribaditi questi principi, si deve concludere, con riferimento al caso di specie, che tutti i soggetti competenti nel nostro ordinamento a dare esecuzione alle leggi (e agli atti aventi forza o valore di legge) – tanto se dotati di poteri di dichiarazione del diritto, come gli organi giurisdizionali, quanto se privi di tali poteri, come gli organi amministrativi – sono giuridicamente tenuti a disapplicare le norme interne incompatibili con le norme stabilite dagli artt. 52 e 59 del Trattato CEE nell'interpretazione data dalla Corte di giustizia europea. Ciò significa, in pratica, che quei soggetti devono riconoscere come diritto legittimo e vincolante la norma comunitaria che, nell'accesso alla proprietà o alla locazione dell'abitazione e al relativo credito, impone la parità di trattamento tra i lavoratori autonomi cittadini di altri Stati membri e quelli nazionali, mentre sono tenuti a disapplicare le norme di legge, statali o regionali, che riservano quei diritti e quei vantaggi ai soli cittadini italiani.

Tuttavia, poiché la disapplicazione è un modo di risoluzione delle antinomie normative che, oltre a presupporre la contemporanea vigenza delle norme reciprocamente contrastanti, non produce alcun effetto sull'esistenza delle stesse e, pertanto, non può esser causa di qualsivoglia forma di estinzione o di modificazione delle disposizioni che ne siano oggetto, resta ferma l'esigenza che gli Stati membri apportino le necessarie modificazioni o abrogazioni del proprio diritto interno al fine di depurarlo da eventuali incompatibilità o disarmonie con le prevalenti norme comunitarie. E se sul piano dell'ordinamento nazionale, tale esigenza si collega al principio della certezza del diritto, sul piano comunitario, invece, rappresenta una garanzia così essenziale al principio della prevalenza del proprio diritto su quelli nazionali da costituire l'oggetto di un preciso obbligo per gli Stati membri (v., in tal senso, Corte di giustizia delle Comunità europee: sent. 25 ottobre 1979, in causa 159/78; sent. 15 ottobre 1986, in causa 168/85; sent. 2 marzo 1988, in causa 104/86) »

18 aprile 1991, n. 168, *Industria dolciaria Giampaoli*

L'Industria dolciaria Giampaoli chiedeva il rimborso dell'imposta di registro che aveva versato, in base al d.P.R. 634/72, per l'emissione di un prestito obbligazionario. Nel corso del giudizio promosso a seguito del rifiuto del rimborso, la Commissione tributaria di Ancona sollevava questione di legittimità costituzionale del decreto citato, in relazione all'art. 76 della Costituzione, per aver violato i principi posti dalla legge delega 825/71, che aveva prescritto il rispetto della direttiva del Consiglio del 17 luglio 1979. L'art. 11 della direttiva escludeva da qualsiasi imposizione tributaria l'emissione di obbligazioni da parte di società. La Corte Costituzionale si è così pronunciata:

« 4. (...) la giurisprudenza sui rapporti tra ordinamento interno ed ordinamento comunitario, quale progressivamente enunciata da questa Corte soprattutto a partire dalla sentenza n. 170 del 1984, che costituisce un costante punto di riferimento della successiva elaborazione.

È in tale pronuncia infatti che questa Corte – rivedendo il proprio precedente orientamento sulla relazione (e sull'eventuale contrasto) tra la norma comunitaria e quella emanata dallo Stato e disegnando le coordinate più generali in cui va a collocarsi ogni singola questione più particolare (tra cui quella in esame) – ha enunciato il principio fondamentale (ispirato alla dottrina della pluralità degli ordinamenti giuridici) secondo cui i due ordinamenti, comunitario e statale, sono « distinti ed al tempo stesso coordinati » (secondo la ripartizione di competenze stabilita e garantita dai Trattati istitutivi) e le norme del primo vengono, in forza dell'art. 11 Cost., a ricevere « diretta applicazione » in quest'ultimo, pur rimanendo estranee al sistema delle fonti statali. L'effetto di tale diretta

applicazione – ha puntualizzato la Corte – non è quindi la caducazione della norma interna incompatibile, bensì la mancata applicazione di quest'ultima da parte del giudice nazionale al caso di specie, oggetto della sua cognizione, che pertanto sotto tale aspetto è attratto nel plesso normativo comunitario.

Può aggiungersi che tale principio, desumibile dal Trattato istitutivo della Comunità europea (per il tramite della sua legge di esecuzione), è coerente con l'art. 11 Cost. che riconosce la possibilità di limitazioni alla sovranità statale, quale può qualificarsi l'effetto di « non applicazione » della legge nazionale (piuttosto che di « disapplicazione » che evoca vizi della norma in realtà non sussistenti in ragione proprio dell'autonomia dei due ordinamenti); peraltro l'ordinamento statale non si apre in condizionatamente alla normazione comunitaria giacché in ogni caso vige il limite del rispetto dei principi fondamentali del nostro ordinamento costituzionale e dei diritti inalienabili della persona umana, con conseguente sindacabilità, sotto tale profilo, della legge di esecuzione del Trattato (v. anche in tal senso la sentenza n. 232 del 1989).

5. Può pertanto ulteriormente puntualizzarsi che dall'affermata autonomia, rispetto all'ordinamento nazionale, dell'ordinamento comunitario, ritenuto idoneo ad attrarre direttamente nella disciplina da esso posta questioni rientranti nelle materie dei trattati comunitari, discende che è proprio nel sistema delle fonti del medesimo ordinamento comunitario che vanno verificate le condizioni per l'immediata applicabilità, nei singoli ordinamenti degli Stati membri, della normativa in esso prodotta (fatto sempre salvo il ricordato limite desumibile dall'art. 11 Cost.). Quindi per le direttive, in particolare, occorre far riferimento alla giurisprudenza della Corte di giustizia delle Comunità europee, che – interpretando l'art. 189 del Trattato di Roma [ora art. 288 TFUE] sul carattere vincolante delle direttive per gli Stati membri – ha da tempo elaborato principi molto puntuali, ritenendo che « in tutti i casi in cui alcune disposizioni di una direttiva appaiano, dal punto di vista sostanziale, incondizionate e sufficientemente precise, i singoli possono farle valere dinanzi ai giudici nazionali nei confronti dello Stato, sia che questo non abbia tempestivamente recepito la direttiva nel diritto nazionale sia che l'abbia recepita in modo inadeguato » (sent. 22 giugno 1989, in causa 103/88; sent. 20 settembre 1988, in causa 31/87; sent. 8 ottobre 1987, in causa 80/86; sent. 24 marzo 1987, in causa 286/85). In particolare in quest'ultima pronuncia la Corte del Lussemburgo ha puntualizzato che la disposizione della direttiva che risponda ai presupposti suddetti possa essere invocata dal singolo innanzi al giudice nazionale « onde far disapplicare qualsiasi norma di diritto interno non conforme a detto articolo ».

Pertanto la diretta applicabilità, in tutto od in parte, delle prescrizioni delle direttive comunitarie non discende unicamente dalla qualificazione formale dell'atto fonte, ma richiede ulteriormente il riscontro di alcuni presupposti sostanziali: la prescrizione deve essere incondizionata (si da non lasciare margine di discrezionalità agli Stati membri nella loro attuazione) e sufficientemente precisa (nel senso che la fattispecie astratta ivi prevista ed il contenuto del precetto ad essa applicabile devono essere determinati con compiutezza, in tutti i loro elementi), ed inoltre lo Stato destinatario – nei cui confronti (e non già nei confronti di altri) il singolo faccia valere tale prescrizione – deve risultare inadempiente per essere inutilmente decorso il termine previsto per dar attuazione alla direttiva. La ricognizione in concreto di tali presupposti costituisce l'esito di un'attività di interpretazione della direttiva comunitaria e delle sue singole disposizioni, che il giudice nazionale può effettuare direttamente ovvero rimettere alla Corte di giustizia ai sensi dell'art. 177, secondo comma, del Trattato di Roma [ora art. 267, secondo comma, TFUE], facoltà quest'ultima che invece costituisce obbligo per il giudice nazionale di ultima istanza (art. 177, terzo comma, cit. [ora art. 267, terzo comma, TFUE]), sempre che – secondo quanto ritenuto dalla stessa giurisprudenza della Corte di giustizia (sent. 6 ottobre 1982, in causa 283/81) – il precetto della norma comunitaria non si imponga con tale evidenza da non lasciare adito ad alcun ragionevole dubbio sulla sua esegesi ».

10 novembre 1994, n. 384, *Regione Umbria*

Il Presidente del Consiglio dei Ministri sollevava, in riferimento agli artt. 11 e 117 della Costituzione e agli artt. 6 e 7 del regolamento del Consiglio 822/87/CEE, questione di legittimità costituzionale della legge della Regione Umbria, approvata il 31 marzo 1994. Si sosteneva l'elusione da parte della legge regionale delle prescrizioni comunitarie sull'espianto e reimpianto dei vigneti, contenute nel regolamento richiamato. Ciò avrebbe provocato l'inadempimento dello Stato italiano rispetto agli obblighi comunitari. La Corte ha previamente risolto il problema dell'ammissibilità della questione e si è al riguardo così pronunciata:

« 2. (...) si impone tuttavia una riflessione sulle implicazioni dell'obbligo di assicurare la conformità dell'ordinamento interno a quello comunitario, quale discende dall'art. 11 Cost., nell'interpretazione che ne ha dato questa Corte, e sulle modalità di esercizio della potestà legislativa regionale nelle materie in cui opera la normativa comunitaria.

Va considerato che di fronte alla Comunità europea è lo Stato a essere responsabile delle violazioni del diritto comunitario, anche quando derivino dall'esercizio della potestà legislativa della Regione; e che il mantenimento, nell'ordinamento interno, di un provvedimento incompatibile con le disposizioni del Trattato — oltre a creare situazioni di fatto ambigue — è considerato dalla giurisprudenza della Corte di giustizia delle Comunità europee quale trasgressione degli obblighi posti dal Trattato stesso. Per quanto, poi, attiene specificamente alle competenze regionali, questa Corte ha chiarito che esse sono suscettibili di operare solo ove i loro contenuti non risultino contrastanti con le discipline e i limiti introdotti dalla normativa comunitaria e dai conseguenti provvedimenti attuativi (nella giurisprudenza di questa Corte, v. da ult. sent. n. 224/1994, nn. 5 e 8 dei *Considerato in diritto*).

Senza voler stabilire, qui, una gerarchia di norme (nella specie, tra il regolamento comunitario e la legge regionale), come teme la difesa della Regione, si tratta di verificare, nel presente giudizio, se il perfezionamento del procedimento legislativo regionale non determini l'introduzione, nel nostro ordinamento, di normativa obiettivamente contraddittoria con la preesistente normativa comunitaria. In questa prospettiva non appare pertinente il richiamo a precedenti decisioni di questa Corte, che hanno dichiarato l'inammissibilità della questione: la legge regionale impugnata non è ancora entrata in vigore, e correttamente il Presidente del Consiglio ha adito la Corte nella fase conclusiva *dell'iter* di formazione dell'atto normativo al fine di impedire, in radice, il rischio di inottemperanza agli obblighi comunitari; le decisioni segnalate dalla Regione riguardano, invece l'ipotesi della disapplicazione della norma interna, già vigente, ritenuta incompatibile con il regolamento comunitario.

Ora, una cosa è risolvere il problema del contrasto tra la norma comunitaria, direttamente applicabile, e quella interna vigente che risulti incompatibile, demandandone la soluzione ai giudici di merito; altra — e ben diversa — è la verifica di legittimità costituzionale delle deliberazioni legislative dei consigli regionali, che in pendenza dell'impugnativa promossa dal Governo innanzi al giudice delle leggi non possono completare *l'iter* formativo con la promulgazione, e acquisire efficacia con la pubblicazione. Né vale obiettare che l'ottemperanza agli obblighi comunitari — e, quindi la salvaguardia dell'art. 11 Cost. — sarebbe seguita anche a una pronuncia d'inammissibilità, motivata in modo tale da precisare che le norme interne incompatibili con quelle comunitarie vanno comunque disapplicate da parte di tutti i soggetti pubblici (i giudici, e anche gli organi amministrativi: cfr., su quest'ultimo punto, la sent. di questa Corte n. 389/1989, e Corte di giustizia delle Comunità europee, sent. 22 giugno 1989). Tale soluzione avrebbe determinato una grave incongruenza, e generato incertezze applicative: trattandosi di un giudizio di legittimità costituzionale in via principale, non vi è un giudice che, statuendo sul rapporto, dichiari la disapplicazione, e il destinatario delle prescrizioni della Corte (sulla necessaria applicazione del regolamento comunitario) sarebbe stata l'amministrazione regionale; nello stesso tempo, però, la

normativa impugnata sarebbe stata promulgata, pur se ritenuta non applicabile, e dunque immessa nell'ordinamento giuridico dello Stato. Con evidente lesione del principio della certezza e della chiarezza normativa, ed elusione degli obblighi che incombono sullo Stato italiano, in particolare quello che attiene alla conformità dell'ordinamento interno a quello comunitario.

È dunque da ammettere l'impugnativa promossa dal Governo avverso la legge regionale, non ancora entrata in vigore, che si sospetti in contrasto con la normativa comunitaria. È appena il caso di aggiungere che non vale la reciproca: l'impugnativa della legge dello Stato da parte della Regione tocca un atto già in vigore, e il contrasto tra la norma interna e quella comunitaria potrà essere definito dai giudici di merito (sent. n. 115/1993)».

31 marzo 1995, n. 94, *Regione Sicilia*

Il commissario dello Stato per la Regione siciliana sollevava una questione di legittimità costituzionale dell'art. 1 della legge regionale approvata il 10 maggio 1994, in relazione all'art. 11 della Costituzione. Si sosteneva, in particolare la violazione dell'art. 93 TCE (ora divenuto art. 108 TFUE) sugli aiuti di Stato alle imprese. La Corte costituzionale ha respinto l'eccezione di inammissibilità prospettata dalla Regione Sicilia e si è così pronunciata:

« La censura sollevata dal Commissario dello Stato per la pretesa violazione degli obblighi derivanti dall'art. 93 del Trattato CE [ora art. 108 TFUE], con conseguente lesione dell'art. 11 della Costituzione, ignora che, secondo la giurisprudenza della Corte di giustizia europea (v., ad esempio, sentenza 9 ottobre 1984, in cause 91 e 127/1983), una volta che la Regione abbia comunicato alla Commissione della Comunità Europea la disciplina da essa stabilita in una certa materia comportante aiuti alle imprese, i successivi interventi legislativi modificativi della predetta disciplina possono essere resi noti alla Commissione stessa anche attraverso procedure informali. E, stando agli atti prodotti nel presente giudizio, ciò è quel che è precisamente avvenuto nel caso dei provvedimenti adottati dalla Regione Siciliana in relazione al contestato «fermo biologico» ».

24 aprile 1996, n. 126, *Province autonome di Trento e Bolzano*

Le Province autonome di Trento e Bolzano impugnavano davanti alla Corte Costituzionale il decreto legislativo 17 marzo 1995 n. 220 (attuazione degli artt. 8 e 9 del regolamento CEE n. 2092/91 in materia di produzione agricola ed agro-alimentare con metodo biologico), assumendo la violazione dell'art. 76 Cost. e, sotto diversi aspetti, quella delle competenze statutariamente loro riconosciute in materia di agricoltura e commercio. La Corte, dopo aver riscontrato che la normativa statale sottrae alle Province ricorrenti una porzione delle competenze loro costituzionalmente assegnate, ha sottolineato come il giudizio sulla legittimità costituzionale di tale normativa non potesse esaurirsi nella predetta constatazione dovendosi estendere all'analisi delle conseguenze che, sui rapporti di competenza tra lo Stato e le Province autonome, e più in generale le Regioni, discendono dall'esistenza di una normativa comunitaria che – come quella in oggetto – richiede la predisposizione di strutture, procedure e competenze decisorie attuative, nell'ambito di ciascuno Stato membro. La Corte, per arrivare alla conclusione dell'illegittimità costituzionale dell'impugnato decreto legislativo, ha in particolare rilevato:

« 5. (...) È principio indubitabile che la partecipazione dell'Italia al processo di integrazione europea e agli obblighi che ne derivano deve coordinarsi con la propria struttura costituzionale fondamentale, della quale fa parte integrante la struttura regionale dello Stato (compresa la particolarità delle Province autonome di Trento e Bolzano, entro l'organizzazione della Regione Trentino-Alto Adige). Tale necessario coordinamento ha dato luogo a un lungo e, in alcuni passaggi,

tormentato processo di affinamento di principi ed istituti. L'equilibrio che ne deriva può sintetizzarsi come segue.

a) L'attuazione negli Stati membri delle norme comunitarie deve tener conto della struttura (accentrata, decentrata, federale) di ciascuno di essi, cosicché l'Italia è abilitata, oltre che tenuta dal suo stesso diritto costituzionale, a rispettare il suo fondamentale impianto regionale. Pertanto, ove l'attuazione o l'esecuzione di una norma comunitaria metta in questione una competenza legislativa o amministrativa spettante a un soggetto titolare di autonomia costituzionale, non si può dubitare che (come affermato dalla giurisprudenza di questa Corte, fin dalla sentenza n. 304 del 1987) normalmente, ad esso spetti agire in attuazione o in esecuzione, naturalmente entro l'ambito dei consueti rapporti con lo Stato e dei limiti costituzionalmente previsti nelle diverse materie di competenza regionale (e provinciale): rapporti e limiti nei quali lo Stato è abilitato all'uso di tutti gli strumenti consentitigli, a seconda della competenza regionale (e provinciale), per far valere gli interessi unitari di cui esso è portatore. (...)

b) Tuttavia, poiché dell'attuazione del diritto comunitario nell'ordinamento interno, di fronte alla Comunità europea (oggi Unione europea), è responsabile integralmente e unitariamente lo Stato (*ex plurimis*, sentt. nn. 382 del 1993 e 632 del 1988), a questo — ferma restando, secondo quanto appena detto, la competenza in « prima istanza » delle Regioni e delle Province autonome — spetta una competenza, dal punto di vista logico, « di seconda istanza », volta a consentire a esso di non trovarsi impotente di fronte a violazioni del diritto comunitario determinate da attività positive o omissive dei soggetti dotati di autonomia costituzionale.

c) Infine, in deroga a quanto detto circa il rispetto del quadro costituzionale interno delle competenze, le norme comunitarie possono legittimamente prevedere, per esigenze organizzative proprie dell'Unione europea, forme attuative di sé medesime, e quindi normative statali derogatrici di tale quadro della normale distribuzione costituzionale delle competenze interne, salvo il rispetto dei principi costituzionali fondamentali e inderogabili. (...) Inutile dire che questa situazione non è quella normale e deve pertanto derivare con evidenza dalla normativa comunitaria, sulla base di esigenze organizzative che ragionevolmente facciano capo all'Unione europea.

6.1 Il caso di specie, nel quale si verifica l'anzidetta alterazione dell'ordine normale delle competenze previsto dallo Statuto speciale per il Trentino-Alto Adige, deve essere risolto alla stregua dei principi ora enunciati, con riferimento, in particolare, a quello enunciato sub c).

6 aprile 1998, n. 108 (ordinanza), *De Cesaris, Vaciago*

Il pretore di Roma sollevava questione di legittimità costituzionale del d.lgs. 22/97, di attuazione di varie direttive comunitarie sui rifiuti, in relazione agli artt. 10 e 11 della Costituzione. Egli sosteneva che l'aver previsto solo sanzioni amministrative per la violazione dell'obbligo comunitario di tenuta del registro di carico e scarico dei rifiuti poteva essere in contrasto con le direttive in materia. La Corte ha rinviato gli atti al pretore così pronunciandosi:

« Spetta al giudice a quo, il quale invochi una norma comunitaria come presupposto o parametro della questione di legittimità costituzionale, provocarne l'interpretazione “certa ed affidabile” rivolgendosi alla Corte di giustizia delle Comunità europee (ordinanze n. 536 del 1995, n. 319 del 1996) »

27 novembre 1998, n. 383, *Abramo*

Nell'ambito di vari giudizi promossi da studenti non ammessi all'immatricolazione al primo anno di corsi universitari che prevedevano il numero chiuso, alcuni Tribunali amministrativi regionali sollevavano questione di legittimità costituzionale dell'art. 9 della legge 341/90, che

attribuiva al Ministro dell'università il potere di determinare la limitazione degli accessi ai corsi di laurea. Si sosteneva la contrarietà di tale disposizione con gli artt. 33 e 34 della Costituzione e con il principio di riserva relativa di legge, ivi desumibile. La materia era regolata da varie direttive comunitarie, al riguardo la Corte si è così pronunciata:

« 4.3. Affinché dunque il principio di riserva di legge nella materia in esame possa dirsi rispettato, occorre che il denunciato art. 9, comma 4, della legge n. 341 del 1990 sia inserito in un contesto di scelte normative sostanziali predeterminate, tali che il potere dell'amministrazione sia circoscritto secondo limiti e indirizzi ascrivibili al legislatore.

Analoga funzione nella composizione di tale contesto, e quindi di delimitazione della discrezionalità dell'amministrazione, deve essere riconosciuta alle norme comunitarie dalle quali derivino obblighi per lo Stato incidenti sull'organizzazione degli studi universitari.

Ed è, principalmente e particolarmente, a queste norme che, nella specie, in carenza di un quadro organicamente predisposto dal legislatore nazionale per la disciplina del numero delle iscrizioni ai corsi universitari, deve farsi riferimento.

Vengono in considerazione, a questo proposito, e hanno valore decisivo varie direttive (78/686/CEE del Consiglio, del 25 luglio 1978; 78/687/CEE del Consiglio, di pari data; 78/1026/CEE del Consiglio, del 18 dicembre 1978; 78/1027/CEE del Consiglio, di pari data; 85/384/CEE del Consiglio, del 10 giugno 1985; 89/594/CEE del Consiglio, del 30 ottobre 1989 e 93/16/CEE del Consiglio, del 5 aprile 1993). Esse concernono il reciproco riconoscimento, negli Stati membri, dei titoli di studio universitari sulla base di criteri uniformi di formazione, l'esercizio del diritto di stabilimento dei professionisti negli Stati dell'Unione nonché la libera prestazione dei servizi e riguardano, al momento, i titoli accademici di medico, medico-veterinario, odontoiatra e architetto.

Le ricordate direttive prescrivono, in vista dell'analogia dei titoli universitari rilasciati nei diversi Paesi e del loro reciproco riconoscimento, standard di formazione minimi a garanzia che i titoli medesimi attestino il possesso effettivo delle conoscenze necessarie all'esercizio delle attività professionali corrispondenti. In tutti i casi cui le direttive si riferiscono, si prescrive che gli studi teorici si accompagnino necessariamente a esperienze pratiche, acquisite attraverso attività cliniche o, in genere, operative svolte nel corso di periodi di formazione e di tirocinio aventi luogo in strutture idonee e dotate delle strumentazioni necessarie, sotto gli opportuni controlli. E ciò implica e presuppone che tra la disponibilità di strutture e il numero di studenti vi sia un rapporto di congruità, in relazione alle specifiche modalità dell'apprendimento.

Alla stregua dell'art. 189 del Trattato CEE [ora art. 288 TFUE], le direttive vincolano gli Stati membri cui sono rivolte per quanto riguarda il risultato da raggiungere, salva restando la competenza degli organi nazionali in merito alla forma e ai mezzi. Esse richiedono dunque attuazione, da parte del legislatore e dell'amministrazione, secondo le regole costituzionali che ne configurano i poteri e ne disciplinano i rapporti.

Le direttive sopra menzionate hanno trovato attuazione nei decreti legislativi 27 gennaio 1992, n. 129 e 2 maggio 1994, n. 353. Essi dettano analitiche discipline relativamente al riconoscimento dei titoli rilasciati dalle università e al diritto di stabilimento dei professionisti e, quanto alla garanzia degli standard di formazione universitaria che condizionano il reciproco riconoscimento dei titoli accademici, richiamano gli obiettivi delle direttive, cioè “la formazione prevista dalla normativa comunitaria” e “l'insieme delle esigenze minime di formazione” richieste dalla stessa normativa. Tali obiettivi, obbligatori per lo Stato in forza dell'art. 189 del Trattato CEE [ora art. 288 TFUE], valgono per dettato legislativo – indipendentemente dalla loro forza cogente diretta – nei confronti dell'amministrazione, comportando che i poteri di cui essa sia dotata, nella materia oggetto di direttive, sono da esercitare secondo gli obblighi di risultato che la normativa comunitaria impone, non rilevando poi la circostanza che tali poteri siano definiti in occasione della attuazione delle direttive medesime o siano legislativamente previsti – come è nella specie – altrimenti.

Quanto ai compiti del legislatore nelle riserve di legge che, come nel caso in esame, la

Costituzione configura “aperte” a svolgimenti da parte della amministrazione, l'esistenza di direttive comunitarie esecutive comporta che l'obbligo di predisposizione diretta della normativa sostanziale entro la quale deve ridursi la discrezionalità dell'amministrazione viene alleggerendosi, per così dire, in conseguenza e proporzione alla consistenza delle direttive medesime (salva sempre, ovviamente, la possibilità per il legislatore di andare oltre, ma non contro, la normativa comunitaria).

5. Tanto premesso, una volta che l'impugnato art. 9, comma 4, della legge n. 341 del 1990 sia interpretato nel senso che esso non conferisce all'amministrazione un potere svincolato dai limiti sostanziali derivanti dall'ordinamento, risultano, negli stessi limiti, destituiti di fondamento i dubbi di costituzionalità su di esso sollevati, sotto il profilo della violazione del principio di riserva di legge ricavabile dagli artt. 33 e 34 della Costituzione.

Infatti, nelle sopra citate direttive comunitarie si rinviene un preciso obbligo di risultato, che gli Stati membri sono chiamati ad adempiere predisponendo, per alcuni corsi universitari aventi particolari caratteristiche – tra cui quelli cui si riferiscono i ricorsi presentati davanti ai giudici rimettenti –, misure adeguate a garantire le previste qualità, teoriche e pratiche, dell'apprendimento.

In tali direttive, invero, non si tratta degli strumenti. Questi sono infatti rimessi alle determinazioni nazionali e il legislatore italiano, come per lo più i suoi omologhi degli altri Paesi dell'Unione, ha per l'appunto previsto la possibilità di introdurre il *numerus clausus* per tali corsi. Ma una volta attribuito il giusto rilievo ai doveri che sul nostro Paese incombono per la partecipazione all'Unione europea, e una volta considerato come essi incidano nel rapporto tra legislazione e amministrazione, in tale possibilità non è più dato scorgere quel carattere arbitrario in base al quale i giudici rimettenti si sono indotti a sollevare la presente questione di costituzionalità.

Parallelamente cadono i dubbi prospettati in relazione agli artt. 3 e 97 della Costituzione, la cui pretesa violazione è motivata sulla premessa, dimostratasi inesatta, che il potere ministeriale sia esercitabile, alla stregua della norma impugnata, con piena discrezionalità».

7 febbraio 2000, n. 31, Referendum abrogativo, Giur. cost., 215.

La richiesta di referendum abrogativo del decreto legislativo 25 luglio 1998, n. 286 (Testo unico delle disposizioni concernenti la disciplina dell'immigrazione e norme sulla condizione dello straniero) veniva dichiarata inammissibile ai sensi dell'art. 75 Cost., con particolare riguardo al Trattato di Maastricht, modificativo di quello di Roma (istitutivo della Comunità economica europea) e istitutivo dell'Unione europea, al Trattato di Amsterdam, modificativo di quello di Maastricht, al Protocollo allegato al Trattato di Amsterdam riguardante il c.d. «acquis di Schengen», composto da varie disposizioni (contenute nell'Accordo e nella relativa Convenzione di applicazione sottoscritti a Schengen nel 1985 e nel 1990) sui controlli alle frontiere, ingresso e soggiorno dei cittadini extracomunitari, sanzioni penali per il favoreggiamento dell'immigrazione clandestina. La Consulta, in particolare, riferendosi anche alle leggi di ratifica ed esecuzione di trattati internazionali, quale il decreto legislativo in oggetto, ha osservato:

«Occorre ricordare che il Trattato di Roma, ratificato e reso esecutivo con la legge 14 ottobre 1957, n. 1203, di recente modificato dal Trattato di Amsterdam (ratificato e reso esecutivo con la legge 16 giugno 1998, n. 209), stabilisce che gli Stati membri adottano tutte le misure di carattere generale o particolare idonee ad assicurare l'esecuzione degli obblighi derivanti da esso ovvero determinati dagli atti delle istituzioni della Comunità. Gli Stati membri hanno altresì l'obbligo di adempiere i compiti comunitari e di astenersi da qualsiasi misura che rischi di compromettere la realizzazione degli scopi del Trattato [ex art. 10 TCE, abrogato e sostituito nella sostanza dall'art. 4, paragrafo 3 TUE]. E tra gli scopi fondamentali della Comunità rientra in particolare, sulla base delle modifiche apportate dal Trattato di Amsterdam, quello di regolare in modo uniforme l'ingresso e il soggiorno dei cittadini extracomunitari [artt. 67, 78 e 79 TFUE].

Vincoli altrettanto significativi si rinvencono nel Trattato di Maastricht, istitutivo dell'Unione europea, ratificato e reso esecutivo con la legge 3 novembre 1992, n. 454, anch'esso modificato dal Trattato di Amsterdam. Tra i suoi fini vi è quello di conservare e sviluppare l'Unione «quale spazio di libertà, sicurezza e giustizia in cui sia assicurata la libera circolazione delle persone insieme a misure appropriate per quanto concerne i controlli alle frontiere esterne, l'asilo, l'immigrazione, la prevenzione della criminalità e la lotta contro quest'ultima», nonché la repressione del razzismo e della xenofobia [rispettivamente, artt. 3 TUE e 67 TFUE].

Già da questo esame preliminare risulta in maniera incontrovertibile che i Trattati assicurano la piena libertà nell'attraversamento delle frontiere interne dell'Unione e, per converso, richiedono efficaci controlli alle frontiere esterne, anche al fine di prevenire e combattere la criminalità [artt. 67, 77 e 78 TFUE]. Si da apparire evidente che la materia dell'ingresso e del soggiorno degli extracomunitari non potrebbe restare priva di disciplina e, soprattutto, carente di strumenti adeguati per assolvere gli obblighi imposti dai Trattati.

4. Bisogna inoltre osservare – ed è un punto essenziale – che gli artt. 1 e 2 del Trattato di Amsterdam hanno sottratto la materia dell'immigrazione e dei visti d'ingresso alla mera cooperazione intergovernativa, elevandola a oggetto di politica e di normazione comuni. Tali norme prevedono in particolare che, entro cinque anni dall'entrata in vigore del Trattato, il Consiglio adotti norme per garantire uniformità in materia di controllo dell'attraversamento delle frontiere esterne, di asilo e immigrazione [art. 67 TFUE]. Ed è ancora da rilevare che l'art. 63, comma 2, dello stesso Trattato [ora art. 78 TFUE] stabilisce che i singoli Stati possono disciplinare le suddette materie, ma soltanto attraverso norme compatibili con il Trattato e con gli accordi internazionali.

Fra questi ultimi rientra il cosiddetto «*Acquis* di Schengen », che ricomprende convenzioni, protocolli e dichiarazioni immediatamente applicabili ai tredici Paesi membri dell'Unione per effetto del protocollo B, artt. 1 e 2, del Trattato di Amsterdam. In base all'*Acquis* i singoli Stati aderenti hanno assunto numerosi obblighi in materia di controlli al passaggio delle frontiere interne, di transito dei cittadini extracomunitari che si rechino in altro Paese contraente o di attraversamento delle frontiere esterne e, infine, in tema di sanzioni penali nei confronti di chi favorisca l'immigrazione clandestina.

Sebbene l'art. 2, comma 2, del Protocollo sull'articolo J.7 del trattato sull'Unione europea, allegato al trattato di Amsterdam, riservi al Consiglio il compito di determinare, fondandosi sulle « pertinenti disposizioni dei trattati, la base giuridica di ciascuna delle disposizioni o decisioni che costituiscono l'*Acquis* di Schengen », non v'è dubbio che gli artt. 5, 6 e 27 della Convenzione di applicazione dell'accordo di Schengen costituiscano espressione di un preciso indirizzo normativo, rigidamente vincolante, al quale il nostro legislatore non potrebbe sottrarsi.

I Trattati di Maastricht e di Amsterdam hanno, dunque, inteso armonizzare le normative nazionali, assicurando libertà di circolazione all'interno dell'Unione, rigore nel controllo degli accessi dalle frontiere esterne, lotta all'immigrazione clandestina, scambio tra i Paesi membri di dati e informazioni attinenti al fenomeno migratorio.

In questo quadro normativo l'eventuale abrogazione dell'intero testo unico di cui al decreto legislativo n. 286 del 1998 – in alcune disposizioni del quale si riflettono valori fondamentali della nostra Carta costituzionale – renderebbe inadempiente l'Italia agli obblighi derivanti dagli artt. 2, 5, 6, 18, 23 e 27 della Convenzione di applicazione dell'Accordo di Schengen e quindi dal Trattato di Amsterdam. E in linea con i principi costantemente affermati da questa Corte secondo cui, ai sensi dell'art. 75 della Costituzione, non si può svolgere *referendum* abrogativo sulle leggi di autorizzazione alla ratifica dei trattati internazionali e anche sulle altre disposizioni normative che producono effetti collegati in modo così stretto all'ambito di operatività di tali leggi tanto da ritenersi implicita nel sistema la preclusione, si deve dichiarare inammissibile la presente richiesta referendaria (sentenze nn. 27 del 1997; 63 del 1990; 25 del 1987; 30 e 31 del 1981).

Nel caso di specie la Corte Costituzionale italiana si trovava a dover esaminare la sussistenza dei requisiti per l'ammissibilità del referendum abrogativo proposto da Daniele Capezzone ed altri, volto ad abrogare parzialmente la legge 18 aprile 1962, n. 230 recante la disciplina del contratto di lavoro a tempo determinato. Al fine di accertare se, riguardo all'oggetto della richiesta stessa, ricorresse alcuno dei limiti espressamente previsti dall'art. 75, secondo comma, Cost. o comunque impliciti nel sistema, in particolare con riferimento alla non ammissibilità del referendum per le leggi di autorizzazione a ratificare i trattati internazionali, la Corte, ricomprendendo tra le leggi di ratifica quella concernente il trattato istitutivo delle Comunità europee, si è così pronunciata:

« 7. Anche l'obbligo – imposto dal trattato agli Stati membri, in vista dell'obiettivo di conformazione degli ordinamenti interni – di ottemperare alle prescrizioni poste dalla normativa comunitaria derivata, ha una precisa ricaduta – come già ritenuto dalla Corte – in termini di ammissibilità del referendum che in ipotesi espongono lo Stato italiano al rischio di inadempienza.

In particolare, le direttive comunitarie sono state espressamente considerate rilevanti ai fini del giudizio di ammissibilità di richieste referendarie dalla sentenza n. 64 del 1990e (congiuntamente a trattati internazionali) dalle sentenze nn. 63 del 1990, 26 del 1993 e 36 del 1997.

8. Si tratta allora di verificare se il quesito referendario si ponga, o meno, con la direttiva 1999/70/ CE del consiglio dell'Unione europea del 28 giugno 1999.

8.1 La direttiva concerne specificamente il rapporto di lavoro a tempo determinato, e recepisce l'accordo quadro stipulato al riguardo dalle parti sociali. (...)

8.4. Qualora si consideri la lettera e lo spirito della direttiva in questione, l'ordinamento italiano risulta anticipatamente conformato agli obblighi da essa derivanti.

Infatti proprio la legge n. 230 del 1962 assoggettata a referendum, come risultante dalle successive modifiche e integrazioni, ha da molto tempo adottato una serie di misure puntualmente dirette ad evitare l'utilizzo della fattispecie contrattuale del lavoro a tempo determinato per finalità elusive degli obblighi nascenti da un rapporto di lavoro a tempo indeterminato, in particolare circondando di garanzie l'ipotesi della proroga o del rinnovo del contratto e precisando i casi in cui il contratto prorogato o rinnovato si debba considerare a tempo indeterminato (art. 2 della stesa legge).

8.5. La proposta referendaria mira per contro all'abrogazione di queste garanzie, lasciando nella legge n. 230 del 1962 unicamente l'affermazione della generale (e quindi indiscriminata) liceità dell'apposizione del termine al contratto di lavoro.

Orbene, è vero che il legislatore nazionale mantiene una considerevole discrezionalità nell'attuazione della direttiva nell'ordinamento interno, ma la liberalizzazione derivante dall'eventuale abrogazione dell'art. 2 comporterebbe non una mera modifica della tutela richiesta dalla direttiva ma una radicale carenza di garanzie in frontale contrasto con la lettera e lo spirito della direttiva suddetta, che neppure nel suo contenuto minimo essenziale risulterebbe rispettata.

8.6. I promotori affermano che un'eventuale abrogazione referendaria non escluderebbe l'applicazione alla materia della disciplina generale dei contratti dettata dal codice civile.

Ma tale disciplina, limitandosi a sancire disposizioni meramente comminatorie della nullità del contratto, appare assolutamente inadeguata ad assolvere l'obbligo, imposto dalla direttiva, di introdurre nell'ordinamento norme volte a regolamentare sia le ragioni ed i limiti del rinnovo del contratto di lavoro a tempo determinato, sia le ipotesi di trasformazione di esso in contratto a tempo indeterminato.

9. Da quanto precede deriva l'inammissibilità del referendum, dovendo ancora una volta escludersi che dall'abrogazione referendaria possa derivare l'esposizione dello Stato italiano a responsabilità nei confronti della Comunità europea ».

7 febbraio 2000, n. 45

Il caso di specie vedeva la Corte Costituzionale italiana pronunciarsi, analogamente al caso sopra ricordato, sull'ammissibilità del referendum per l'abrogazione dell'art. 5 e successive modificazioni d.l. 30 ottobre 1984 n. 726 (Misure urgenti a sostegno dei livelli occupazionali). La Corte si è così pronunciata riguardo l'inammissibilità del referendum:

« Premesso che in forza dell'art. 11 Cost., di fronte alla normativa comunitaria « l'ordinamento interno si ritrae e non è più operante » (sent. n. 285 del 1990), si può dire che gli indicati obiettivi comunitari trovano una sia pur parziale ed anticipata conformazione nel vigente ordinamento interno, appunto nella disciplina recata dall'art. 5 l. n. 863 del 1984. (...)»

Si può quindi ritenere che la complessiva disciplina posta dall'art. 5 abbia già realizzato, in una sorta di anticipazione della direttiva 97/81/CE, un nucleo minimo di regole che, da un lato, agevolano il lavoro a tempo parziale e dall'altro lato, costituiscono una forma di protezione del lavoratore part-time. Tale nucleo minimo essenziale non può essere totalmente rimosso, nell'ordinamento interno, se non attraverso la contemporanea sostituzione con disposizioni a loro volta conformi, proprio perché l'entrata in vigore della direttiva ha determinato il formarsi, durante la pendenza del termine, di una situazione di pre-conformazione all'obbligo di adeguamento, che preclude l'adozione di atti collidenti con i principi della direttiva.

È invero pacifico, nella giurisprudenza comunitaria, che gli Stati membri hanno il dovere ai sensi degli artt. 5 e 189 del Trattato, di leale cooperazione, che impone, tra l'altro, di astenersi dall'adottare, nel periodo intercorrente tra l'entrata in vigore della direttiva ed il termine assegnato per il suo recepimento, qualsiasi misura che possa compromettere il conseguimento del risultato prescritto (Corte di giustizia, 18 dicembre 1997, in causa C-129/96). Ciò è tanto più vero, nel caso di specie, non solo perché il termine di attuazione della direttiva è già scaduto il 20 gennaio 2000, rendendo così formalmente inadempiente lo Stato italiano, ma anche perché sia il ventiduesimo « considerando » della direttiva, sia la clausola 6.2 dell'allegato Accordo-quadro stabiliscono espressamente che in ragione della direttiva non può essere giustificato alcun « regresso » rispetto alla situazione vigente in ciascuno Stato membro per quanto riguarda il livello generale di protezione dei lavoratori nell'ambito coperto dall'Accordo stesso. L'abrogazione, in via referendaria del citato art. 5 determinerebbe invece l'eliminazione pura e semplice della tutela contenuta nella vigente disciplina specifica del rapporto di lavoro a tempo parziale, così da porre in essere una situazione tale da far sorgere la responsabilità dello Stato italiano per inadempimento di uno specifico obbligo comunitario (cfr. sentt. nn. 26 del 1993 e 64 del 1990), con conseguente violazione dell'art. 75, comma 2, Cost.

Sotto questo profilo sussiste quindi una precisa ragione di inammissibilità del quesito referendario relativo all'art. 5 l. n. 863 del 1984, il quale, peraltro, allo stato, è tuttora vigente, non risultando fino ad ora pubblicati ed efficaci preannunciati atti legislativi, che secondo la direttiva comunitaria, stabiliscono una differente disciplina »

28 dicembre 2006, n. 454, (ordinanza), De Felice, non ancora pubblicata in Giur. cost.

Il Tribunale di Teramo era investito del riesame di decreti di sequestro preventivo adottati nel corso di procedimenti penali a carico di soggetti indagati per il reato di esercizio abusivo di attività di giuoco o di scommesse di cui all'art. 4, comma 4-bis, della legge 13 dicembre 1989, n. 401 (Interventi nel settore del giuoco e delle scommesse clandestini e tutela della correttezza nello svolgimento di manifestazioni sportive), per aver esercitato, in assenza di licenza, la raccolta di scommesse su eventi sportivi, in collegamento con un bookmaker stabilito e regolarmente autorizzato nel Regno Unito. Tale giudice, per decidere nel merito, ha ritenuto opportuno

promuovere (con ben undici ordinanze, cui si aggiunge un'ordinanza sulla stessa questione proposta dal Tribunale di Sassari) giudizi di legittimità costituzionale, in riferimento agli artt. 3 e 41 della Costituzione, dell'art. 88 del regio decreto 18 giugno 1931, n. 773 (Approvazione del testo unico delle leggi di pubblica sicurezza), « così come richiamato » dall'art. 4, comma 4-bis, della legge n. 401/1989, nella parte in cui richiede, quale conditio sine qua non della licenza per l'esercizio delle scommesse, « il preventivo rilascio della concessione da parte esclusivamente dello Stato italiano ». La Corte costituzionale, dopo aver ritenuto:

«Che, a fronte dell'eccezione dei soggetti passivi dei decreti di sequestro preventivo, volta a far valere l'incompatibilità della normativa italiana in materia di gestione delle scommesse e dei concorsi pronostici con gli artt. 43 e 49 del Trattato (ora artt. 49 e 56 TFUE) che istituisce la Comunità europea del 25 marzo 1957 [...], il Tribunale di Teramo osserva che già la Suprema Corte, a sezioni unite, «raccogliendo la sollecitazione della Corte di giustizia» (sentenza della Corte di giustizia, 6 novembre 2003, in causa C-243/01, Gambelli), ha affermato che le restrizioni ai principi della libertà di stabilimento e della libera prestazione dei servizi determinate dalla disciplina in parola sono giustificate ai sensi dell'art. 46 del Trattato CE (ora art. 52 TFUE), perseguendo finalità di controllo per motivi di ordine pubblico (sentenze della Corte di cassazione, sez. unite penali, 26 aprile 2004, nn. 23271, 23272 e 23273); che il giudice *a quo* condivide l'orientamento della Corte di cassazione limitatamente alla valutazione della compatibilità con gli artt. 43 e seguenti del Trattato CE (ora artt. 49 e seguenti TFUE) della previsione dell'art. 88 del r.d. n. 773 del 1931 concernente la necessità di ottenere la licenza di polizia per l'esercizio delle scommesse, mentre, posto che l'art. 88 citato « si giustifica per la tutela dell'ordine pubblico, ma non si giustifica per la limitazione che pone in ordine al requisito della nazionalità della concessione », ritiene che l'art. 4, comma 4-bis, della legge n. 401 del 1989, nella sola parte in cui sanziona l'esercizio dell'attività in assenza di concessione, vada disapplicato per contrasto con il diritto comunitario, « tanto più che la possibilità per le società di partecipare alle gare, anche se introdotta dall'art. 22, comma 11, legge n. 289 del 2002 è rimandata di molti anni, apparendo attualmente inapplicabile »;

che, prosegue il rimettente, permanendo, al contrario, la rilevanza penale dell'esercizio dell'attività in assenza di licenza di polizia, in quanto « il giudice non sembra possa disapplicare l'art. 88 t.u.l.p.s. soltanto in parte », va sollevata questione di costituzionalità;

che, invero, «pur essendo la normativa sulle concessioni incompatibile con il Trattato», il citato art. 88 consente l'esercizio dell'attività di scommesse «soltanto ai titolari di concessione italiana » e, per tale via, configura una ingiustificata disparità di trattamento in danno dei titolari di concessione di altro Stato membro dell'Unione europea nonché un ostacolo alla loro libertà di iniziativa economica;

che, con l'unica eccezione del giudizio di costituzionalità promosso con l'ordinanza n. 33 del 2005, si sono costituiti gli indagati nei procedimenti penali *a quibus*, concludendo per l'accoglimento della questione e svolgendo, in tal senso, ampie argomentazioni, con ricostruzione del quadro normativo nazionale nonché della giurisprudenza nazionale e comunitaria sul tema della compatibilità della disciplina censurata con le disposizioni del Trattato CE; [...]

che nel giudizio introdotto con l'ordinanza n. 34 del 2005 è intervenuto il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, chiedendo di dichiarare la questione inammissibile o manifestamente infondata; [...]

che il rimettente esclude di poter far luogo ad un nuovo rinvio pregiudiziale alla Corte di giustizia, avendo quest'ultima già statuito che « una normativa nazionale contenente divieti — penalmente sanzionati — di svolgere attività di raccolta, accettazione, prenotazione e trasmissione di proposte di scommessa, relative, in particolare, a eventi sportivi, in assenza di concessione o autorizzazione rilasciata dallo Stato membro interessato, costituisce una restrizione alla libertà di stabilimento e alla libera prestazione dei servizi » e che « spetta al giudice del rinvio verificare se tale normativa, alla luce delle sue concrete modalità di applicazione, risponda realmente ad obiettivi tali

da giustificarla e se le restrizioni che essa impone non risultino sproporzionate rispetto a detti obiettivi » (sentenza della Corte di giustizia 6 novembre 2003, in causa C-243/01, Gambelli);

che lo stesso rimettente richiama le decisioni con cui le sezioni unite penali della Corte di cassazione sono intervenute, dopo la citata sentenza della Corte di giustizia, a ribadire la compatibilità della legislazione italiana con le disposizioni del Trattato CE (sentenze della Corte di cassazione, sez. unite penali, 26 aprile 2004, nn. 23271, 23272 e 23273);

che, a suo avviso, se l'art. 88 del r.d. n. 773 del 1931, alla luce dei principi enunciati dalla Suprema Corte, « trova la sua giustificazione, nonché la sua compatibilità con la normativa comunitaria, nella tutela dell'ordine pubblico, non può dirsi altrettanto, allorché pone il requisito della nazionalità della concessione »;

che, pertanto, la disposizione determina un'ingiustificabile discriminazione in danno dei titolari di concessioni rilasciate in altro Stato dell'Unione europea, ponendosi, al contempo, in contrasto con il principio della libertà di iniziativa economica privata stabilito dall'art. 41 della Costituzione; [...]

conclude nel senso che le questioni di legittimità costituzionale devono essere dichiarate inammissibili per difetto di motivazione sulla rilevanza, considerato:

« [...] che, prima ancora di valutare l'ammissibilità delle questioni di costituzionalità sotto diverso profilo, va rilevato che il Tribunale di Teramo ed il Tribunale di Sassari evidenziano problemi di compatibilità comunitaria delle norme denunciate;

che, infatti, i giudici *a quibus* muovono dalla premessa secondo cui la previsione della necessaria titolarità della concessione « nazionale » ai fini dell'esercizio delle scommesse integra una restrizione alla libertà di stabilimento ed alla libera circolazione dei servizi, in contrasto rispettivamente con gli artt. 43 e 49 del Trattato CE (ora artt. 49 e 56 TFUE), senza che la normativa restrittiva possa essere interamente giustificata da ragioni rilevanti per il diritto comunitario; che, a loro avviso, in particolare, l'art. 88 del r.d. n. 773 del 1931, mentre appare confortato da ragioni di ordine pubblico nella parte in cui stabilisce l'obbligo dei gestori dell'attività di scommesse di munirsi dell'autorizzazione di polizia, non lo è là dove pone il requisito della titolarità di una previa concessione rilasciata esclusivamente dall'autorità italiana;

che, peraltro, il Tribunale di Teramo fa cenno anche alle perduranti conseguenze della discriminazione in danno degli operatori stabiliti in altro Stato dell'Unione europea determinata, in ipotesi, dal regime che, fino all'emanazione della legge 27 dicembre 2002, n. 289 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato – legge finanziaria 2003), impediva alle società di capitali quotate in borsa della Comunità la partecipazione alle gare per l'affidamento delle concessioni, nonostante lo stesso Tribunale, in altro procedimento, abbia posto, a tale proposito, un quesito pregiudiziale alla Corte di giustizia, non ancora deciso;

che la discriminazione prospettata dai giudici rimettenti come violazione degli artt. 3 e 41 della Costituzione configura in sostanza una questione di compatibilità delle disposizioni censurate con norme comunitarie provviste di effetto diretto, quali gli artt. 43 e 49 del Trattato (ora artt. 49 e 56 TFUE);

che la soluzione di una questione di compatibilità comunitaria assume priorità logica e giuridica rispetto all'incidente di costituzionalità;

che – in base alla consolidata giurisprudenza di questa Corte, fondata sull'art. 11 della Costituzione – il giudice nazionale deve dare piena ed immediata attuazione alle norme comunitarie provviste di efficacia diretta e non applicare in tutto o anche solo in parte le norme interne con esse ritenute inconciliabili, ove occorra previo rinvio pregiudiziale alla Corte di giustizia ai sensi dell'art. 234 del Trattato CE (ora art. 267 TFUE); e, inoltre, lo stesso giudice può investire questa Corte della questione di compatibilità comunitaria nel caso di norme dirette ad impedire o pregiudicare la perdurante osservanza del Trattato, in relazione al sistema o al nucleo essenziale dei suoi principi, nell'impossibilità di una interpretazione conforme, nonché qualora la non applicazione della

disposizione interna determini un contrasto, sindacabile esclusivamente dalla Corte costituzionale, con i principi fondamentali dell'ordinamento costituzionale ovvero con i diritti inalienabili della persona (sentenze n. 168 del 1991, n. 232 del 1989, n. 170 del 1984, n. 183 del 1973, n. 98 del 1965, ordinanze n. 536 del 1995 e n. 132 del 1990);

che, in conclusione, posto che le censure si risolvono nel dubbio circa la compatibilità comunitaria delle norme impugnate, manifestato dai rimettenti sotto profili diversi, taluno dei quali attualmente all'esame della Corte di giustizia, non è adeguatamente motivata l'applicabilità delle disposizioni di diritto interno nei giudizi *a quibus*».

24 ottobre 2007 n. 348, R.A., A.C., M.T.G.

Con ordinanza depositata il 29 maggio 2006, la Corte di cassazione ha sollevato questione di legittimità costituzionale dell'art. 5-bis del decreto-legge 11 luglio 1992, n. 333 (Misure urgenti per il risanamento della finanza pubblica), convertito, con modificazioni, dalla legge 8 agosto 1992, n. 359, per violazione dell'art. 111, primo e secondo comma, della Costituzione, in relazione all'art. 6 della Convenzione per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali firmata a Roma il 4 novembre 1950 (CEDU) nonché dell'art. 117, primo comma, Cost., in relazione al citato art. 6 CEDU ed all'art. 1 del primo Protocollo della Convenzione stessa. La norma era oggetto di censura nella parte in cui, ai fini della determinazione dell'indennità di espropriazione dei suoli edificabili, prevedeva il criterio di calcolo fondato sulla media tra il valore dei beni e il reddito dominicale rivalutato, disponendone altresì l'applicazione ai giudizi in corso alla data dell'entrata in vigore della legge n. 359/1992. La Corte costituzionale, quanto alla possibilità di estendere il meccanismo della disapplicazione, proprio del rapporto tra norme interne e norme comunitarie, anche in caso di contrasto tra norme interne e disposizioni della CEDU, ha osservato:

« 3.3. [...] Questa Corte ha chiarito come le norme comunitarie «debbono avere piena efficacia obbligatoria e diretta applicazione in tutti gli Stati membri, senza la necessità di leggi di ricezione e adattamento, come atti aventi forza e valore di legge in ogni Paese della Comunità, sì da entrare ovunque contemporaneamente in vigore e conseguire applicazione eguale ed uniforme nei confronti di tutti i destinatari» (sentenze n. 183 del 1973 e n. 170 del 1984). Il fondamento costituzionale di tale efficacia diretta è stato individuato nell'art. 11 Cost., nella parte in cui consente le limitazioni della sovranità nazionale necessarie per promuovere e favorire le organizzazioni internazionali rivolte ad assicurare la pace e la giustizia fra le Nazioni.

Il riferito indirizzo giurisprudenziale non riguarda le norme CEDU, giacché questa Corte aveva escluso, già prima di sancire la diretta applicabilità delle norme comunitarie nell'ordinamento interno, che potesse venire in considerazione, a proposito delle prime, l'art. 11 Cost. «non essendo individuabile, con riferimento alle specifiche norme pattizie in esame, alcuna limitazione della sovranità nazionale» (sentenza n. 188 del 1980). La distinzione tra le norme CEDU e le norme comunitarie deve essere ribadita nel presente procedimento nei termini stabiliti dalla pregressa giurisprudenza di questa Corte, nel senso che le prime, pur rivestendo grande rilevanza, in quanto tutelano e valorizzano i diritti e le libertà fondamentali delle persone, sono pur sempre norme internazionali pattizie, che vincolano lo Stato, ma non producono effetti diretti nell'ordinamento interno, tali da affermare la competenza dei giudici nazionali a darvi applicazione nelle controversie ad essi sottoposte, non applicando nello stesso tempo le norme interne in eventuale contrasto.

L'art. 117, primo comma, Cost., nel testo introdotto nel 2001 con la riforma del titolo V della parte seconda della Costituzione, ha confermato il precitato orientamento giurisprudenziale di questa Corte. La disposizione costituzionale ora richiamata distingue infatti, in modo significativo, i vincoli derivanti dall'«ordinamento comunitario» da quelli riconducibili agli «obblighi internazionali».

Si tratta di una differenza non soltanto terminologica, ma anche sostanziale.

Con l'adesione ai Trattati comunitari, l'Italia è entrata a far parte di un "ordinamento" più ampio, di natura sopranazionale, cedendo parte della sua sovranità, anche in riferimento al potere legislativo, nelle materie oggetto dei Trattati medesimi, con il solo limite dell'intangibilità dei principi e dei diritti fondamentali garantiti dalla Costituzione.

La Convenzione EDU, invece, non crea un ordinamento giuridico sopranazionale e non produce quindi norme direttamente applicabili negli Stati contraenti. Essa è configurabile come un trattato internazionale multilaterale - pur con le caratteristiche peculiari che saranno esaminate più avanti - da cui derivano "obblighi" per gli Stati contraenti, ma non l'incorporazione dell'ordinamento giuridico italiano in un sistema più vasto, dai cui organi deliberativi possano promanare norme vincolanti, omisso medio, per tutte le autorità interne degli Stati membri.

Correttamente il giudice a quo ha escluso di poter risolvere il dedotto contrasto della norma censurata con una norma CEDU, come interpretata dalla Corte di Strasburgo, procedendo egli stesso a disapplicare la norma interna asseritamente non compatibile con la seconda. [...]

3.4. Si condivide anche l'esclusione [...] delle norme CEDU, in quanto norme pattizie, dall'ambito di operatività dell'art. 10, primo comma, Cost., in conformità alla costante giurisprudenza di questa Corte sul punto. La citata disposizione costituzionale, con l'espressione «norme del diritto internazionale generalmente riconosciute», si riferisce soltanto alle norme consuetudinarie e dispone l'adattamento automatico, rispetto alle stesse, dell'ordinamento giuridico italiano. Le norme pattizie, ancorché generali, contenute in trattati internazionali bilaterali o multilaterali, esulano pertanto dalla portata normativa del suddetto art. 10. Di questa categoria fa parte la CEDU, con la conseguente «impossibilità di assumere le relative norme quali parametri del giudizio di legittimità costituzionale, di per sé sole (sentenza n. 188 del 1980), ovvero come norme interposte ex art. 10 della Costituzione» (ordinanza n. 143 del 1993; conformi, ex plurimis, sentenze n. 153 del 1987, n. 168 del 1994, n. 288 del 1997, n. 32 del 1999, ed ordinanza n. 464 del 2005).

4. La questione di legittimità costituzionale dell'art. 5-bis del decreto-legge n. 333 del 1992, convertito, con modificazioni, dalla legge n. 359 del 1992, sollevata in riferimento all'art. 117, primo comma, Cost., è fondata.

4.1. La questione, così come proposta dal giudice rimettente, si incentra sul presunto contrasto tra la norma censurata e l'art. 1 del primo Protocollo della CEDU, quale interpretato dalla Corte europea per i diritti dell'uomo, in quanto i criteri di calcolo per determinare l'indennizzo dovuto ai proprietari di aree edificabili espropriate per motivi di pubblico interesse condurrebbero alla corresponsione di somme non congruamente proporzionate al valore dei beni oggetto di ablazione.

Il parametro evocato negli atti introduttivi del presente giudizio è l'art. 117, primo comma, Cost., nel testo introdotto dalla legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3 (Modifiche al titolo V della parte seconda della Costituzione). Il giudice rimettente ricorda infatti che la stessa norma ora censurata è già stata oggetto di scrutinio di costituzionalità da parte di questa Corte, che ha rigettato la questione di legittimità costituzionale, allora proposta in relazione agli artt. 3, 24, 42, 53, 71, 72, 113 e 117 Cost. (sentenza n. 283 del 1993). La sentenza citata è stata successivamente confermata da altre pronunce di questa Corte del medesimo tenore. Il rimettente non chiede oggi alla Corte costituzionale di modificare la propria consolidata giurisprudenza nella materia de qua, ma mette in rilievo che il testo riformato dell'art. 117, primo comma, Cost., renderebbe necessaria una nuova valutazione della norma censurata in relazione a questo parametro, non esistente nel periodo in cui la pregressa giurisprudenza costituzionale si è formata.

4.2. Impostata in tal modo la questione da parte del rimettente, è in primo luogo necessario riconsiderare la posizione e il ruolo delle norme della CEDU, allo scopo di verificare, alla luce della nuova disposizione costituzionale, la loro incidenza sull'ordinamento giuridico italiano.

L'art. 117, primo comma, Cost. condiziona l'esercizio della potestà legislativa dello Stato e delle Regioni al rispetto degli obblighi internazionali, tra i quali indubbiamente rientrano quelli derivanti dalla Convenzione europea per i diritti dell'uomo. Prima della sua introduzione, l'inserimento delle norme internazionali pattizie nel sistema delle fonti del diritto italiano era tradizionalmente affidato,

dalla dottrina prevalente e dalla stessa Corte costituzionale, alla legge di adattamento, avente normalmente rango di legge ordinaria e quindi potenzialmente modificabile da altre leggi ordinarie successive. Da tale collocazione derivava, come naturale corollario, che le stesse norme non potevano essere assunte quali parametri del giudizio di legittimità costituzionale (ex plurimis, sentenze n. 188 del 1980, n. 315 del 1990, n. 388 del 1999).

4.3. Rimanevano notevoli margini di incertezza, dovuti alla difficile individuazione del rango delle norme CEDU, che da una parte si muovevano nell'ambito della tutela dei diritti fondamentali delle persone, e quindi integravano l'attuazione di valori e principi fondamentali protetti dalla stessa Costituzione italiana, ma dall'altra mantenevano la veste formale di semplici fonti di grado primario. Anche a voler escludere che il legislatore potesse modificarle o abrogarle a piacimento, in quanto fonti atipiche (secondo quanto affermato nella sentenza n. 10 del 1993 di questa Corte, non seguita tuttavia da altre pronunce dello stesso tenore), restava il problema degli effetti giuridici di una possibile disparità di contenuto tra le stesse ed una norma legislativa posteriore.

Tale situazione di incertezza ha spinto alcuni giudici comuni a disapplicare direttamente le norme legislative in contrasto con quelle CEDU, quali interpretate dalla Corte di Strasburgo. S'è fatta strada in talune pronunce dei giudici di merito, ma anche in parte della giurisprudenza di legittimità (Cass., sez. I, sentenza n. 6672 del 1998; Cass., sezioni unite, sentenza n. 28507 del 2005), l'idea che la specifica antinomia possa essere eliminata con i normali criteri di composizione in sistema delle fonti del diritto. In altre parole, si è creduto di poter trarre da un asserito carattere sovraordinato della fonte CEDU la conseguenza che la norma interna successiva, modificativa o abrogativa di una norma prodotta da tale fonte, fosse inefficace, per la maggior forza passiva della stessa fonte CEDU, e che tale inefficacia potesse essere la base giustificativa della sua non applicazione da parte del giudice comune.

[...] si deve aggiungere che il nuovo testo dell'art. 117, primo comma, Cost, se da una parte rende inconfutabile la maggior forza di resistenza delle norme CEDU rispetto a leggi ordinarie successive, dall'altra attrae le stesse nella sfera di competenza di questa Corte, poiché gli eventuali contrasti non generano problemi di successione delle leggi nel tempo o valutazioni sulla rispettiva collocazione gerarchica delle norme in contrasto, ma questioni di legittimità costituzionale. Il giudice comune non ha, dunque, il potere di disapplicare la norma legislativa ordinaria ritenuta in contrasto con una norma CEDU, poiché l'asserita incompatibilità tra le due si presenta come una questione di legittimità costituzionale, per eventuale violazione dell'art. 117, primo comma, Cost., di esclusiva competenza del giudice delle leggi.

Ogni argomentazione atta ad introdurre nella pratica, anche in modo indiretto, una sorta di "adattamento automatico", sul modello dell'art. 10, primo comma, Cost., si pone comunque in contrasto con il sistema delineato dalla Costituzione italiana - di cui s'è detto al paragrafo 3.4 - e più volte ribadito da questa Corte, secondo cui l'effetto previsto nella citata norma costituzionale non riguarda le norme pattizie (ex plurimis, sentenze n. 32 del 1960, n. 323 del 1989, n. 15 del 1996) ».

24 ottobre 2007, n. 349, *Comune di Avellino ed altri*

La Corte di cassazione e la Corte d'appello di Palermo, con ordinanze del 20 maggio e del 29 giugno 2006, hanno sollevato, in riferimento all'art. 111, primo e secondo comma, della Costituzione, ed in relazione all'art. 6 della Convenzione per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali firmata a Roma il 4 novembre 1950 (in proseguio: CEDU) nonché all'art. 117, primo comma, della Costituzione, ed in relazione all'art. 6 della CEDU ed all'art. 1 del Protocollo addizionale alla Convenzione stessa, questione di legittimità costituzionale dell'art. 5-bis, comma 7-bis, del decreto-legge 11 luglio 1992, n. 333 (Misure urgenti per il risanamento della finanza pubblica) - convertito, con modificazioni, dalla legge 8 agosto 1992, n. 359 - comma aggiunto dall'art. 3, comma 65, della legge 23 dicembre 1996, n. 662 (Misure di razionalizzazione della finanza

pubblica), in quanto, disponendo l'applicabilità ai giudizi in corso della disciplina dalla stessa stabilita in tema di risarcimento del danno da occupazione illegittima e quantificando in misura incongrua il relativo indennizzo, violerebbe il principio del giusto processo ed il diritto di proprietà di cui rispettivamente ai citati artt. 6 e 1, come interpretati dalla Corte europea dei diritti, e, quindi, i corrispondenti obblighi internazionali assunti dallo Stato italiano. Nel definire il rapporto tra la norma interna e «i vincoli derivanti [...] dagli obblighi internazionali» e, in particolare, gli obblighi imposti dalle evocate disposizioni della CEDU e del Protocollo addizionale, la Corte costituzionale ha osservato:

« 6.1. [...] In generale, la giurisprudenza di questa Corte, nell'interpretare le disposizioni della Costituzione che fanno riferimento a norme e ad obblighi internazionali – per quanto qui interessa, gli artt. 7, 10 ed 11 Cost. – ha costantemente affermato che l'art. 10, primo comma, Cost., il quale sancisce l'adeguamento automatico dell'ordinamento interno alle norme di diritto internazionale generalmente riconosciute, concerne esclusivamente i principi generali e le norme di carattere consuetudinario (per tutte, sentenze n. 73 del 2001, n. 15 del 1996, n. 168 del 1994), mentre non comprende le norme contenute in accordi internazionali che non riproducano principi o norme consuetudinarie del diritto internazionale. Per converso, l'art. 10, secondo comma, e l'art. 7 Cost. fanno riferimento a ben identificati accordi, concernenti rispettivamente la condizione giuridica dello straniero e i rapporti tra lo Stato e la Chiesa cattolica e pertanto non possono essere riferiti a norme convenzionali diverse da quelle espressamente menzionate.

L'art. 11 Cost., il quale stabilisce, tra l'altro, che l'Italia «consente, in condizioni di parità con gli altri Stati, alle limitazioni di sovranità necessarie ad un ordinamento che assicuri la pace e la giustizia fra le Nazioni», è invece la disposizione che ha permesso di riconoscere alle norme comunitarie efficacia obbligatoria nel nostro ordinamento (sentenze n. 284 del 2007; n. 170 del 1984).

Con riguardo alle disposizioni della CEDU, questa Corte ha più volte affermato che, in mancanza di una specifica previsione costituzionale, le medesime, rese esecutive nell'ordinamento interno con legge ordinaria, ne acquistano il rango e quindi non si collocano a livello costituzionale (tra le molte, per la continuità dell'orientamento, sentenze n. 388 del 1999, n. 315 del 1990, n. 188 del 1980; ordinanza n. 464 del 2005). Ed ha altresì ribadito l'esclusione delle norme meramente convenzionali dall'ambito di operatività dell'art. 10, primo comma, Cost. (oltre alle pronunce sopra richiamate, si vedano le sentenze n. 224 del 2005, n. 288 del 1997, n. 168 del 1994).

L'inconferenza, in relazione alle norme della CEDU, e per quanto qui interessa, del parametro dell'art. 10, secondo comma, Cost., è resa chiara dal preciso contenuto di tale disposizione. Né depongono in senso diverso i precedenti di questa Corte in cui si è fatto riferimento anche a quel parametro, dato che ciò è accaduto essenzialmente in considerazione della coincidenza delle disposizioni della CEDU con le fonti convenzionali relative al trattamento dello straniero: ed è appunto questa la circostanza della quale le pronunce in questione si sono limitate a dare atto (sentenze n. 125 del 1977, n. 120 del 1967).

In riferimento alla CEDU, questa Corte ha, inoltre, ritenuto che l'art. 11 Cost. «neppure può venire in considerazione non essendo individuabile, con riferimento alle specifiche norme convenzionali in esame, alcuna limitazione della sovranità nazionale» (sentenza n. 188 del 1980), conclusione che si intende in questa sede ribadire. Va inoltre sottolineato che i diritti fondamentali non possono considerarsi una “materia” in relazione alla quale sia allo stato ipotizzabile, oltre che un'attribuzione di competenza limitata all'interpretazione della Convenzione, anche una cessione di sovranità.

Né la rilevanza del parametro dell'art. 11 può farsi valere in maniera indiretta, per effetto della qualificazione, da parte della Corte di giustizia della Comunità europea, dei diritti fondamentali oggetto di disposizioni della CEDU come principi generali del diritto comunitario.

È vero, infatti, che una consolidata giurisprudenza della Corte di giustizia, anche a seguito di prese di posizione delle Corti costituzionali di alcuni Paesi membri, ha fin dagli anni settanta

affermato che i diritti fondamentali, in particolare quali risultano dalla CEDU, fanno parte dei principi generali di cui essa garantisce l'osservanza. È anche vero che tale giurisprudenza è stata recepita nell'art. 6 del Trattato sull'Unione Europea e, estensivamente, nella Carta dei diritti fondamentali proclamata a Nizza da altre tre istituzioni comunitarie, atto formalmente ancora privo di valore giuridico ma di riconosciuto rilievo interpretativo (sentenza n. 393 del 2006). In primo luogo, tuttavia, il Consiglio d'Europa, cui afferiscono il sistema di tutela dei diritti dell'uomo disciplinato dalla CEDU e l'attività interpretativa di quest'ultima da parte della Corte dei diritti dell'uomo di Strasburgo, è una realtà giuridica, funzionale e istituzionale, distinta dalla Comunità europea creata con i Trattati di Roma del 1957 e dall'Unione europea oggetto del Trattato di Maastricht del 1992.

In secondo luogo, la giurisprudenza è sì nel senso che i diritti fondamentali fanno parte integrante dei principi generali del diritto comunitario di cui il giudice comunitario assicura il rispetto, ispirandosi alle tradizioni costituzionali comuni degli Stati membri ed in particolare alla Convenzione di Roma (da ultimo, su rinvio pregiudiziale della Corte Costituzionale belga, sentenza 26 giugno 2007, causa C-305/05, Ordini avvocati c. Consiglio, punto 29). Tuttavia, tali principi rilevano esclusivamente rispetto a fattispecie alle quali tale diritto sia applicabile: in primis gli atti comunitari, poi gli atti nazionali di attuazione di normative comunitarie, infine le deroghe nazionali a norme comunitarie asseritamente giustificate dal rispetto dei diritti fondamentali (sentenza 18 giugno 1991, C-260/89, ERT). La Corte di giustizia ha infatti precisato che non ha tale competenza nei confronti di normative che non entrano nel campo di applicazione del diritto comunitario (sentenza 4 ottobre 1991, C-159/90, Society for the Protection of Unborn Children Ireland; sentenza 29 maggio 1998, C-299/95, Kremzow): ipotesi che si verifica precisamente nel caso di specie.

In terzo luogo, anche a prescindere dalla circostanza che al momento l'Unione europea non è parte della CEDU, resta comunque il dato dell'appartenenza da tempo di tutti gli Stati membri dell'Unione al Consiglio d'Europa ed al sistema di tutela dei diritti fondamentali che vi afferisce, con la conseguenza che il rapporto tra la CEDU e gli ordinamenti giuridici degli Stati membri, non essendovi in questa materia una competenza comune attribuita alle (né esercitata dalle) istituzioni comunitarie, è un rapporto variamente ma saldamente disciplinato da ciascun ordinamento nazionale. Né, infine, le conclusioni della Presidenza del Consiglio europeo di Bruxelles del 21 e 22 giugno 2007 e le modifiche dei trattati ivi prefigurate e demandate alla conferenza intergovernativa sono allo stato suscettibili di alterare il quadro giuridico appena richiamato.

Altrettanto inesatto è sostenere che la incompatibilità della norma interna con la norma della CEDU possa trovare rimedio nella semplice non applicazione da parte del giudice comune. Escluso che ciò possa derivare dalla generale "comunitarizzazione" delle norme della CEDU, per le ragioni già precisate, resta da chiedersi se sia possibile attribuire a tali norme, ed in particolare all'art. 1 del Protocollo addizionale, l'effetto diretto, nel senso e con le implicazioni proprie delle norme comunitarie provviste di tale effetto, in particolare la possibilità per il giudice nazionale di applicarle direttamente in luogo delle norme interne con esse confliggenti. E la risposta è che, allo stato, nessun elemento relativo alla struttura e agli obiettivi della CEDU ovvero ai caratteri di determinate norme consente di ritenere che la posizione giuridica dei singoli possa esserne direttamente e immediatamente tributaria, indipendentemente dal tradizionale diaframma normativo dei rispettivi Stati di appartenenza, fino al punto da consentire al giudice la non applicazione della norma interna confligente. Le stesse sentenze della Corte di Strasburgo, anche quando è il singolo ad attivare il controllo giurisdizionale nei confronti del proprio Stato di appartenenza, si rivolgono allo Stato membro legislatore e da questo pretendono un determinato comportamento. Ciò è tanto più evidente quando, come nella specie, si tratti di un contrasto "strutturale" tra la conferente normativa nazionale e le norme CEDU così come interpretate dal giudice di Strasburgo e si richieda allo Stato membro di trarne le necessarie conseguenze ».

4 luglio 2007, n. 284, *Procedimento penale a carico di B.M.*

Il Tribunale di Macerata era investito della richiesta di riesame del decreto di sequestro preventivo di alcuni locali, emesso dal Giudice per le indagini preliminari presso il Tribunale di Macerata in un procedimento penale a carico di persona indagata in ordine al reato di cui agli artt. 4, comma 4-bis, della legge 13 dicembre 1989, n. 401 (Interventi nel settore del giuoco e delle scommesse clandestini e tutela della correttezza nello svolgimento di manifestazioni sportive), che si reputava aver esercitato in forma organizzata, in assenza di licenza, attività di raccolta di scommesse su eventi sportivi nazionali ed esteri, per conto di un bookmaker stabilito nel Regno Unito, con trasmissione dei dati a quest'ultimo tramite la rete telematica. Il Tribunale, a fronte delle deduzioni svolte dal soggetto passivo del sequestro preventivo circa l'incompatibilità della disciplina italiana in materia di gestione delle scommesse con i principi sanciti dagli artt. 43 e 49 TCE (ora artt. 49 e 56 TFUE), rilevava che la Corte di giustizia si era, in effetti, pronunciata sul punto. In particolare, nella sentenza 6 novembre 2003 relativa al caso Gambelli (causa C-243/01, Racc. pag. I-13031), essa aveva affermato che la normativa nazionale contenente divieti – penalmente sanzionati – di svolgere attività di raccolta, accettazione, prenotazione e trasmissione di proposte di scommessa, relative a eventi sportivi, in assenza di concessione o autorizzazione rilasciata dallo Stato membro interessato, costituisce una restrizione alla libertà di stabilimento ed alla libera prestazione dei servizi, spettando, tuttavia, al giudice nazionale verificare se la normativa anzidetta, alla luce delle sue concrete modalità di applicazione, risponda realmente ad obiettivi tali da giustificarla e se le restrizioni che essa impone non risultino sproporzionate rispetto a detti obiettivi. Dopo tale pronuncia, la Corte di Cassazione italiana, pronunciandosi a Sezioni Unite (sentenza 26 aprile 2004, n. 23271), aveva confermato la compatibilità con l'ordinamento comunitario delle misure restrittive adottate dallo Stato italiano, sul rilievo che la normativa interna persegue lo scopo di canalizzare la domanda e l'offerta del giuoco in circuiti controllabili, onde prevenire la possibile degenerazione criminale, e, pertanto, giustificando la restrizione ai sensi dell'art. 46 CE (ora art. 52 TFUE). Il Tribunale, tuttavia, riteneva che la politica di espansione nel settore dei giochi e delle scommesse perseguita dallo Stato italiano creasse maggiori occasioni di infiltrazione criminale e, per questo, contraddicesse le ragioni di ordine pubblico identificate dalla Suprema Corte; l'orientamento della Corte di Cassazione risolveva solo "apparentemente", secondo il Tribunale, tutte le questioni nascenti dalla sentenza Gambelli, ponendo non soltanto un problema di compatibilità della normativa citata con il Trattato CE, ma anche un problema di legittimità costituzionale della prima. Perciò, dubitando della legittimità costituzionale dell'art. 4 della legge n. 401/1989, in relazione all'art. 88 del regio decreto 18 giugno 1931, n. 773 (Approvazione del testo unico delle leggi di pubblica sicurezza), in riferimento agli artt. 3 e 41 della Costituzione, in quanto stabilisce sanzioni penali per l'esercizio abusivo dell'attività di scommessa, eccessive rispetto alle esigenze tutelate, e introduce di fatto limitazioni alla libertà d'impresa, istituendo «un regime di sostanziale monopolio con irragionevole esclusione di altri operatori»; nonché, in riferimento all'art. 10, primo e secondo comma, ed all'art. 11 della Costituzione, in quanto pone una limitazione ai diritti di stabilimento e di prestazione di servizi dell'operatore economico straniero, in virtù della non dimostrata necessità di un regime di concessione e autorizzazione che di fatto avvantaggia esclusivamente lo Stato, il Tribunale sospende il giudizio dinanzi ad esso pendente per sollevare, sotto i profili indicati, questione di legittimità costituzionale al giudice delle leggi. Quest'ultimo dichiara l'inammissibilità della questione sottopostagli, in particolare osservando:

«1. La questione di legittimità costituzionale sollevata dal Tribunale di Macerata ha ad oggetto l'art. 4 della legge 13 dicembre 1989, n. 401 [...], in relazione all'art. 88 del regio decreto 18 giugno 1931, n. 773 [...], nella parte in cui sanziona penalmente l'esercizio in Italia dell'attività di scommessa da parte di chi sia privo di concessione, autorizzazione o licenza.

Per il giudice rimettente, il combinato disposto delle due norme si porrebbe in contrasto con gli

artt. 3 e 41 della Costituzione, prevedendo sanzioni eccessive rispetto alle esigenze tutelate ed introducendo di fatto limitazioni alla libertà d'impresa, mediante l'istituzione di «un regime di sostanziale monopolio con irragionevole esclusione di altri operatori»; al contempo, riservando un diverso trattamento all'operatore economico straniero, confliggerebbe con le prescrizioni del diritto comunitario in materia di libertà di stabilimento e libera prestazione dei servizi e, perciò, violerebbe gli artt. 10, primo e secondo comma, e 11 della Costituzione.

2. Il Tribunale di Macerata dubita con ogni evidenza della compatibilità delle denunciate norme con i principi sanciti dagli artt. 43 e 49 del Trattato CE.

Va subito rilevata l'inammissibilità della questione posta rispetto all'art. 10, primo e secondo comma, della Costituzione, non sorretta da motivazione specifica.

Peraltro, è giurisprudenza costante di questa Corte che il parametro dell'art. 10 non è utilizzabile per le norme internazionali convenzionali rilevanti nella specie, diverse da quelle di cui al secondo comma. Dato da tempo altrettanto costante della giurisprudenza di questa Corte è che l'esigenza di coerenza con l'ordinamento comunitario trova collocazione adeguata nell'art. 11 della Costituzione; ulteriore conferma di tale esigenza, poi, a seguito della riforma del titolo V, risulta dall'art. 117, primo comma, della Costituzione.

3. Anche in riferimento agli altri parametri la questione è inammissibile.

All'indomani della sentenza della Corte di giustizia del 6 novembre 2003 (in causa C-243/01, Gambelli, di recente confermata dalla sentenza del 6 marzo 2007, cause riunite C-338/04, C-359/04, C-360/04, Placanica ed altri) - in base alla quale il giudice nazionale avrebbe dovuto verificare, alla stregua di criteri puntualmente indicati dal giudice comunitario, la rispondenza ad obiettivi dotati di valenza giustificativa delle restrizioni alla libertà di stabilimento ed alla libera prestazione dei servizi imposte dal legislatore italiano in materia di esercizio delle scommesse - il rimettente nega che le norme impugnate siano sorrette da motivi imperativi d'interesse generale, rilevanti per il diritto comunitario.

Egli considera implausibile, infatti, il seguito interpretativo e applicativo alla sentenza Gambelli della Corte di giustizia dato dalla Corte di cassazione, secondo la quale le misure restrittive in questione sarebbero adeguatamente giustificate ai sensi dell'art. 46 del Trattato CE [ora art. 52 TFUE], perseguendo lo scopo di canalizzare la domanda e l'offerta del giuoco in circuiti controllabili, per prevenire la possibile degenerazione criminale (sentenza della Corte di cassazione, Sezioni unite penali, 26 aprile 2004, n. 23271). In particolare, onde confutare tale orientamento, assunto a «portato del diritto vivente» (ma in senso diverso Corte di cassazione, sezione terza penale, 4 maggio 2007, n. 16928 e n. 16969), il rimettente richiama «l'affermazione della Corte di giustizia circa l'impossibilità per lo Stato membro di invocare esigenze di ordine pubblico a giustificazione di una normativa di limitazione, dopo che esso Stato abbia fatto molto per espandere le occasioni di gioco e, quindi, [...] le occasioni di infiltrazione criminale».

Il giudice rimettente, pertanto, non prospetta una questione di compatibilità tra norme interne e norme comunitarie prive di effetto diretto, ipotesi nella quale, come in precedenza affermato da questa Corte, la fonte statale serberebbe intatto il suo valore e soggiacerebbe al controllo di costituzionalità (sentenza n. 170 del 1984, nonché sentenza n. 317 del 1996 e ordinanza n. 267 del 1999), ma si duole che la normativa in esame confligga con norme comunitarie pacificamente provviste di effetto diretto.

Ora, nel sistema dei rapporti tra ordinamento interno e ordinamento comunitario, quale risulta dalla giurisprudenza di questa Corte, consolidatasi, in forza dell'art. 11 della Costituzione, soprattutto a partire dalla sentenza n. 170 del 1984, le norme comunitarie provviste di efficacia diretta precludono al giudice comune l'applicazione di contrastanti disposizioni del diritto interno, quando egli non abbia dubbi - come si è verificato nella specie - in ordine all'esistenza del conflitto. La non applicazione deve essere evitata solo quando venga in rilievo il limite, sindacabile unicamente da questa Corte, del rispetto dei principi fondamentali dell'ordinamento costituzionale e dei diritti inalienabili della persona (da ultimo, ordinanza n. 454 del 2006).

Il giudice a quo non ignora tale principio, ma, una volta rappresentato il suo sicuro convincimento sull'antinomia tra l'art. 4 della legge n. 401 del 1989, in relazione all'art. 88 del r.d. n. 773 del 1931, e gli artt. 43 e 49 del Trattato CE, esclude che gli sia consentita la "disapplicazione" delle norme censurate, con l'argomento della vincolatività per il giudice di merito dell'orientamento, consolidato nella giurisprudenza di legittimità, nel senso della sussistenza di esigenze di ordine pubblico a fondamento delle misure restrittive delle libertà comunitarie in esame.

Tuttavia, l'asserita esistenza nell'ordinamento interno di un diritto vivente, formatosi, secondo il rimettente, in conseguenza di un'erronea applicazione dei parametri di valutazione forniti dalla Corte di giustizia nella citata sentenza Gambelli, non vale certo a trasformare in questione di costituzionalità una questione di compatibilità della legge nazionale con norme comunitarie provviste di effetto diretto.

Le statuizioni della Corte di Giustizia delle Comunità europee hanno, al pari delle norme comunitarie direttamente applicabili cui ineriscono, operatività immediata negli ordinamenti interni (sentenze n. 389 del 1989 e n. 113 del 1985). Nel caso in cui, in ordine alla portata di dette statuizioni, i giudici nazionali chiamati ad interpretare il diritto comunitario, al fine di verificare la compatibilità delle norme interne, conservino dei dubbi rilevanti, va utilizzato il rinvio pregiudiziale prefigurato dall'art. 234 del Trattato CE [ora art. 267 TFUE] quale fondamentale garanzia di uniformità di applicazione del diritto comunitario nell'insieme degli Stati membri. Vale appena ribadire che la questione di compatibilità comunitaria costituisce un prius logico e giuridico rispetto alla questione di costituzionalità, poiché investe la stessa applicabilità della norma censurata e pertanto la rilevanza di detta ultima questione.

In conclusione, la questione dev'essere dichiarata inammissibile, in quanto non compete a questa Corte, ma al giudice comune accertare – eventualmente avvalendosi dell'ausilio del rinvio pregiudiziale alla Corte di giustizia – se le disposizioni del diritto interno, rilevanti nella specie, confliggano con le evocate norme del diritto comunitario provviste di effetto diretto e trarne le conseguenze qui precisate».

13 febbraio 2008, n. 103 (ordinanza), *Regione Sardegna*

Con due ricorsi presentati alla Corte costituzionale nel 2006 e nel 2007, il Presidente del Consiglio dei Ministri sollevava alcune questioni di legittimità costituzionale in ordine agli artt. 2-4 della legge della Regione Sardegna 11 maggio 2006, n. 4, recante disposizioni varie in materia di entrate, riqualificazione della spesa, politiche sociali e di sviluppo, nel loro testo originario e come sostituiti dai commi 1-3 della legge regionale legge 29 maggio 2007, n. 2, recante disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale della Regione - Legge finanziaria 2007, nonché in ordine all'art. 5 di quest'ultima legge, tutte disposizioni che istituiscono tributi regionali. Con particolare riguardo all'art. 4 della legge regionale n. 4/2006, che fissava un'imposta regionale sullo scalo turistico degli aeromobili adibiti al trasporto privato di persone nonché delle unità da diporto gravante unicamente sulle persone fisiche e giuridiche aventi il domicilio fiscale fuori dal territorio regionale, il ricorrente sosteneva che esso non rispettasse, tra l'altro, i precetti di diritto comunitario ai quali in Italia è subordinata la potestà legislativa, conformemente all'art. 117, primo comma, della Costituzione, e a sostegno dei ricorsi faceva valere la violazione degli artt. 49 CE e 81 CE (ora artt. 56 e 101 TFUE), in combinato disposto con gli artt. 3, par. 1, lett. g), CE (ora abrogato) e 10 CE (ora art. 4, par. 3, TUE), e dell'art. 87 CE (ora art. 107 TFUE). Con sentenza 15 aprile 2008, n. 102, la Corte costituzionale, dopo avere riunito i due procedimenti promossi con i menzionati ricorsi, si è pronunciata sulle questioni di legittimità costituzionale sollevate nell'ambito del ricorso del 2006 e su una parte di quelle sollevate con il ricorso del 2007. Per quanto attiene, poi, all'art. 4 della legge regionale n. 4/2006, oggetto di quest'ultimo ricorso, il giudice delle leggi, dichiarando inammissibili o infondate le questioni di legittimità costituzionale sollevate in relazione a disposizioni

costituzionali diverse dal citato art. 117, primo comma, Cost., ha disposto la separazione del giudizio avente ad oggetto tale articolo, sospendendo tale giudizio in attesa di una pronuncia della Corte di giustizia sulle quattro questioni pregiudiziali ad essa direttamente sottoposte con ordinanza di rinvio (sulle quali la Corte di Lussemburgo si è pronunciata con sentenza 17 novembre 2009, causa C-169/08). In tale ordinanza, la Corte costituzionale ha, tra l'altro, fornito elementi relativi all'ammissibilità del suo rinvio pregiudiziale per quanto attiene la sua qualità di giurisdizione ai sensi dell'art. 234 CE (ora art. 267 TFUE) e la pertinenza delle questioni sollevate con riguardo alla soluzione della lite di cui è investita, in particolare ritenendo:

« [...] che, quanto alle prospettate questioni pregiudiziali di interpretazione del diritto comunitario, questa Corte ritiene opportuno sollevare questioni pregiudiziali davanti alla Corte di giustizia CE ai sensi dell'art. 234 del Trattato CE [ora art. 267 TFUE] esclusivamente con riguardo alle violazioni degli artt. 49[ora art. 56 TFUE] e 87 del Trattato CE [ora art. 107 TFUE], riservando al prosieguo del giudizio ogni decisione sull'asserita violazione dell' art. 81 «coordinato con gli art. 3, lett. g) e 10»;

che, quanto alla non manifesta infondatezza delle suddette questioni pregiudiziali con riferimento all'applicazione dell'imposta regionale sullo scalo turistico alle imprese non aventi domicilio fiscale in Sardegna, la denunciata norma, nell'assoggettare a tassazione le imprese non aventi domicilio fiscale in Sardegna, sembra creare una discriminazione rispetto alle imprese che, pur svolgendo la stessa attività, non sono tenute al pagamento del tributo per il solo fatto di avere domicilio fiscale nella Regione;

che, infatti, per le imprese non aventi domicilio fiscale in Sardegna - con riguardo tanto all'ampio mercato dell'utilizzazione commerciale delle unità da diporto, quanto al più ristretto mercato delle imprese che effettuano direttamente trasporti aerei aziendali di persone senza remunerazione - può ipotizzarsi che l'applicazione della censurata imposta regionale dia luogo a un aggravio selettivo del costo dei servizi resi, che assume rilevanza per l'ordinamento comunitario sia come restrizione alla libera prestazione dei servizi (art. 49 del Trattato CE [ora art. 56 TFUE]), sia come aiuto di Stato alle imprese con domicilio fiscale in Sardegna (art. 87 del Trattato CE [ora art. 107 TFUE]), con effetti discriminatori e distorsivi della concorrenza;

che, tuttavia, potrebbe in contrario addursi - come fa la Regione resistente - che le norme comunitarie evocate dal ricorrente non ostano alla tassazione delle sole imprese non aventi domicilio fiscale in Sardegna, perché queste imprese, nell'effettuare lo scalo, fruiscono, al pari delle imprese con domicilio fiscale nella Regione, dei servizi pubblici regionali e locali, ma, a differenza di queste ultime, non concorrono al finanziamento di tali servizi con il pagamento dei già esistenti tributi;

che, secondo la stessa Regione, questa giustificazione del prelievo regionale sarebbe rafforzata da quella fondata sulla necessità di compensare, attraverso la tassazione delle imprese fiscalmente non domiciliate in Sardegna, i maggiori costi sostenuti dalle imprese ivi domiciliate, in ragione delle peculiarità geografiche ed economiche legate al carattere insulare della Regione stessa;

che le due suddette giustificazioni traggono fondamento da circostanze attinenti alla sostenibilità dello sviluppo turistico regionale e dall'esigenza di riequilibrare la situazione economica dei soggetti "non residenti" rispetto a quella dei soggetti "residenti";

che, secondo questa Corte, le medesime giustificazioni non tengono, tuttavia, conto né del fatto che l'insularità non appare, di per sé, un elemento idoneo a incrementare i costi sostenuti dalle imprese con riferimento allo scalo turistico, né soprattutto del fatto che la circostanza di far partecipare - attraverso l'applicazione dell'imposta oggetto di censura - l'imprenditore non avente domicilio fiscale in Sardegna ai costi aggiuntivi determinati dal turismo potrebbe non essere sufficiente a rendere inoperante, nella specie, il principio comunitario di non discriminazione e, conseguentemente, inapplicabili le connesse disposizioni del Trattato CE sulla libertà di prestazione di servizi e sul divieto di aiuti di Stato;

che tale principio è, infatti, di generale applicazione nell'ordinamento interno e fornisce una

tutela delle imprese “non residenti” – sotto il profilo della concorrenza e delle libertà economiche fondamentali –, la cui delimitazione è rimessa non a regole di diritto interno, ma al diritto comunitario, quale interpretato dalla Corte di giustizia CE anche con riferimento ad “enti infrastatali” che, come la Regione resistente, sono dotati di autonomia statutaria, normativa e finanziaria (Corte di giustizia, sentenza 6 settembre 2006, C-88/03, Repubblica portoghese c. Commissione);

che la Corte di giustizia CE, in più occasioni, si è occupata di fattispecie analoghe alla denunciata imposta di scalo, affermando la sussistenza di una restrizione alla libera prestazione dei servizi nel caso in cui una determinata misura renda le prestazioni transfrontaliere più onerose delle prestazioni nazionali comparabili (sentenze 11 gennaio 2007, C-269/05, Commissione c. Repubblica ellenica; 6 febbraio 2003, C-92/01, Stylianakis; 26 giugno 2001, C-70/99, Commissione c. Portogallo);

che, tuttavia, i casi esaminati dalla Corte di giustizia non sono esattamente corrispondenti a quello oggetto del presente giudizio, perché attengono a tributi che discriminano tra voli nazionali e voli internazionali o tra voli aventi percorrenza superiore e inferiore ad una determinata distanza o, ancora, tra trasporti infranazionali ed internazionali, e, pertanto, non viene direttamente in rilievo, in tali pronunce, una possibile discriminazione – pur astrattamente rilevante per il diritto comunitario – tra imprese aventi o no domicilio fiscale in una regione di uno Stato membro;

che, per quanto attiene, poi, alla dedotta violazione dell'art. 87 del Trattato CE [ora art. 107 TFUE], si pone anche il problema se il vantaggio economico concorrenziale derivante alle suddette imprese “residenti” in Sardegna dal loro non assoggettamento all'imposta regionale sullo scalo rientri nella nozione di aiuto di Stato, considerato che detto vantaggio deriva non dalla concessione di una agevolazione fiscale, ma indirettamente dal minor costo da esse sopportato rispetto alle imprese “non residenti” (analogamente alla fattispecie, per alcuni versi simile, esaminata dalla Corte di giustizia CE con la sentenza del 22 novembre 2001, C-53/00, Ferring SA);

che il suddetto problema interpretativo prescinde, ovviamente, dalla valutazione della compatibilità della misura di aiuto con il mercato comune, spettante alla competenza esclusiva della Commissione CE, che agisce sotto il controllo dei giudici comunitari;

che sussiste, pertanto, un dubbio circa la corretta interpretazione – tra quelle possibili – delle evocate disposizioni comunitarie, tale da rendere necessario procedere al rinvio pregiudiziale alla Corte di Giustizia, ai sensi dell'art. 234 del Trattato CE [ora art. 267 TFUE], perché questa accerti: a) se l'art. 49 del Trattato [ora art. 56 TFUE], debba essere interpretato nel senso che osti all'applicazione della norma censurata alle sole imprese che hanno domicilio fiscale fuori dal territorio della Regione Sardegna esercenti aeromobili da loro stesse utilizzati per il trasporto di persone nello svolgimento di attività di “aviazione generale d'affari” (cioè trasporto senza remunerazione per motivi attinenti alla propria attività d'impresa); b) se la norma censurata, nel prevedere che l'imposta regionale sullo scalo turistico degli aeromobili grava sulle sole imprese che hanno domicilio fiscale fuori dal territorio della Regione Sardegna esercenti aeromobili da esse stesse utilizzati per il trasporto di persone nello svolgimento di attività di aviazione generale d'affari, configuri – ai sensi dell'art. 87 del Trattato [ora art. 107 TFUE] – un aiuto di Stato alle imprese che svolgono la stessa attività con domicilio fiscale nel territorio della Regione Sardegna; c) se l'art. 49 del Trattato [ora art. 56 TFUE] debba essere interpretato nel senso che osti all'applicazione della norma censurata alle sole imprese che hanno domicilio fiscale fuori dal territorio della Regione Sardegna esercenti unità da diporto la cui attività imprenditoriale consiste nel mettere a disposizione di terzi tali unità; d) se la norma censurata, nel prevedere che l'imposta regionale sullo scalo turistico delle unità da diporto grava sulle sole imprese che hanno domicilio fiscale fuori dal territorio della Regione Sardegna esercenti unità da diporto la cui attività imprenditoriale consiste nel mettere a disposizione di terzi tali unità, configuri – ai sensi dell'art. 87 del Trattato [ora art. 107 TFUE] – un aiuto di Stato alle imprese che svolgono la stessa attività con domicilio fiscale nel territorio della Regione Sardegna;

che, quanto alla rilevanza delle questioni interpretative pregiudiziali, essa sussiste, perché: a) l'interpretazione richiesta alla Corte di giustizia è necessaria per pronunciare la sentenza di questa

Corte, essendo le indicate questioni interpretative ricomprese nell'oggetto del giudizio di legittimità costituzionale proposto in via principale; b) la fondatezza dei profili di illegittimità costituzionale dedotti dal ricorrente con riferimento a questioni diverse da quelle oggetto della presente ordinanza è stata già esclusa da questa Corte per le ragioni esposte nella sentenza n. 102 del 2008, depositata in data odierna, e, quindi, la legittimità costituzionale della norma censurata non può essere scrutinata, in riferimento all'art. 117, primo comma, Cost., senza che si proceda alla valutazione della sua conformità al diritto comunitario;

che, quanto alla sussistenza delle condizioni perché questa Corte sollevi davanti alla Corte di giustizia CE questione pregiudiziale sull'interpretazione del diritto comunitario, va osservato che la Corte costituzionale, pur nella sua peculiare posizione di supremo organo di garanzia costituzionale nell'ordinamento interno, costituisce una giurisdizione nazionale ai sensi dell'art. 234, terzo paragrafo, del Trattato CE [ora art. 267, terzo comma, TFUE], e, in particolare, una giurisdizione di unica istanza (in quanto contro le sue decisioni - per il disposto dell' art. 137, terzo comma, Cost. - non è ammessa alcuna impugnazione): essa, pertanto, nei giudizi di legittimità costituzionale promossi in via principale è legittimata a proporre questione pregiudiziale davanti alla Corte di giustizia CE;

che, in tali giudizi di legittimità costituzionale, a differenza di quelli promossi in via incidentale, questa Corte è l'unico giudice chiamato a pronunciarsi sulla controversia;

che conseguentemente, ove nei giudizi di legittimità costituzionale promossi in via principale non fosse possibile effettuare il rinvio pregiudiziale di cui all'art. 234 del Trattato CE [ora art. 267 TFUE], risulterebbe lesa il generale interesse alla uniforme applicazione del diritto comunitario, quale interpretato dalla Corte di giustizia CE».

22 aprile 2009, n. 125, *Medcenter Container Terminal s.p.a. c. I.N.P.S. e a.*

La Medcenter Container Terminal s.p.a. (in prosieguo: la «Medcenter s.p.a.») proponeva opposizione avverso una cartella esattoriale (per una somma superiore a quattordici milioni di euro) relativa al recupero da parte dell'INPS di agevolazioni contributive, ritenute dalla Commissione aiuti di Stato incompatibili con il Trattato CE, con decisione 2000/128. La legittimità di tale decisione è stata riconosciuta dalla Corte di giustizia con sentenza 7 marzo 2002, causa C-310/99 (Italia c. Commissione, Racc. pag. I-2289) e poi ribadita con sentenza 1 aprile 2004, causa C-99/02 (Commissione c. Italia, Racc. pag. I-3353). A sostegno dell'opposizione, la Medcenter s.p.a. deduceva una pluralità di motivi, eccedendo in via preliminare l'intervenuta prescrizione quinquennale del credito azionato, ai sensi dell'art. 3, comma 9, lettera a), ultima parte, della legge 8 agosto 1995, n. 335 (Riforma del sistema pensionistico obbligatorio e complementare). L'INPS, costituendosi in giudizio, replicava che la prescrizione quinquennale non era operante nella specie, perché la normativa di diritto interno non potrebbe essere invocata per escludere il diritto dell'INPS e l'obbligo dello Stato italiano di recuperare gli aiuti illegittimamente concessi, in quanto il giudice dovrebbe interpretare la normativa interna in modo da dare attuazione al diritto comunitario e disapplicare la detta normativa qualora essa dovesse impedire l'effettività del recupero. Il Tribunale di Reggio Calabria, dinanzi al quale la controversia era stata instaurata, decideva di sospendere il procedimento a quo per investire di una questione di costituzionalità il giudice delle leggi: esso dubitava, infatti, della legittimità costituzionale - in riferimento agli artt. 3, primo comma, e 97, primo comma, della Costituzione - della citata disposizione della legge n. 335/1995, letta peraltro in combinato disposto con l'art. 15 del regolamento del Consiglio n. 659/1999 (recante modalità di applicazione dell'art. 93 CE, ora art. 113 TFUE). La Corte costituzionale, ha dichiarato inammissibile la questione sollevata, in particolare osservando:

«1.1. [...] Il giudice rimettente [...] ha [...] affermato che, nel caso in esame, l'efficacia diretta della

fonte comunitaria non poteva essere messa in dubbio, individuando tale fonte nella decisione della Commissione europea e nelle due sentenze della Corte di giustizia delle Comunità europee (sopra citate), che il giudice nazionale aveva l'obbligo di applicare previa disapplicazione della normativa di diritto interno qualora essa si ponesse in conflitto con quella comunitaria.

Dopo avere rilevato che, secondo l'ordinamento interno, il diritto azionato dall'INPS per il recupero di contributi omessi sarebbe stato soggetto alla prescrizione (quinquennale) prevista dall'art. 3, comma 9 e comma 10, della legge n. 335 del 1995, il giudice a quo ravvisa nell'art. 15 del regolamento (CE) n. 659/1999 del Consiglio, che fissa un "periodo limite" di dieci anni per il recupero degli aiuti di Stato illegittimamente concessi, la norma di diritto comunitario rilevante nella fattispecie.

Il rimettente procede all'interpretazione del citato art. 15, affermando che esso contempla un termine di prescrizione destinato a trovare applicazione non soltanto nei rapporti tra Commissione europea e Stato membro, ma anche tra quest'ultimo e beneficiari degli aiuti da recuperare, con la conseguenza che il termine per azionare la relativa pretesa creditoria in base al diritto comunitario applicabile sarebbe diverso e più lungo rispetto a quello stabilito dal diritto interno.

A questo punto il rimettente osserva che «il giudice di diritto interno, dovendo adeguare al diritto comunitario l'art. 3, comma 9, lettera a), ultima parte, e comma 10, della legge n. 335 del 1995, dovrebbe leggere tale previsione nel senso che il limite quinquennale di prescrizione dei crediti contributivi opera a meno che i crediti in questione non siano accertati come frutto di aiuti illegittimi dalla Commissione europea». Ma tale interpretazione implicherebbe la sottrazione delle relative ipotesi alla norma interna (art. 3 cit. della legge n. 335 del 1995) e obbligherebbe il giudicante a verificare se le situazioni sostanziali soggette al diverso termine di prescrizione previsto dal diritto comunitario possano considerarsi "eterogenee" rispetto a quelle che restano sottoposte alla legge nazionale. Si dovrebbe cioè verificare se la diversa disciplina sia ragionevole, perché il giudice dovrebbe dare una interpretazione conforme non soltanto al diritto comunitario (prevalente su quello interno) ma anche ai principi fondamentali dell'ordinamento costituzionale, fra i quali è il principio di uguaglianza consacrato nell'art. 3 Cost.

Il giudice a quo perviene ad escludere il carattere eterogeneo delle fattispecie, perché «l'interpretazione nascente dal combinato disposto dell'art. 3, comma 9, lettera a), ultima parte, e comma 10, della legge n. 335 del 1995 e del regolamento (CE) n. 659/1999 implica che norme diverse disciplinano in maniera diseguale situazioni identiche». Infatti, l'unica differenza sarebbe ravvisabile nell'intervento della Commissione europea e nella diversa disciplina prevista dal diritto comunitario in caso di pronuncia d'illegittimità degli aiuti.

Pertanto, non ravvisando la possibilità di un'interpretazione adeguatrice, il rimettente ritiene rilevante (avuto riguardo all'arco temporale in cui gli aiuti furono concessi all'impresa) e non manifestamente infondata (alla stregua delle considerazioni esposte) la questione di legittimità costituzionale nei termini sopra indicati, richiamando il principio secondo cui il giudice della controversia può investire la Corte costituzionale della questione di compatibilità comunitaria nel caso di norme dirette ad impedire o pregiudicare la perdurante osservanza del Trattato, in relazione al sistema o al nucleo essenziale dei suoi principi, nell'impossibilità di un'interpretazione conforme, nonché qualora la non applicazione della disposizione interna determini un contrasto, sindacabile esclusivamente dalla Corte costituzionale, con i principi fondamentali dell'ordinamento costituzionale ovvero con i diritti inalienabili della persona.

2. La questione è inammissibile sotto vari profili.

2.1. Il rimettente, dopo avere correttamente affermato che, nel contrasto tra norma interna e norma comunitaria con effetto diretto, il giudice deve applicare la norma comunitaria, previa disapplicazione della norma di diritto nazionale, individua nell'art. 15 del regolamento (CE) n. 659/1999 del Consiglio la norma comunitaria applicabile nell'ambito dell'azione di recupero, affermando che essa contempla un termine di prescrizione (decennale) destinato a spiegare efficacia non soltanto nei rapporti tra Commissione e Stato membro, ma anche tra quest'ultimo e i beneficiari

degli aiuti da recuperare. Di qui prende le mosse il percorso argomentativo che lo conduce a sollevare la questione nei sensi sopra indicati.

Ma il giudice a quo non chiarisce in modo sufficiente le ragioni di tale interpretazione, che si rivela anzi non plausibile.

Essa è affidata sia alla lettura degli articoli 14 e 15 del citato regolamento, sia ad uno spunto argomentativo tratto da una decisione della Commissione europea del 28 giugno 2000, riguardante aiuti di Stato concessi dalla Germania alla società Salzgitter e alle controllate del gruppo operante nel settore siderurgico. Tuttavia, né le norme indicate né la pronuncia della Commissione confortano l'opzione ermeneutica adottata dal rimettente; al contrario, per più aspetti la smentiscono.

Invero, l'art. 14 - sotto il titolo "recupero degli aiuti" - si riferisce alle iniziative della Commissione e, nel terzo comma, dispone che «il recupero va effettuato senza indugio secondo le procedure previste dalla legge dello Stato membro interessato, a condizione che esse consentano l'esecuzione immediata ed effettiva della decisione della Commissione. A tal fine e in caso di procedimento dinanzi ai Tribunali nazionali, gli Stati membri interessati adottano tutte le misure necessarie disponibili nei rispettivi ordinamenti giuridici, comprese le misure provvisorie, fatto salvo il diritto comunitario».

Il principio che le procedure dirette al recupero dell'aiuto incompatibile sono disciplinate dal solo diritto nazionale è espresso, dunque, in forma molto chiara. Né a diverse conclusioni si può giungere sulla base del successivo art. 15, anch'esso riferito ai poteri della Commissione (primo comma), il quale, con il richiamo a «qualsiasi azione intrapresa dalla Commissione o da uno Stato membro, che agisca su richiesta della Commissione, nei confronti dell'aiuto illegale», non ha inteso riferirsi alle azioni di recupero avviate nell'ambito degli ordinamenti nazionali bensì alle iniziative intraprese sempre dalla medesima Commissione, che ben può chiedere informazioni, chiarimenti, indagini agli Stati membri per pervenire alle proprie determinazioni.

Quanto alla decisione Salzgitter, essa al punto 84 così recita: «Nell'ambito delle riflessioni sul principio della certezza del diritto, la Germania accenna inoltre alla necessità che, per il recupero degli aiuti illegali e incompatibili, si applichino le procedure del diritto nazionale, che prevede l'applicazione di termini di prescrizione. Al riguardo la Commissione si limita a ricordare che in base alla giurisprudenza della Corte le disposizioni del diritto nazionale devono essere applicate in modo da non rendere praticamente impossibile la ripetizione degli aiuti prescritta dal diritto comunitario». Come si vede, dunque, la decisione della Commissione non contesta affatto il principio che per gli aiuti illegali e incompatibili si applichino le procedure del diritto nazionale, che prevede termini di prescrizione, ma si limita a ribadire che le disposizioni del diritto nazionale non vanno applicate in modo da rendere impossibile la ripetizione degli aiuti. Ed è il caso di aggiungere che anche la sentenza della Corte di giustizia in data 22 aprile 2008, C-408/04, la quale trae spunto dalla decisione della Commissione europea ora citata, nel prendere in esame il "periodo limite" ed il termine di prescrizione stabilito dall'art. 15 del regolamento n. 659/1999, ne tratta a proposito del tempo di cui dispone la Commissione per esercitare la sua funzione di controllo della compatibilità dell'aiuto e per la conseguente ingiunzione di recupero allo Stato membro, come si legge con chiarezza nei punti della sentenza raggruppati sotto il titolo (anch'esso significativo) "relativamente al tempo di reazione della Commissione", nei punti da 95 a 108 (in particolare, nei punti 98, 101, 103).

Il suddetto principio, del resto, è consolidato nella giurisprudenza comunitaria, la quale ha più volte affermato che il recupero dell'aiuto deve realizzarsi attraverso i mezzi e le procedure vigenti negli Stati membri, sempre che il recupero stesso non sia reso praticamente impossibile (tra le altre: sentenza della Corte di giustizia 21 maggio 1990, C-142/87, Tubemeuse, punto 61; sentenza 20 settembre 2001, C-390/98, Banks, punti 121-122; sentenza 5 ottobre 2006, C-368/04, Transalpine Olleitung, punto 45). L'autonomia dello Stato membro incontra due soli limiti: l'equivalenza tra ciò che è previsto dal diritto comunitario con quanto previsto per le violazioni del diritto interno; e l'effettività del rimedio, nel senso che non sia reso impossibile o eccessivamente difficoltoso l'esercizio dei diritti garantiti dall'ordinamento comunitario. Ciò riguarda anche il termine di

prescrizione; secondo il diritto comunitario, esso deve essere analogo a quello previsto per i casi "interni" e deve essere ragionevolmente idoneo a rendere effettiva la sentenza o la decisione comunitaria che obbliga lo Stato al recupero.

Il rimettente ha ommesso di considerare i profili ora indicati e tale omissione, rendendo non plausibile l'individuazione dell'art. 15 del citato regolamento comunitario come norma applicabile nell'ambito dell'azione di recupero proposta dallo Stato membro nei confronti del beneficiario degli aiuti ritenuti incompatibili, si traduce in erroneità del presupposto interpretativo, già di per sé idonea ad integrare una ragione d'inammissibilità della questione sollevata (ex plurimis, sentenza n. 390 del 2008; ordinanze n. 447 del 2008, n. 63 del 2007 e n. 109 del 2006).

2.2. Altro profilo di inammissibilità si deve ravvisare nel difetto di motivazione dell'ordinanza di rimessione in ordine alla applicabilità, alla fattispecie oggetto del giudizio principale, del termine di prescrizione quinquennale stabilito dall'art. 3, commi 9 e 10, della legge n. 335 del 1995 per le obbligazioni contributive.

Il giudice a quo, infatti, non ha approfondito la rilevanza, ai fini dell'individuazione della natura dell'obbligazione, della sua finalità di porre rimedio alla violazione del diritto comunitario, in quanto diretta al recupero di aiuti di Stato accertati in via definitiva come illegittimi da una decisione della Commissione e da due sentenze della Corte di giustizia (ordinanza n. 36 del 2009, con riguardo all'ipotesi di esenzioni fiscali), affermando in modo apodittico che la pretesa vantata dall'Inps andrebbe ricondotta nella categoria delle obbligazioni contributive, peraltro dopo aver rilevato che la relativa fonte era nel diritto comunitario.

Il giudice rimettente trascura, altresì, di precisare le ragioni che lo inducono ad escludere, in difetto di uno specifico termine breve di prescrizione in ordine al recupero degli aiuti di Stato, il ricorso al termine ordinario decennale.

Siffatte carenze, rendendo incerto il presupposto interpretativo ed impedendo il dovuto controllo sulla applicabilità della norma oggetto della questione di costituzionalità, comportano l'inammissibilità della stessa per insufficiente motivazione sulla rilevanza.

3. Inoltre, anche il quesito sottoposto all'esame di questa Corte è errato. Esso prospetta un "combinato disposto" tra l'art. 3, commi 9, lettera a), ultima parte, e 10 della legge n. 335 del 1995 e l'art. 15 del regolamento (CE) n. 659/1999, ed in tal modo realizza un'interpolazione che risulta viziata sul piano giuridico.

Infatti, per giurisprudenza ormai costante di questa Corte, nei rapporti tra diritto comunitario e diritto interno i due sistemi sono configurati come autonomi e distinti, ancorché coordinati, secondo la ripartizione di competenza stabilita e garantita dal Trattato (sentenze n. 168 del 1991, n. 170 del 1984 e n. 183 del 1973). Le norme derivanti dalla fonte comunitaria vengono a ricevere, ai sensi degli artt. 11 e 117, primo comma, Cost., diretta applicazione nel territorio italiano, ma rimangono estranee al sistema delle fonti interne e, se munite di efficacia diretta, precludono al giudice nazionale di applicare la normativa interna con esse ritenuta inconciliabile (ove occorra, previo rinvio pregiudiziale alla Corte di giustizia, ex art. 234 del Trattato CE [ora art. 267 TFUE]).

In questo quadro, il "combinato disposto" realizzato dal rimettente non è consentito perché si risolve nella fusione di due norme (sulla cui individuazione, peraltro, valgono le considerazioni esposte nei paragrafi precedenti) destinate invece a restare distinte, in quanto appartenenti ad ordinamenti diversi, pur se coordinati, e che non sono suscettibili di essere lette in combinazione appunto perché tra loro contrastanti.

Ne consegue che non è stata individuata correttamente la disposizione da sottoporre allo scrutinio di legittimità costituzionale, giungendo quindi a formulare un petitum che, invece di essere espresso in termini puntuali e specifici, risulta erroneo nell'individuazione dei presupposti interpretativi, ed insufficientemente determinato (ex plurimis, sentenza n. 325 del 2008, ordinanze n. 393 del 2007 e n. 279 del 2007).

La questione sollevata dal Tribunale di Reggio Calabria, in funzione di giudice del lavoro, dunque, è per diversi profili inammissibile».

25 gennaio 2010, n. 28, P.S.

Il Tribunale ordinario di Venezia, sezione distaccata di Dolo, veniva chiamato a giudicare due imputati per la violazione, tra l'altro, degli artt. 51, commi 1 e 5, e 51-bis del decreto legislativo 5 febbraio 1997, n. 22 (Attuazione della direttiva 91/156 sui rifiuti, della direttiva 91/689 sui rifiuti pericolosi e della direttiva 94/62 sugli imballaggi e sui rifiuti di imballaggio), trasfusi rispettivamente nell'art. 256, commi 1 e 5, e nell'art. 257 del d.lgs. n. 152 del 2006. Successivamente, il d.lgs. n. 4 del 2008 modificava le norme rilevanti (art. 183, comma 1, lettera p, del d.lgs. n. 152 del 2006) con l'indiretta conseguenza di rendere penalmente irrilevante il comportamento contestato nel procedimento in questione. Il giudice a adito sollevava, allora, in riferimento agli artt. 11 e 117, primo comma, della Costituzione, questione di legittimità costituzionale dell'art. 183, comma 1, lettera n), quarto periodo, del decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152 (Norme in materia di ambiente), nel testo antecedente alle modifiche introdotte con l'art. 2, comma 20, del decreto legislativo 16 gennaio 2008, n. 4 (Ulteriori disposizioni correttive ed integrative del d.lgs. 3 aprile 2006, n. 152, recante norme in materia ambientale). La Corte, in particolare, ha osservato:

«3. - La questione di legittimità costituzionale dell'art. 183, comma 1, lettera n), quarto periodo, del d.lgs. n. 152 del 2006, nel testo antecedente alle modifiche apportate dal d.lgs. n. 4 del 2008, è fondata.

3.1. - L'oggetto del giudizio principale - l'asserita violazione delle norme che disciplinano l'attività di gestione di rifiuti pericolosi in assenza di autorizzazione o con autorizzazione scaduta - dipende strettamente dalla definizione di rifiuto e dalla differenza tra tale nozione e quella di sottoprodotto, secondo la normativa comunitaria e nazionale.

3.2. - La direttiva 15 luglio 1975, n. 75/442/CEE (Direttiva del Consiglio relativa ai rifiuti), come modificata dalla direttiva 18 marzo 1991, n. 91/156/CEE (Direttiva del Consiglio che modifica la direttiva 75/442/CEE relativa ai rifiuti), definisce "rifiuto" «qualsiasi sostanza od oggetto che rientri nelle categorie riportate nell'allegato I e di cui il detentore si disfi o abbia deciso o abbia l'obbligo di disfarsi» (art. 1, lettera a).

Sulla base di tale normativa (confermata sostanzialmente dalla direttiva 5 aprile 2006, n. 2006/12/CE - Direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio relativa ai rifiuti - che l'ha abrogata), la Corte di giustizia dell'Unione europea ha stabilito alcuni punti fermi interpretativi: a) la nozione di rifiuto deve essere intesa in senso estensivo ed in tal modo devono essere interpretate le norme che contengono riferimenti alla stessa; b) dalla suddetta nozione sono escluse le sostanze suscettibili di utilizzazione economica, nel caso in cui non si tratta di prodotti di cui il detentore si disfa; c) in tale nozione non sono compresi i sottoprodotti, intesi come beni, materiali o materie prime, che derivano da un processo di estrazione o fabbricazione, che non è destinato principalmente a produrli, a condizione che la loro utilizzazione sia certa e non eventuale, avvenga senza trasformazioni preliminari ed al fine di commercializzare il materiale, anche eventualmente per destinarlo a soggetti diversi dal produttore (ex plurimis, sentenze 18 aprile 2002, in causa C-9/00, Palin Granit Oy, e 11 settembre 2003, in causa C-114/01, Avesta Polarit Chrome Oy).

Successivamente, nella medesima materia, è stata emanata la direttiva 19 novembre 2008, n. 2008/98/CE (Direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio relativa ai rifiuti e che abroga alcune direttive), il cui termine di recepimento scadrà il 12 dicembre 2010.

3.3. - In attuazione delle citate direttive, il legislatore italiano ha proceduto, in un primo tempo, ad emanare il decreto legislativo 5 febbraio 1997, n. 22 (Attuazione della direttiva 91/156/CEE sui rifiuti, della direttiva 91/689/CEE sui rifiuti pericolosi e della direttiva 94/62/CE sugli imballaggi e sui rifiuti di imballaggio), che riproduceva quasi testualmente la definizione comunitaria e prevedeva sanzioni penali per le attività poste in essere in violazione della disciplina sul trattamento dei rifiuti.

Il successivo d.lgs. n. 152 del 2006 ("Codice dell'ambiente") ha disciplinato ex novo l'intera materia con una serie di norme contenute nell'art. 183, che, da una parte, riproponevano la

definizione comunitaria e, dall'altra, definivano i sottoprodotti come quei «prodotti dell'attività dell'impresa che, pur non costituendo l'oggetto dell'attività principale, scaturiscono in via continuativa dal processo industriale dell'impresa stessa e sono destinati ad un ulteriore impiego o al consumo». I sottoprodotti vengono sottratti alla disciplina dei rifiuti, a condizione che di essi l'impresa non si disfi, né intenda o abbia l'obbligo di disfarsi, che siano impiegati direttamente dall'impresa che li produce ovvero commercializzati a condizioni economicamente favorevoli per l'impresa stessa, che siano riutilizzati senza operare trasformazioni preliminari del materiale e che il riutilizzo sia certo e non eventuale e non comporti condizioni peggiorative per l'ambiente o per la salute, rispetto a quelle delle normali attività produttive (art. 183, comma 1, lettera n).

La disposizione da ultimo citata contiene anche la norma censurata nel presente giudizio, secondo cui: «Rientrano altresì tra i sottoprodotti non soggetti alle disposizioni di cui alla parte quarta del presente decreto le ceneri di pirite, polveri di ossido di ferro, provenienti dal processo di arrostitimento del minerale noto come pirite o solfuro di ferro per la produzione di acido solforico e ossido di ferro, depositate presso stabilimenti di produzione dismessi, aree industriali e non, anche se sottoposte a procedimenti di bonifica o di ripristino ambientale».

Infine, con il d.lgs. n. 4 del 2008 è stato eliminato il riferimento alle ceneri di pirite ed è stata introdotta una definizione più restrittiva di sottoprodotto (art. 183, comma 1, lettera p, del d.lgs. n. 152 del 2006, nel testo attualmente vigente).

4. - La norma censurata - in contrasto con la definizione comunitaria sopra richiamata, che qualifica rifiuto ogni sostanza di cui il produttore si disfi - esclude dalla categoria dei rifiuti un materiale, le ceneri di pirite, indipendentemente dal fatto che l'impresa produttrice se ne sia disfatta. Nel caso specifico, oggetto del processo principale, le suddette ceneri, al momento del sequestro, si trovavano in un sito da circa trent'anni. Il lungo tempo trascorso fa venir meno uno dei requisiti richiesti dalle direttive e dalla giurisprudenza comunitaria per l'identificazione del sottoprodotto, che cioè il riutilizzo del materiale sia certo ed effettivo e non solo eventuale.

Si deve porre in rilievo, ai fini del presente giudizio, che la norma censurata introduce una presunzione assoluta, in base alla quale le ceneri di pirite, quale che sia la loro provenienza e il trattamento ricevuto da parte del produttore, sono sempre e comunque da qualificare "sottoprodotto". Al contrario, la normativa comunitaria fa leva anche su fatti estrinseci e sui comportamenti dei soggetti produttori ed utilizzatori e non si arresta pertanto alla mera indicazione della natura intrinseca del materiale. Per effetto della presunzione assoluta, al giudice è inibito l'accertamento in fatto delle circostanze in cui si è formato il materiale e che hanno caratterizzato la gestione dello stesso, una volta prodotto. Tale preclusione si pone in contrasto con l'esigenza, derivante dalla disciplina comunitaria, di verificare in concreto l'esistenza di un rifiuto o di un sottoprodotto. In questo senso si è espressa la Corte di giustizia dell'Unione europea, la quale ha sottolineato come l'effettiva esistenza di un rifiuto debba essere accertata «alla luce del complesso delle circostanze, tenuto conto della finalità della direttiva e in modo da non pregiudicarne l'efficacia» (sentenza 18 dicembre 2007, in causa C-194/05, Commissione c. Repubblica italiana).

Lo stesso legislatore nazionale ha recepito le direttive comunitarie sul punto, sia con il d.lgs. n. 22 del 1997, sia con il d.lgs. n. 4 del 2008. Solo per un periodo di circa due anni è rimasta in vigore la norma censurata, che ha espunto ope legis le ceneri di pirite dalla categoria dei rifiuti, con l'indiretta conseguenza di rendere penalmente irrilevante la loro gestione al di fuori delle regole stabilite dalla legge.

La parte privata costituita ha proposto una interpretazione della norma censurata, dalla quale si evincerebbe l'inesistenza di una presunzione assoluta di non appartenenza del materiale in questione alla categoria dei rifiuti, e quindi l'esperibilità dell'accertamento, caso per caso, della natura di rifiuto o di sottoprodotto. Tale interpretazione porterebbe alla naturale conclusione dell'inammissibilità della questione di legittimità costituzionale, per non avere il giudice rimettente valutato la possibilità di una interpretazione della disposizione censurata conforme al parametro di costituzionalità, che, nel caso di specie, è rappresentato dalle direttive in tema di rifiuti, per il tramite degli artt. 11 e 117,

primo comma, Cost.

L'interpretazione conforme proposta non è però plausibile, in quanto contraddice ciò che chiaramente emerge dal testo della disposizione censurata. Nella stessa infatti, dopo l'enunciazione delle condizioni di fatto che devono sussistere perché un determinato materiale possa qualificarsi sottoprodotto, si aggiunge che rientrano «altresì» tra i sottoprodotti le ceneri di pirite. Si tratta quindi di una previsione, diversa da quella che precede, volta ad assoggettare il materiale in questione ad una disciplina differenziata. Se si fosse trattato di una mera esemplificazione, il legislatore non avrebbe usato l'avverbio «altresì», che vale invece ad identificare un'ipotesi ulteriore, rispetto alla quale la norma opera una inclusione autoritativa – fatta palese dal valore imperativo del predicato verbale «rientrano» – nella categoria dei sottoprodotti. Il contrasto con la normativa comunitaria di riferimento è pertanto evidente.

5. – Non è implausibile la motivazione con cui il giudice rimettente esclude di poter fare diretta applicazione delle direttive comunitarie, disapplicando di conseguenza la norma censurata, in quanto ritenuta in conflitto con le prime. La prevalente giurisprudenza di legittimità nega, infatti, il carattere “autoapplicativo” delle direttive de quibus, con la conseguenza che le disposizioni nazionali, ancorché ritenute in contrasto con le stesse, hanno efficacia vincolante per il giudice (ex plurimis, Corte di cassazione, ordinanza n. 1414 del 2006). Più in generale, 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 confronti dello Stato inadempiente. Gli effetti diretti devono invece ritenersi esclusi se dall'applicazione della direttiva deriva una responsabilità penale (ex plurimis, Corte di giustizia, ordinanza 24 ottobre 2002, in causa C-233/01, RAS; sentenza 29 aprile 2004, in causa C-102/02, Beuttenmüller; sentenza 3 maggio 2005, in cause C-387, 391, 403/02, Berlusconi e altri; Corte di cassazione, sentenza n. 41839 del 2008).

L'impossibilità di non applicare la legge interna in contrasto con una direttiva comunitaria non munita di efficacia diretta non significa tuttavia che la prima sia immune dal controllo di conformità al diritto comunitario, che spetta a questa Corte, davanti alla quale il giudice può sollevare questione di legittimità costituzionale, per asserita violazione dell'art. 11 ed oggi anche dell'art. 117, primo comma, Cost. (ex plurimis, sentenze n. 170 del 1984, n. 317 del 1996, n. 284 del 2007).

6. – Da escludere altresì è il rinvio pregiudiziale alla Corte di giustizia dell'Unione europea, come richiesto dall'Avvocatura dello Stato e dalla parte privata costituita. Il rinvio pregiudiziale non è necessario quando il significato della norma comunitaria sia evidente, anche per essere stato chiarito dalla giurisprudenza della Corte di giustizia, e si impone soltanto quando occorra risolvere un dubbio interpretativo (ex plurimis, Corte di giustizia, sentenza 27 marzo 1963, in causa C-28-30/62, Da Costa; Corte costituzionale, ordinanza n. 103 del 2008). Nella specie, dalle norme e dalla giurisprudenza comunitarie emergono con chiarezza le nozioni di “rifiuto” e di “sottoprodotto”, sulle quali non residuano margini di incertezza. Pertanto, il parametro interposto, rispetto agli artt. 11 e 117, primo comma, Cost., può considerarsi sufficientemente definito nei suoi contenuti, ai fini del controllo di costituzionalità.

7. – Rilevato il contrasto tra la norma censurata e le direttive comunitarie sui rifiuti, nonché l'impossibilità di disapplicare la stessa da parte del giudice rimettente e la non necessità del rinvio pregiudiziale alla Corte di giustizia dell'Unione europea, resta da risolvere il problema degli effetti della declaratoria di illegittimità costituzionale di una norma extrapenale, che, sottraendo temporaneamente le ceneri di pirite dalla categoria dei rifiuti, ha escluso, durante il periodo della sua vigenza, precedente all'abrogazione ad opera del d.lgs n. 4 del 2008, l'applicabilità delle sanzioni penali previste per la gestione illegale dei rifiuti alla fattispecie oggetto del giudizio principale.

Nella verifica della successione delle leggi nel tempo, si deve notare che quando furono commessi i fatti per cui si procede nel giudizio a quo la norma di esclusione non esisteva, ed era pertanto pacifico che si applicassero le sanzioni penali previste dal legislatore italiano per l'inosservanza delle norme introdotte in ossequio alle direttive comunitarie sui rifiuti. Durante lo svolgimento del processo è entrata in vigore la norma di esclusione, di cui s'è detto nei precedenti paragrafi, che è

stata successivamente abrogata nelle more del giudizio incidentale davanti a questa Corte.

Secondo il disposto dell'art. 2, quarto comma, del codice penale, se la legge del tempo in cui fu commesso il reato e le posteriori sono diverse, si applica quella le cui disposizioni sono più favorevoli al reo, salvo che sia stata pronunciata sentenza irrevocabile. La legge più mite pertanto retroagisce, secondo il principio del favor rei, che caratterizza l'ordinamento italiano e che oggi trova conferma e copertura europea nell'art. 49 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea (cosiddetta Carta di Nizza), recepita dal Trattato di Lisbona, modificativo del Trattato sull'Unione europea e del Trattato che istituisce la Comunità europea, entrato in vigore il 1 dicembre 2009. Il citato art. 49 stabilisce: «Se, successivamente alla commissione del reato, la legge prevede l'applicazione di una pena più lieve, occorre applicare quest'ultima».

Questa Corte ha già chiarito, tuttavia, che la retroattività della legge più favorevole non esclude l'assoggettamento di tutte le norme giuridiche di rango primario allo scrutinio di legittimità costituzionale: «Altro [...] è la garanzia che i principi del diritto penale-costituzionale possono offrire agli imputati, circoscrivendo l'efficacia spettante alle dichiarazioni d'illegittimità delle norme penali di favore; altro è il sindacato cui le norme stesse devono pur sempre sottostare, a pena di istituire zone franche del tutto imprevedute dalla Costituzione, all'interno delle quali la legislazione ordinaria diverrebbe incontrollabile» (sentenza n. 148 del 1983 e sul punto, sostanzialmente nello stesso senso, sentenza n. 394 del 2006).

Nel caso di specie, se si stabilisse che il possibile effetto in malam partem della sentenza di questa Corte inibisce la verifica di conformità delle norme legislative interne rispetto alle norme comunitarie – che sono cogenti e sovraordinate alle leggi ordinarie nell'ordinamento italiano per il tramite degli artt. 11 e 117, primo comma, Cost. – non si arriverebbe soltanto alla conclusione del carattere non autoapplicativo delle direttive comunitarie sui rifiuti, ma si toglierebbe a queste ultime ogni efficacia vincolante per il legislatore italiano, come effetto del semplice susseguirsi di norme interne diverse, che diverrebbero insindacabili a seguito della previsione, da parte del medesimo legislatore italiano, di sanzioni penali.

La responsabilità penale, che la legge italiana prevede per l'inosservanza delle fattispecie penali connesse alle direttive comunitarie, per dare alle stesse maggior forza, diverrebbe paradossalmente una barriera insuperabile per l'accertamento della loro violazione.

Per superare il paradosso sopra segnalato, occorre quindi distinguere tra controllo di legittimità costituzionale, che non può soffrire limitazioni, se ritualmente attivato secondo le norme vigenti, ed effetti delle sentenze di accoglimento nel processo principale, che devono essere valutati dal giudice rimettente secondo i principi generali che reggono la successione nel tempo delle leggi penali.

Questa Corte ha già chiarito che l'eventuale accoglimento delle questioni relative a norme più favorevoli «verrebbe ad incidere sulle formule di proscioglimento o, quanto meno, sui dispositivi delle sentenze penali»; peraltro, «la pronuncia della Corte non potrebbe non riflettersi sullo schema argomentativo della sentenza penale assolutoria, modificandone la ratio decidendi: poiché in tal caso ne risulterebbe alterato [...] il fondamento normativo della decisione, pur fermi restando i pratici effetti di essa» (sentenza n. 148 del 1983).

Occorre precisare inoltre che, nel caso di specie, il giudice rimettente ha posto un problema di conformità di una norma legislativa italiana ad una direttiva comunitaria, evocando i parametri di cui agli artt. 11 e 117 Cost., senza denunciare, né nel dispositivo né nella motivazione dell'atto introduttivo del presente giudizio, la violazione dell'art. 3 Cost. e del principio di ragionevolezza intrinseca delle leggi. Ciò esclude che la questione oggi all'esame di questa Corte comprenda la problematica delle norme penali di favore, quale affrontata dalla sentenza n. 394 del 2006.

Infine va ricordato che, posti i principi di cui all'art. 49 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea, all'art. 25, secondo comma, Cost. ed all'art. 2, quarto comma, del codice penale, la valutazione del modo in cui il sistema normativo reagisce ad una sentenza costituzionale di accoglimento non è compito di questa Corte, in quanto la stessa spetta al giudice del processo principale, unico competente a definire il giudizio da cui prende le mosse l'incidente di

costituzionalità.

[Pertanto, la Corte costituzionale] dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 183, comma 1, lettera n), del decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152 (Norme in materia ambientale), nel testo antecedente alle modifiche introdotte dall'art. 2, comma 20, del decreto legislativo 16 gennaio 2008, n. 4 (Ulteriori disposizioni correttive ed integrative del d.lgs. 3 aprile 2006, n. 152, recante norme in materia ambientale), nella parte in cui prevede: «rientrano altresì tra i sottoprodotti non soggetti alle disposizioni di cui alla parte quarta del presente decreto le ceneri di pirite, polveri di ossido di ferro, provenienti dal processo di arrostitimento del minerale noto come pirite o solfuro di ferro per la produzione di acido solforico e ossido di ferro, depositate presso stabilimenti di produzione dismessi, aree industriali e non, anche se sottoposte a procedimento di bonifica o di ripristino ambientale».

24 giugno 2010, n. 227, *M.K.P.*

La Corte di Cassazione, investita di quattro ricorsi avverso sentenze di Corti di appello che davano esecuzione a mandati di arresto emessi da autorità giudiziarie di altri Stati membri dell'Unione europea (disponendo pertanto la consegna dei condannati, in modo che ivi potessero scontare la pena cui erano stati condannati), sollevava dinanzi alla Corte costituzionale, con quattro distinte ordinanze, giudizi di legittimità in via incidentale dell'art. 18, comma 1, lett. r), della legge 22 aprile 2005, n. 69 (Disposizioni per conformare il diritto interno alla decisione quadro 2002/584/GAI del Consiglio, del 13 giugno 2002, relativa al mandato d'arresto europeo e alle procedure di consegna tra Stati membri), nella parte in cui stabilisce che, «se il mandato d'arresto europeo è stato emesso ai fini della esecuzione di una pena o di una misura di sicurezza privative della libertà personale», la Corte di appello può rifiutare l'esecuzione del mandato d'arresto e disporre che la pena o la misura di sicurezza sia eseguita in Italia conformemente al diritto interno, solo «qualora la persona ricercata sia cittadino italiano». Nel dichiarare l'illegittimità costituzionale della previsione menzionata (come si vedrà, «nella parte in cui non prevede il rifiuto di consegna anche del cittadino di un altro Paese membro dell'Unione europea, che legittimamente ed effettivamente abbia residenza o dimora nel territorio italiano, ai fini dell'esecuzione della pena detentiva in Italia conformemente al diritto interno»), la Corte costituzionale (che ha riunito i giudizi ai fini di un'unica trattazione e pronuncia) ha fondato la propria decisione, oltre che sull'art. 117 Cost., anche sull'art. 11 Cost., benché quest'ultima disposizione non fosse stata espressamente richiamata dal rimettente, che aveva sollevato le questioni in riferimento ai soli artt. 3, 27, terzo comma, e 117, primo comma, Cost. In particolare, il giudice delle leggi ha osservato:

«2. I rimettenti deducono, in primo luogo, la violazione dell'art. 117, primo comma, Cost., in quanto la norma dell'Unione europea che integra il parametro costituzionale, l'art. 4, punto 6, della decisione quadro del Consiglio del 13 giugno 2002, n. 2002/584/GAI, «Decisione quadro del Consiglio relativa al mandato d'arresto europeo e alle procedure di consegna tra Stati membri» (in seguito denominata decisione quadro), attribuisce al legislatore nazionale la facoltà di prevedere che l'autorità giudiziaria rifiuti la consegna del condannato ai fini dell'esecuzione della pena detentiva nello Stato emittente quando si tratti di un cittadino dello Stato dell'esecuzione, ovvero ivi risieda o vi abbia dimora, ma non consentirebbe di limitare il rifiuto al solo cittadino, come viceversa ha disposto la norma censurata della legge italiana di attuazione della decisione quadro.

2.1. Inoltre, e di conseguenza, la disposizione in esame, nel dare attuazione in modo non corretto alla disposizione corrispondente della decisione quadro, avrebbe violato anche il principio di non discriminazione in base alla nazionalità (art. 12 del Trattato CE, nella versione in vigore fino al 30 novembre 2009, poi art. 18 TFUE, Trattato sul funzionamento dell'Unione europea), in quanto ha negato in modo assoluto al cittadino di altro Stato membro dell'Unione la possibilità della detenzione in Italia, che ha invece consentito al cittadino italiano.

2.2. In linea subordinata, i rimettenti ritengono che la possibilità di espiare la pena nello Stato del quale il destinatario del mandato di arresto europeo (in seguito, MAE) è cittadino o nel quale risiede o dimora è diretta a garantire la «risocializzazione del condannato», mediante la conservazione dei suoi legami familiari e sociali, allo scopo di facilitarne il corretto reinserimento al termine dell'esecuzione della pena, funzione, questa, che costituisce attuazione della finalità rieducativa della pena sancita dall'art. 27, terzo comma, Cost. Ne conseguirebbe la violazione anche di questo parametro costituzionale, che al riguardo non consentirebbe una discriminazione tra cittadino italiano e cittadino di altro Stato membro dell'Unione.

2.3. In linea subordinata, e per il caso che le censure riferite ai suindicati parametri costituzionali non fossero giudicate fondate, i rimettenti deducono che la citata disposizione contrasterebbe altresì con l'art. 3 Cost., poiché sarebbe priva di ragionevole giustificazione la diversità di disciplina stabilita dalla medesima rispetto all'art. 19, comma 1, lettera c), della legge n. 69 del 2005. Quest'ultima norma riguarda l'ipotesi di MAE finalizzato allo svolgimento del processo penale e pone sullo stesso piano il cittadino e il residente nel subordinare la consegna a determinate condizioni.

2.4. In punto di rilevanza, i giudici a quibus precisano che le persone per le quali sono stati emessi i MAE ai fini dell'esecuzione della pena risiedono legittimamente in Italia, in quanto hanno fornito la prova di un «concreto radicamento sul territorio» e di «abitudine alla dimora»; in breve, di un «radicamento reale e non estemporaneo» in Italia, avendo qui individuato la sede principale dei loro interessi. I rimettenti deducono, pertanto, che tali soggetti hanno titolo a che, se la sospetta incostituzionalità della norma impugnata venisse accertata, la consegna sia rifiutata e la pena detentiva espiata in Italia.

3. Preliminarmente, in relazione al giudizio relativo all'ordinanza iscritta al r.o. n. 10 del 2010, va rilevato che la rinuncia al ricorso, trasmessa dalla Corte di cassazione, con nota del 17 febbraio 2010, non può esplicare effetti sul giudizio di legittimità costituzionale, in quanto questo, «una volta iniziato in seguito ad ordinanza di rinvio del giudice rimettente non è suscettibile di essere influenzato da successive vicende di fatto concernenti il rapporto dedotto nel processo che lo ha occasionato», come previsto dall'art. 18 delle norme integrative per i giudizi davanti alla Corte costituzionale, nel testo approvato il 7 ottobre 2008 (in riferimento all'identica norma contenuta in precedenza nell'art. 22: sentenza n. 244 del 2005; ordinanze n. 270 del 2003 e n. 383 del 2002). [...]

4. Nel merito la questione relativa alla violazione dell'art. 117, primo comma, Cost., è fondata.

5. La censura principale svolta nelle quattro ordinanze denuncia un contrasto, insanabile in via interpretativa, tra una norma interna e la disposizione di un atto dell'Unione europea alla quale la prima ha dato attuazione.

L'atto dell'Unione che viene in rilievo è la decisione quadro n. 584 del 2002, relativa al MAE. Con tale atto gli Stati membri hanno sostituito, nei loro rapporti reciproci, la procedura di estradizione prevista da più convenzioni internazionali con un sistema semplificato, diretto, per quanto qui interessa, alla consegna da uno Stato membro (di esecuzione) ad un altro (di emissione) di soggetti da sottoporre a giudizio penale ovvero già condannati e che devono espiare una pena detentiva: la seconda ipotesi è quella di specie. Il quinto «considerando» della decisione quadro spiega che la creazione di uno spazio di libertà, sicurezza e giustizia impone la soppressione dell'extradizione tra Stati membri e la sua sostituzione con un sistema di consegna tra autorità giudiziarie. Il decimo «considerando» indica che la decisione quadro si fonda su un «elevato grado di fiducia tra gli Stati membri», sul presupposto della omogeneità di sistemi giuridici e sulla garanzia equivalente dei diritti fondamentali.

L'introduzione del nuovo sistema semplificato di consegna delle persone condannate o imputate consente, in breve, di eliminare la complessità e i potenziali ritardi inerenti alla disciplina dell'extradizione. Questa Corte ha in proposito rilevato che «Il mandato d'arresto europeo poggia sul principio dell'immediato e reciproco riconoscimento del provvedimento giurisdizionale. Tale istituto, infatti, a differenza dell'extradizione non postula alcun rapporto intergovernativo, ma si fonda sui rapporti diretti tra le varie autorità giurisdizionali dei Paesi membri, con l'introduzione di un nuovo

sistema semplificato di consegna delle persone condannate o sospettate» (sentenza n. 143 del 2008).

Il sistema del MAE, in definitiva, dà luogo ad un rapporto semplificato e diretto fra autorità giudiziarie, volto a consentire la circolazione delle decisioni giudiziarie aventi ad oggetto un mandato, in funzione di un processo penale ovvero dell'esecuzione di una pena detentiva. L'obiettivo è stato poi sancito anche nella successiva decisione quadro del Consiglio, 27 novembre 2008, n. 2008/909/GAI «relativa all'applicazione del principio del reciproco riconoscimento alle sentenze penali che irrogano pene detentive o misure privative della libertà personale, ai fini della loro esecuzione nell'Unione europea». Tale decisione è entrata in vigore il 5 dicembre 2008, mentre il termine di trasposizione per gli Stati membri è il 5 dicembre 2011 (art. 29, par. 1).

La decisione quadro n. 584 del 2002 relativa al MAE è un atto posto in essere nel periodo nel quale, in forza dei Trattati di Maastricht e poi di Amsterdam, fu introdotto un ambito di competenze dell'Unione europea relative alla cooperazione di polizia e giudiziaria in materia penale (c.d. terzo pilastro), esercitate con modalità (metodo intergovernativo) e strumenti normativi almeno formalmente diversi da quelli comunitari. In particolare, per il ravvicinamento delle disposizioni legislative e regolamentari degli Stati membri in questa materia, il Consiglio adottava, su iniziativa di uno o più Stati membri o della Commissione, una decisione quadro. L'atto vincolava gli Stati membri «quanto al risultato da ottenere, salva restando la competenza delle autorità nazionali quanto alla forma e ai mezzi» (art. 34 TUE), con una formula che ripeteva quella da sempre utilizzata per le direttive. Sul versante dell'Unione, la decisione quadro richiedeva l'unanimità del Consiglio, quindi degli Stati membri; sul versante interno, richiedeva, in quanto espressamente sprovvista della diretta applicabilità ed efficacia, gli adempimenti dovuti per la sua puntuale attuazione.

La Corte di giustizia delle Comunità europee (ora Corte di giustizia dell'Unione europea) ha chiarito gli effetti della decisione quadro. In particolare, il giudice del Lussemburgo ha affermato, in primo luogo, l'obbligo di interpretazione conforme del diritto interno alla lettera ed allo scopo della decisione quadro, muovendo dal riconoscimento del carattere vincolante dell'atto quanto al risultato, analogo a quello della direttiva, così realizzandone una parziale parificazione (sentenza 16 giugno 2005, C-105/03, Pupino). In successive occasioni, lo stesso giudice, ha confermato la validità della decisione quadro sul MAE (sentenza 3 maggio 2007, C-303/05, *Advocaten voor de Wereld*), ed ha fornito, su rinvio pregiudiziale di giudici nazionali, la sua interpretazione della norma sul rifiuto di consegna e sulle nozioni di residenza e dimora, affermando che i soggetti esclusi dal beneficio del rifiuto della consegna ai fini dell'esecuzione della pena sono legittimati a far valere la lesione derivante dal contrasto di norme nazionali con le norme della decisione quadro (sentenze 6 ottobre 2009, C-123/08, *Wolzenburg*; 17 luglio 2008, C-66/08, *Kozłowski*).

Con il Trattato di Lisbona, entrato in vigore il 1 dicembre del 2009 e precedentemente oggetto della legge italiana di adattamento 2 agosto 2008, n. 130 (Ratifica ed esecuzione del Trattato di Lisbona che modifica il Trattato sull'Unione europea e il Trattato che istituisce la Comunità europea e alcuni atti connessi, con atto finale, protocolli e dichiarazioni, firmato a Lisbona il 13 dicembre 2007), la cooperazione giudiziaria in materia penale non è più oggetto di un ambito di competenze esercitate con metodo intergovernativo, ma è disciplinata dal capo 4, titolo V, del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea (art. 82 e seguenti), quindi oggetto di competenze esercitate con l'ordinario e diverso metodo comunitario; l'atto con il quale si interviene sulla disciplina della materia è la direttiva, adottata secondo la procedura legislativa ordinaria (art. 82 TFUE).

6. Alla decisione quadro sul MAE è stata data attuazione nel nostro ordinamento con la legge 22 aprile 2005, n. 69.

L'articolo 18 prevede una serie di motivi che rendono obbligatorio il rifiuto della consegna; il comma 1, lettera r), è la disposizione che ha inteso dare specifica attuazione all'art. 4, punto 6, della decisione quadro. Oggetto della presente questione di legittimità costituzionale è la limitazione del rifiuto al solo cittadino italiano.

7. I giudici rimettenti hanno evocato il parametro dell'art. 117, primo comma, della Costituzione, facendo applicazione, peraltro, dei principi della giurisprudenza costituzionale in ordine al

complessivo rapporto tra l'ordinamento giuridico italiano e il diritto dell'Unione europea affermati e ribaditi in forza dell'art. 11 Cost. Secondo la costante giurisprudenza di questa Corte, la questione di legittimità costituzionale va «scrutinata avendo riguardo anche ai parametri costituzionali non formalmente evocati [...], qualora tale atto faccia ad essi chiaro riferimento, sia pure implicito [...], mediante il richiamo dei principi da questi enunciati» (ex multis sentenze n. 170 del 2008, n. 26 del 2003, n. 69 del 1999, n. 99 del 1997).

Questa Corte, fin dalle prime occasioni nelle quali è stata chiamata a definire il rapporto tra ordinamento nazionale e diritto comunitario, ne ha individuato il “sicuro fondamento” nell'art. 11 Cost. (in particolare, sentenze n. 232 del 1975 e n. 183 del 1973; ma già in precedenza, le sentenze n. 98 del 1965 e n. 14 del 1964). È in forza di tale parametro, collocato non senza significato e conseguenze tra i principi fondamentali della Carta, che si è demandato alle Comunità europee, oggi Unione europea, di esercitare in luogo degli Stati membri competenze normative in determinate materie, nei limiti del principio di attribuzione. È sempre in forza dell'art. 11 Cost. che questa Corte ha riconosciuto il potere-dovere del giudice comune, e prima ancora dell'amministrazione, di dare immediata applicazione alle norme comunitarie provviste di effetto diretto in luogo di norme nazionali che siano con esse in contrasto insanabile in via interpretativa; ovvero di sollevare questione di legittimità costituzionale per violazione di quel parametro costituzionale quando il contrasto fosse con norme comunitarie prive di effetto diretto (sentenze n. 284 del 2007 e n. 170 del 1984). È, infine, in forza delle limitazioni di sovranità consentite dall'art. 11 Cost. che questa Corte ha riconosciuto la portata e le diverse implicazioni della prevalenza del diritto comunitario anche rispetto a norme costituzionali (sentenza n. 126 del 1996), individuandone il solo limite nel contrasto con i principi fondamentali dell'assetto costituzionale dello Stato ovvero dei diritti inalienabili della persona (sentenza n. 170 del 1984).

Quanto all'art. 117, primo comma, Cost., nella formulazione novellata dalla riforma del titolo quinto, seconda parte della Costituzione, questa Corte ne ha precisato la portata, affermando che tale disposizione ha colmato la lacuna della mancata copertura costituzionale per le norme internazionali convenzionali, ivi compresa la Convenzione di Roma dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali (CEDU), escluse dalla previsione dell'art. 10, primo comma, Cost. (sentenze n. 348 e 349 del 2007). L'art. 117, primo comma, Cost. ha dunque confermato espressamente, in parte, ciò che era stato già collegato all'art. 11 Cost., e cioè l'obbligo del legislatore, statale e regionale, di rispettare i vincoli derivanti dall'ordinamento comunitario. Il limite all'esercizio della funzione legislativa imposto dall'art. 117, primo comma, Cost., è tuttavia solo uno degli elementi rilevanti del rapporto tra diritto interno e diritto dell'Unione europea, rapporto che, complessivamente considerato e come disegnato da questa Corte nel corso degli ultimi decenni, trova ancora “sicuro fondamento” nell'art. 11 Cost. Restano, infatti, ben fermi, anche successivamente alla riforma, oltre al vincolo in capo al legislatore e alla relativa responsabilità internazionale dello Stato, tutte le conseguenze che derivano dalle limitazioni di sovranità che solo l'art. 11 Cost. consente, sul piano sostanziale e sul piano processuale, per l'amministrazione e i giudici. In particolare, quanto ad eventuali contrasti con la Costituzione, resta ferma la garanzia che, diversamente dalle norme internazionali convenzionali (compresa la CEDU: sentenze n. 348 e n. 349 del 2007), l'esercizio dei poteri normativi delegati all'Unione europea trova un limite esclusivamente nei principi fondamentali dell'assetto costituzionale e nella maggior tutela dei diritti inalienabili della persona (sentenze n. 102 del 2008, n. 284 del 2007, n.169 del 2006).

7.1. Nel caso in esame, i rimettenti hanno correttamente valutato, in primo luogo, l'esistenza del contrasto tra la norma impugnata e la decisione quadro, esplicitando le ragioni che precludono l'interpretazione conforme. La motivazione sul punto è plausibile, in quanto numerose decisioni della stessa Corte di cassazione configurano un “diritto vivente” in ordine all'applicabilità nella specie ed alla portata dell'art. 18, comma 1, lettera r), in particolare alla non riferibilità di questa norma allo straniero dimorante o residente in Italia. Peraltro, tale interpretazione risulta suffragata sia dalla lettera della disposizione, che dai lavori preparatori, espressivi dell'intento specifico di

escludere per il MAE in executivis il rifiuto di consegna dei cittadini di altri Paesi dell'UE, esclusione oggetto di uno specifico emendamento.

Ne consegue, anzitutto, che il contrasto tra la normativa di recepimento e la decisione quadro, insanabile in via interpretativa, non poteva trovare rimedio nella disapplicazione della norma nazionale da parte del giudice comune, trattandosi di norma dell'Unione europea priva di efficacia diretta, ma doveva essere sottoposto alla verifica di costituzionalità di questa Corte. In secondo luogo, gli atti nazionali che danno attuazione ad una decisione quadro con base giuridica nel TUE, ed in particolare nell'ex terzo pilastro relativo alla cooperazione giudiziaria in materia penale, non sono sottratti alla verifica di legittimità rispetto alle conferenti norme del Trattato CE, ora Trattato FUE, che integrano a loro volta i parametri costituzionali - artt. 11 e 117, primo comma, Cost. - che a quelle norme fanno rinvio.

Nella specie rileva, infatti, oltre alla decisione quadro sul MAE, l'art. 12 del TCE, oggi art. 18 del TFUE, che vieta ogni discriminazione in base alla nazionalità nel campo di applicazione del Trattato. Anche sotto tale profilo è corretto il ricorso al giudice delle leggi, dal momento che il contrasto della norma con il principio di non discriminazione di cui all'art. 12 del Trattato CE, non è sempre di per sé sufficiente a consentire la "non applicazione" della confliggente norma interna da parte del giudice comune. Invero, il divieto in esame, come si evince anche dalla giurisprudenza della Corte di giustizia, pur essendo in linea di principio di diretta applicazione ed efficacia, non è dotato di una portata assoluta tale da far ritenere sempre e comunque incompatibile la norma nazionale che formalmente vi contrasti. Al legislatore dello Stato membro, infatti, è consentito di prevedere una limitazione alla parità di trattamento tra il proprio cittadino e il cittadino di altro Stato membro, a condizione che sia proporzionata e adeguata, come, ad esempio, in una fattispecie quale quella che ci occupa, la previsione di un ragionevole limite temporale al requisito della residenza del cittadino di uno Stato membro diverso da quello di esecuzione (Corte di giustizia, sentenza Wolzenburg). Non solo, ma a precludere al giudice comune la disapplicazione della norma interna in ipotesi incompatibile, vale anche la circostanza che nella specie si verte in materia penale e che un provvedimento straniero che dispone la privazione della libertà personale a fini di esecuzione della pena nello Stato italiano non potrebbe essere eseguito in forza di una norma dell'Unione alla quale non corrisponda una valida norma interna di attuazione (sentenza n. 28 del 2010, punto 5).

L'ipotesi di illegittimità della norma nazionale per non corretta attuazione della decisione quadro è riconducibile, pertanto, ai casi nei quali, secondo la giurisprudenza di questa Corte, non sussiste il potere del giudice comune di «non applicare» la prima, bensì il potere-dovere di sollevare questione di legittimità costituzionale, per violazione degli artt. 11 e 117, primo comma, Cost., integrati dalla norma conferente dell'Unione, laddove, come nella specie, sia impossibile escludere il detto contrasto con gli ordinari strumenti ermeneutici consentiti dall'ordinamento.

8. La questione di costituzionalità va dunque scrutinata alla luce dei principi sopra richiamati e della giurisprudenza della Corte di giustizia in ordine all'interpretazione della decisione quadro. Al riguardo, infatti, rileva che le sentenze della Corte di giustizia vincolano il giudice nazionale all'interpretazione da essa fornita, sia in sede di rinvio pregiudiziale, che in sede di procedura d'infrazione (sentenze n. 168 del 1991, n. 389 del 1989 e n. 113 del 1985).

Ora, la Corte di giustizia ha affrontato il tema specifico del rifiuto di consegna oggetto dell'art. 4, punto 6, della decisione quadro nelle già qui ricordate sentenze Wolzenburg, di cui le ordinanze di rimessione della Corte di cassazione hanno esaminato le conclusioni dell'avvocato generale, e Kozlowski. La prima sottolinea che il motivo di rifiuto stabilito all'art. 4, punto 6, della decisione quadro, al pari dell'art. 5, punto 3, della stessa, mira a permettere di accordare una particolare importanza alla possibilità di accrescere le opportunità di reinserimento sociale della persona ricercata una volta scontata la pena cui essa è stata condannata (punti 62 e 67); e con questo preciso intento lo Stato membro è legittimato a limitare il rifiuto alle «persone che abbiano dimostrato un sicuro grado di inserimento nella società di detto Stato membro» (punto 67). D'altra parte, è questo uno degli obiettivi principali («favorire il reinserimento sociale della persona condannata») del

sistema di cooperazione giudiziaria in materia penale, fondato sul reciproco riconoscimento enunciato dal Consiglio europeo di Tampere nel 1999, com'è ribadito anche all'art. 3 della decisione quadro n. 909 del 2008, sopra ricordata.

Se questa è la ratio della norma della decisione quadro così come interpretata dalla Corte di giustizia, è agevole dedurre che il criterio per individuare il contesto sociale, familiare, lavorativo e altro, nel quale si rivela più facile e naturale la risocializzazione del condannato, durante e dopo la detenzione, non è tanto e solo la cittadinanza, ma la residenza stabile, il luogo principale degli interessi, dei legami familiari, della formazione dei figli e di quant'altro sia idoneo a rivelare la sussistenza di quel «radicamento reale e non estemporaneo dello straniero in Italia» che costituisce la premessa in fatto delle ordinanze di rimessione. Utilizzando il criterio esclusivo della cittadinanza, escludendo qualsiasi verifica in ordine alla sussistenza di un legame effettivo e stabile con lo Stato membro dell'esecuzione, la norma impugnata tradisce, in definitiva, non solo la lettera, ma anche e soprattutto la ratio della norma dell'Unione europea alla quale avrebbe dovuto dare corretta attuazione.

Gli Stati membri certamente avevano la facoltà di prevedere o di non prevedere il rifiuto di consegna (di «potere discrezionale certo» si legge al riguardo nella sentenza Wolzenburg della Corte di giustizia), non rientrando l'ipotesi di cui all'art. 4, punto 6, qui rilevante tra le ipotesi di rifiuto obbligatorio prefigurate dalla decisione quadro. Tuttavia, una volta operata la scelta di prevedere il rifiuto, andava rispettato il divieto di discriminazione in base alla nazionalità sancito dall'art. 12 del TCE (art. 18 del TFUE a partire dall'entrata in vigore del Trattato di riforma di Lisbona), peraltro pienamente osservato dal citato art. 4, punto 6, della decisione quadro, che espressamente recita: «se il mandato d'arresto europeo è stato rilasciato ai fini dell'esecuzione di una pena o di una misura di sicurezza privative della libertà, qualora la persona ricercata dimori nello Stato membro di esecuzione, ne sia cittadino o vi risieda, se tale Stato si impegni a eseguire esso stesso tale pena o misura di sicurezza conformemente al suo diritto interno» [corsivi aggiunti]. Il divieto di discriminazione in base alla nazionalità consente sì di differenziare la situazione del cittadino di uno Stato membro dell'Unione rispetto a quella del cittadino di un altro Stato membro, ma la differenza di trattamento deve avere una giustificazione legittima e ragionevole, sottoposta ad un rigoroso test di proporzionalità rispetto all'obiettivo perseguito. La previsione, in particolare, di una residenza per la durata di 5 anni per il non cittadino è stata ritenuta dalla Corte di giustizia non andare oltre quanto è necessario per conseguire l'obiettivo volto a garantire il reinserimento nello Stato membro di esecuzione (sentenza Wolzenburg, punto 73). A differenza, tuttavia, della legge olandese di recepimento della decisione quadro sul MAE, oggetto del caso appena ricordato, la disposizione qui censurata non opera una limitazione alla parità di trattamento del cittadino di un altro Stato membro dell'Unione rispetto al cittadino italiano con riguardo, ad esempio, alla durata della residenza aut similia, ma esclude radicalmente l'ipotesi che il cittadino di altro Stato membro possa beneficiare del rifiuto di consegna e dunque dell'esecuzione della pena in Italia. Ciò si traduce in una discriminazione soggettiva, del cittadino di altro Paese dell'Unione in quanto straniero, che, in difetto di una ragionevole giustificazione, non è proporzionata.

Va in proposito precisato, poi, che le nozioni di residenza e di dimora utilizzate dalla decisione quadro, nonché per altra ipotesi dalla legge italiana di recepimento, sono nozioni comunitarie, che richiedono una interpretazione autonoma ed uniforme, a ragione della esigenza e della finalità di applicazione uniforme che è alla base della decisione quadro. Ebbene, la Corte di giustizia non ha mancato, nella ricordata sentenza Kozłowski, di fornire la sua interpretazione al giudice nazionale; e gli ha fornito indicazioni utili anche su un piano più generale. In particolare, ha identificato la nozione di «residenza» con una residenza effettiva nello Stato dell'esecuzione; e la nozione di «dimora» con un soggiorno stabile di una certa durata in quello Stato, che consenta di acquisire con tale Stato legami d'intensità pari «a quelli che si instaurano in caso di residenza» (punto 46). Ad esempio, e per quanto qui rileva, il giudice comunitario ha sottolineato l'esigenza che il giudice nazionale proceda ad una valutazione complessiva degli elementi oggettivi che caratterizzano la

situazione del ricercato, come la durata, la natura e le modalità del suo soggiorno, nonché i legami familiari ed economici che ha stabilito nello Stato dell'esecuzione (punti 48 e 54). Ed ha sottolineato, nell'ipotesi che lo straniero risieda o abbia dimora nello Stato dell'esecuzione, l'esigenza che il giudice valuti anche l'esistenza di un interesse legittimo del condannato a che la pena sia scontata in quello Stato (punto 44). La Corte di giustizia ha, infine, precisato quali circostanze, pur non essendo di per sé decisive, possono essere valutate al giusto ai fini della decisione sulla consegna, ad esempio una dimora non ininterrotta ovvero il mancato rispetto delle norme in materia di ingresso e soggiorno nello Stato dell'esecuzione (punto 50).

9. Alla stregua dei rilievi svolti, va dichiarata l'illegittimità costituzionale dell'art. 18, comma 1, lettera r), della legge di attuazione della decisione quadro sul MAE, limitatamente alla parte in cui non prevede il rifiuto di consegna anche del cittadino di un altro Paese membro dell'UE, che legittimamente ed effettivamente risieda o abbia dimora nel territorio italiano, ai fini dell'esecuzione della pena detentiva in Italia conformemente al diritto interno.

All'autorità giudiziaria competente spetta, pertanto, accertare la sussistenza del presupposto della residenza o della dimora, legittime ed effettive, all'esito di una valutazione complessiva degli elementi caratterizzanti la situazione della persona, quali, tra gli altri, la durata, la natura e le modalità della sua presenza in territorio italiano, nonché i legami familiari ed economici che intrattiene nel e con il nostro Paese, in armonia con l'interpretazione fornita dalla Corte di giustizia dell'Unione europea. Resta riservata, poi, al legislatore la valutazione dell'opportunità di precisare le condizioni di applicabilità al non cittadino del rifiuto di consegna ai fini dell'esecuzione della pena in Italia, in conformità alle conferenti norme dell'Unione europea, così come interpretate dalla Corte di giustizia.

La pronuncia di illegittimità costituzionale con riferimento agli artt. 11 e 117, primo comma, Cost., determina l'assorbimento delle questioni poste con riferimento agli artt. 3 e 27, terzo comma, Cost.».

11 marzo 2011 n. 80, *D.P.E.*

Con ordinanza del 12 novembre 2009, la Corte di cassazione, seconda sezione penale, ha sollevato, in riferimento all'art. 117, primo comma, della Costituzione, questione di legittimità costituzionale dell'art. 4 della legge 27 dicembre 1956, n. 1423 (Misure di prevenzione nei confronti delle persone pericolose per la sicurezza e per la pubblica moralità) e dell'art. 2-ter della legge 31 maggio 1965, n. 575 (Disposizioni contro le organizzazioni criminali di tipo mafioso, anche straniere), nella parte in cui «non consentono che, a richiesta di parte, il procedimento in materia di misure di prevenzione si svolga in udienza pubblica». Il giudice a quo pone a base delle proprie censure l'affermazione della Corte europea dei diritti dell'uomo secondo la quale, ai fini del rispetto del principio di pubblicità delle procedure giudiziarie, sancito dall'art. 6, par. 1, della Convenzione per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali (in prosieguo: CEDU), le persone coinvolte nei procedimenti per l'applicazione di misure di prevenzione debbono vedersi «almeno offrire la possibilità di sollecitare una pubblica udienza davanti alle sezioni specializzate dei tribunali e delle corti d'appello» (sentenza 13 novembre 2007, Bocellari e Rizza contro Italia). La Corte rimettente ritiene, quindi, indispensabile una pronuncia della Consulta, alla luce della sua più recente giurisprudenza, secondo cui le norme della CEDU, nell'interpretazione loro attribuita dalla Corte di Strasburgo, costituiscono «norme interposte» ai fini della verifica del rispetto dell'art. 117, primo comma, Cost., con la conseguenza che, ove il giudice ravvisi un contrasto, non componibile per via di interpretazione, tra una norma interna e una norma della Convenzione, egli non può disapplicare la norma interna, ma deve sottoporla a scrutinio di costituzionalità in rapporto al parametro indicato. Non essendo possibile, secondo il giudice a quo, nella specie, interpretare le norme censurate in senso conforme alla Convenzione, stante l'univocità del dato testuale, occorrerebbe un intervento della Corte costituzionale stessa per dichiarare che le norme denunciate violano l'art. 117, primo comma, Cost.,

nella parte in cui non accordano all'interessato la garanzia «minimale» richiesta dalla Corte europea, ossia la facoltà di chiedere che il procedimento si svolga in udienza pubblica. La Corte costituzionale, che giunge infine a dichiarare la questione in parte inammissibile e in parte non fondata, dopo aver ribadito la propria giurisprudenza, quale anche richiamata dal giudice rimettente, sugli obblighi del giudice a quo che riscontri un contrasto, non componibile in via interpretativa, tra norma interna e norma CEDU, analizza preliminarmente una questione sottoposta specificamente alla sua attenzione dalla parte privata. Si tratta, in particolare, degli effetti della sopravvenuta entrata in vigore del trattato di Lisbona (avvenuta, come noto, il 1 dicembre 2009) sulla collocazione della CEDU nel sistema delle fonti e sulla sua rinnovata rilevanza quali parti integranti, secondo la parte privata appunto, del diritto dell'Unione, rilevanza che farebbe venire meno la ricordata concezione delle «norme interposte». In proposito, la Corte costituzionale ha osservato:

« 5.1. - A tale proposito, occorre quindi ricordare come l'art. 6 del Trattato sull'Unione europea, nel testo in vigore sino al 30 novembre 2009, stabilisse, al paragrafo 2, che l'«Unione rispetta i diritti fondamentali quali sono garantiti dalla Convenzione per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali [...] e quali risultano dalle tradizioni costituzionali comuni degli Stati membri, in quanto principi del diritto comunitario».

In base a tale disposizione - che recepiva un indirizzo adottato dalla Corte di giustizia fin dagli anni settanta dello scorso secolo - tanto la CEDU quanto le «tradizioni costituzionali comuni» degli Stati membri (fonti esterne all'ordinamento dell'Unione) non assumevano rilievo come tali, ma in quanto da esse si traevano «i principi generali del diritto comunitario» che l'Unione era tenuta a rispettare. Sicché, almeno dal punto di vista formale, la fonte della tutela dei diritti fondamentali nell'ambito dell'Unione europea era unica, risiedendo, per l'appunto, nei «principi generali del diritto comunitario», mentre la CEDU e le «tradizioni costituzionali comuni» svolgevano solo un ruolo “strumentale” all'individuazione di quei principi.

Coerentemente questa Corte ha in modo specifico escluso che dalla «qualificazione [...] dei diritti fondamentali oggetto di disposizioni della CEDU come principi generali del diritto comunitario» - operata dapprima dalla Corte di giustizia, indi anche dall'art. 6 del Trattato - potesse farsi discendere la riferibilità alla CEDU del parametro di cui all'art. 11 Cost. e, con essa, la spettanza al giudice comune del potere-dovere di non applicare le norme interne contrastanti con la Convenzione (sentenza n. 349 del 2007). L'affermazione per cui l'art. 11 Cost. non può venire in considerazione rispetto alla CEDU, «non essendo individuabile, con riferimento alle specifiche norme convenzionali in esame, alcuna limitazione della sovranità nazionale» (sentenza n. 188 del 1980, già richiamata dalla sentenza n. 349 del 2007 succitata), non poteva ritenersi, infatti, messa in discussione da detta qualificazione per un triplice ordine di ragioni.

In primo luogo, perché «il Consiglio d'Europa, cui afferiscono il sistema di tutela dei diritti dell'uomo disciplinato dalla CEDU e l'attività interpretativa di quest'ultima da parte della Corte dei diritti dell'uomo di Strasburgo, è una realtà giuridica, funzionale e istituzionale, distinta dalla Comunità europea creata con i Trattati di Roma del 1957 e dall'Unione europea oggetto del Trattato di Maastricht del 1992» (sentenza n. 349 del 2007).

In secondo luogo, perché, i «principi generali del diritto comunitario di cui il giudice comunitario assicura il rispetto», ispirandosi alle tradizioni costituzionali comuni degli Stati membri e alla CEDU, «rilevano esclusivamente rispetto a fattispecie alle quali tale diritto sia applicabile: in primis gli atti comunitari, poi gli atti nazionali di attuazione di normative comunitarie, infine le deroghe nazionali a norme comunitarie asseritamente giustificate dal rispetto dei diritti fondamentali (sentenza 18 giugno 1991, C-260/89, ERT)»; avendo «la Corte di giustizia [...] precisato che non ha tale competenza nei confronti di normative che non entrano nel campo di applicazione del diritto comunitario (sentenza 4 ottobre 1991, C-159/09, Society for the Protection of Unborn Children Ireland; sentenza 29 maggio 1998, C-299/05, Kremzow)».

In terzo luogo e da ultimo, perché «il rapporto tra la CEDU e gli ordinamenti giuridici degli Stati

membri, non essendovi in questa materia una competenza comune attribuita alle (né esercitata dalle) istituzioni comunitarie, è un rapporto variamente ma saldamente disciplinato da ciascun ordinamento nazionale» (sentenza n. 349 del 2007).

5.2. - L'art. 6 del Trattato sull'Unione europea è stato, peraltro, incisivamente modificato dal Trattato di Lisbona, in una inequivoca prospettiva di rafforzamento dei meccanismi di protezione dei diritti fondamentali.

Il nuovo art. 6 esordisce, infatti, al paragrafo 1, stabilendo che l'«Unione riconosce i diritti, le libertà e i principi sanciti nella Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea del 7 dicembre 2000, adattata il 12 dicembre 2007 a Strasburgo, che ha lo stesso valore giuridico dei trattati». La norma prosegue - per quanto ora interessa - prevedendo, al paragrafo 2, che «l'Unione aderisce alla Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali»; per chiudersi, al paragrafo 3, con la statuizione in forza della quale «i diritti fondamentali, garantiti dalla Convenzione [...] e risultanti dalle tradizioni costituzionali comuni agli Stati membri, fanno parte del diritto dell'Unione in quanto principi generali».

Alla luce della nuova norma, dunque, la tutela dei diritti fondamentali nell'ambito dell'Unione europea deriva (o deriverà) da tre fonti distinte: in primo luogo, dalla Carta dei diritti fondamentali (cosiddetta Carta di Nizza), che l'Unione «riconosce» e che «ha lo stesso valore giuridico dei trattati»; in secondo luogo, dalla CEDU, come conseguenza dell'adesione ad essa dell'Unione; infine, dai «principi generali», che - secondo lo schema del previgente art. 6, paragrafo 2, del Trattato - comprendono i diritti sanciti dalla stessa CEDU e quelli risultanti dalle tradizioni costituzionali comuni agli Stati membri.

Si tratta, dunque, di un sistema di protezione assai più complesso e articolato del precedente, nel quale ciascuna delle componenti è chiamata ad assolvere a una propria funzione. Il riconoscimento alla Carta di Nizza di un valore giuridico uguale a quello dei Trattati mira, in specie, a migliorare la tutela dei diritti fondamentali nell'ambito del sistema dell'Unione, ancorandola a un testo scritto, preciso e articolato.

Sebbene la Carta «riafferm[i]», come si legge nel quinto punto del relativo preambolo, i diritti derivanti (anche e proprio) dalle tradizioni costituzionali comuni agli Stati membri e dalla CEDU, il mantenimento di un autonomo richiamo ai «principi generali» e, indirettamente, a dette tradizioni costituzionali comuni e alla CEDU, si giustifica - oltre che a fronte dell'incompleta accettazione della Carta da parte di alcuni degli Stati membri (si veda, in particolare, il Protocollo al Trattato di Lisbona sull'applicazione della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea alla Polonia e al Regno Unito) - anche al fine di garantire un certo grado di elasticità al sistema. Si tratta, cioè, di evitare che la Carta «cristallizzi» i diritti fondamentali, impedendo alla Corte di giustizia di individuarne di nuovi, in rapporto all'evoluzione delle fonti indirettamente richiamate.

A sua volta, la prevista adesione dell'Unione europea alla CEDU rafforza la protezione dei diritti umani, autorizzando l'Unione, in quanto tale, a sottoporsi a un sistema internazionale di controllo in ordine al rispetto di tali diritti.

5.3. - Con riferimento a fattispecie quali quella che al presente viene in rilievo, da nessuna delle predette fonti di tutela è, peraltro, possibile ricavare la soluzione prospettata dalla parte privata.

Nessun argomento in tale direzione può essere tratto, anzitutto, dalla prevista adesione dell'Unione europea alla CEDU, per l'assorbente ragione che l'adesione non è ancora avvenuta.

A prescindere da ogni altro possibile rilievo, la statuizione del paragrafo 2 del nuovo art. 6 del Trattato resta, dunque, allo stato, ancora improduttiva di effetti. La puntuale identificazione di essi dipenderà ovviamente dalle specifiche modalità con cui l'adesione stessa verrà realizzata.

5.4. - Quanto, poi, al richiamo alla CEDU contenuto nel paragrafo 3 del medesimo art. 6 - secondo cui i diritti fondamentali garantiti dalla Convenzione «e risultanti dalle tradizioni costituzionali comuni agli Stati membri fanno parte del diritto dell'Unione in quanto principi generali» - si tratta di una disposizione che riprende, come già accennato, lo schema del previgente paragrafo 2 dell'art. 6 del Trattato sull'Unione europea: evocando, con ciò, una forma di protezione

preesistente al Trattato di Lisbona.

Restano, quindi, tuttora valide le considerazioni svolte da questa Corte in rapporto alla disciplina anteriore, riguardo all'impossibilità, nelle materie cui non sia applicabile il diritto dell'Unione (come nel caso sottoposto a questa Corte), di far derivare la riferibilità alla CEDU dell'art. 11 Cost. dalla qualificazione dei diritti fondamentali in essa riconosciuti come «principi generali» del diritto comunitario (oggi, del diritto dell'Unione). Le variazioni apportate al dettato normativo - e, in particolare, la sostituzione della locuzione «rispetta» (presente nel vecchio testo dell'art. 6 del Trattato) con l'espressione «fanno parte» - non sono, in effetti, tali da intaccare la validità di tale conclusione. Come sottolineato nella citata sentenza n. 349 del 2007, difatti, già la precedente giurisprudenza della Corte di giustizia - che la statuizione in esame è volta a recepire - era costante nel ritenere che i diritti fondamentali, enucleabili dalla CEDU e dalle tradizioni costituzionali comuni agli Stati membri, facessero «parte integrante» dei principi generali del diritto comunitario di cui il giudice comunitario era chiamato a garantire il rispetto (ex plurimis, sentenza 26 giugno 2007, C-305/05, Ordini avvocati contro Consiglio, punto 29).

Rimane, perciò, tuttora valida la considerazione per cui i principi in questione rilevano unicamente in rapporto alle fattispecie cui il diritto comunitario (oggi, il diritto dell'Unione) è applicabile, e non anche alle fattispecie regolate dalla sola normativa nazionale.

5.5. - Quest'ultimo rilievo è riferibile, peraltro, anche alla restante fonte di tutela: vale a dire la Carta dei diritti fondamentali, la cui equiparazione ai Trattati avrebbe determinato, secondo la parte privata, una «trattattizzazione» indiretta della CEDU, alla luce della «clausola di equivalenza» che figura nell'art. 52, paragrafo 3, della Carta. In base a tale disposizione (compresa nel titolo VII, cui l'art. 6, paragrafo 1, del Trattato fa espresso rinvio ai fini dell'interpretazione dei diritti, delle libertà e dei principi stabiliti dalla Carta), ove quest'ultima «contenga diritti corrispondenti a quelli garantiti dalla Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali, il significato e la portata degli stessi sono uguali a quelli conferiti dalla suddetta Convenzione» (ferma restando la possibilità «che il diritto dell'Unione conceda una protezione più estesa»). Di conseguenza - sempre secondo la parte privata - i diritti previsti dalla CEDU che trovino un «corrispondente» all'interno della Carta di Nizza (quale, nella specie, il diritto alla pubblicità delle udienze, enunciato dall'art. 47 della Carta in termini identici a quelli dell'art. 6, paragrafo 1, della Convenzione) dovrebbero ritenersi ormai tutelati anche a livello di diritto dell'Unione europea.

A prescindere da ogni ulteriore considerazione, occorre peraltro osservare come - analogamente a quanto è avvenuto in rapporto alla prefigurata adesione dell'Unione alla CEDU (art. 6, paragrafo 2, secondo periodo, del Trattato sull'Unione europea; art. 2 del Protocollo al Trattato di Lisbona relativo a detta adesione) - in sede di modifica del Trattato si sia inteso evitare nel modo più netto che l'attribuzione alla Carta di Nizza dello «stesso valore giuridico dei trattati» abbia effetti sul riparto delle competenze fra Stati membri e istituzioni dell'Unione.

L'art. 6, paragrafo 1, primo alinea, del Trattato stabilisce, infatti, che «le disposizioni della Carta non estendono in alcun modo le competenze dell'Unione definite nei trattati». A tale previsione fa eco la Dichiarazione n. 1 allegata al Trattato di Lisbona, ove si ribadisce che «la Carta non estende l'ambito di applicazione del diritto dell'Unione al di là delle competenze dell'Unione, né introduce competenze nuove o compiti nuovi dell'Unione, né modifica le competenze e i compiti definiti dai trattati».

I medesimi principi risultano, peraltro, già espressamente accolti dalla stessa Carta dei diritti, la quale, all'art. 51 (anch'esso compreso nel richiamato titolo VII), stabilisce, al paragrafo 1, che «le disposizioni della presente Carta si applicano alle istituzioni, organi e organismi dell'Unione nel rispetto del principio di sussidiarietà, come pure agli Stati membri esclusivamente nell'attuazione del diritto dell'Unione»; recando, altresì, al paragrafo 2, una statuizione identica a quella della ricordata Dichiarazione n. 1.

Ciò esclude, con ogni evidenza, che la Carta costituisca uno strumento di tutela dei diritti fondamentali oltre le competenze dell'Unione europea, come, del resto, ha reiteratamente affermato

la Corte di giustizia, sia prima (tra le più recenti, ordinanza 17 marzo 2009, C-217/08, Mariano) che dopo l'entrata in vigore del Trattato di Lisbona (sentenza 5 ottobre 2010, C-400/10 PPU, McB; ordinanza 12 novembre 2010, C-399/10, Krasimir e altri).

Presupposto di applicabilità della Carta di Nizza è, dunque, che la fattispecie sottoposta all'esame del giudice sia disciplinata dal diritto europeo - in quanto inerente ad atti dell'Unione, ad atti e comportamenti nazionali che danno attuazione al diritto dell'Unione, ovvero alle giustificazioni addotte da uno Stato membro per una misura nazionale altrimenti incompatibile con il diritto dell'Unione - e non già da sole norme nazionali prive di ogni legame con tale diritto.

Nel caso di specie - attinente all'applicazione di misure personali e patrimoniali ante o praeter delictum - detto presupposto difetta: la stessa parte privata, del resto, non ha prospettato alcun tipo di collegamento tra il thema decidendum del giudizio principale e il diritto dell'Unione europea.

5.6. - Alla luce delle considerazioni che precedono, si deve, dunque, conclusivamente escludere che, in una fattispecie quale quella oggetto del giudizio principale, il giudice possa ritenersi abilitato a non applicare, omissis medio, le norme interne ritenute incompatibili con l'art. 6, paragrafo 1, della CEDU, secondo quanto ipotizzato dalla parte privata.

Restano, per converso, pienamente attuali i principi al riguardo affermati da questa Corte a partire dalle sentenze n. 348 e 349 del 2007: principi, del resto, reiteratamente ribaditi dalla Corte stessa anche dopo l'entrata in vigore del Trattato di Lisbona (sentenze n. 1 del 2011; n. 196, n. 187 e n. 138 del 2010), pure in rapporto alla tematica oggetto dell'odierno scrutinio (sentenza n. 93 del 2010)».

2 dicembre 2011, ordinanza n. 326, *Presidente del Consiglio dei Ministri*

Con tre ordinanze di identico tenore, tra il mese di gennaio e febbraio 2011, il Tar Piemonte sollevava questione di legittimità costituzionale dell'art. 32, commi 1 e 1-bis, del decreto legislativo 25 luglio 1998, n. 286 (Testo unico delle disposizioni concernenti la disciplina dell'immigrazione e norme sulla condizione dello straniero), come modificato dalla legge 15 luglio 2009, n. 94 (Disposizioni in materia di sicurezza pubblica), in riferimento agli articoli 3 (principi di ragionevolezza, imparzialità ed uguaglianza), 10, primo comma, e 117, primo comma, della Costituzione, parametro evocato con riguardo all'art. 2, lettera h), della direttiva 27 gennaio 2003, n. 2003/9/CE (Direttiva del Consiglio recante norme minime relative all'accoglienza dei richiedenti asilo negli Stati membri), all'art. 1, comma 1, della risoluzione CE del 26 giugno 1997 (Risoluzione del Consiglio sui minori non accompagnati, cittadini di paesi terzi), nonché al principio di «sviluppo e consolidamento dello Stato di diritto».

In particolare, i commi suddetti erano censurati limitatamente alla parte in cui estendevano ai minori affidati ai sensi dell'art. 2 della legge 4 maggio 1983, n. 184, e a quelli sottoposti a tutela, la disciplina originariamente prevista per i soli minori «non accompagnati», in virtù della quale, per la conversione del titolo di soggiorno rilasciato per «minore età» in quello rilasciato per «lavoro subordinato», è necessario aver partecipato per un periodo non inferiore a due anni ad un progetto di integrazione sociale e civile gestito da un ente pubblico o privato che abbia rappresentanza nazionale.

La Corte, investita della questione, non arrivando ad esaminare nel merito le questioni sollevate, disponeva la restituzione degli atti al giudice amministrativo regionale, rilevando da parte di quest'ultimo il mancato previo esaurimento dell'obbligo di interpretazione conforme con le nuove norme dell'ordinamento UE disciplinanti la materia, seppur prive di effetto diretto, (direttiva 2004/38/CE sulla libera circolazione dei cittadini comunitari e per il recepimento della direttiva 2008/115/CE sul rimpatrio dei cittadini di Paesi terzi irregolari). In particolare, la Corte ha osservato che:

« [...] analoghe questioni sollevate dal medesimo TAR sono già state decise da questa Corte nel senso della manifesta inammissibilità perché il rimettente non aveva tenuto conto della diversa interpretazione formatasi nella giurisprudenza amministrativa, così omettendo di esplorare la possibilità di pervenire, in via interpretativa, alla soluzione conforme a Costituzione (ordinanza n. 222 del 2011);

che, in particolare, già nella vigenza dell'art. 32, comma 1-bis, del d.lgs. n. 286 del 1998, come aggiunto dal comma 1 dell'art. 25 della legge 30 luglio 2002, n. 189 (Modifica alla normativa in materia di immigrazione e di asilo), e prima della novella introdotta dalla legge n. 94 del 2009, il Consiglio di Stato (sezione VI, decisioni n. 3690 del 2007 e n. 2951 del 2009) riteneva l'impossibilità di applicare il comma 1-bis ai soggetti che avessero compiuto la maggiore età prima della entrata in vigore della legge n. 189 del 2002, ovvero nei due anni successivi, in quanto gli stessi non avrebbero potuto, in termini materiali e giuridici, partecipare ad un progetto di integrazione sociale e civile della durata minima di due anni prima del compimento della maggiore età, come previsto dal citato comma 1-bis;

che tale orientamento giurisprudenziale è stato confermato anche con riguardo all'art. 32 del d.lgs. n. 286 del 1998, come modificato dalla legge n. 94 del 2009 sia in grado di appello (Consiglio di Stato, sezione VI, ordinanze n. 2919 del 2010 e n. 4232 del 2010) che in primo grado (TAR Lazio, Sezione di Roma, sezione II quater, sentenza n. 2681 del 2011);

che, successivamente alle ordinanze di rimessione e alla pronuncia di inammissibilità sopra citata, la norma oggetto di censura è stata modificata dalla lettera g-bis) del comma 1 dell'art. 3, del decreto-legge 23 giugno 2011, n. 89 (Disposizioni urgenti per il completamento dell'attuazione della direttiva 2004/38/CE sulla libera circolazione dei cittadini comunitari e per il recepimento della direttiva 2008/115/CE sul rimpatrio dei cittadini di Paesi terzi irregolari) convertito, con modificazioni, dalla legge 2 agosto 2011, n. 129;

che, con la nuova formulazione dell'art. 32, il legislatore ha ripristinato la distinzione tra minori stranieri «non accompagnati» e minori stranieri «comunque affidati», prevedendo solo per i primi, ai fini del rilascio del permesso di soggiorno al compimento della maggiore età, la necessità che siano ammessi a frequentare, per almeno due anni, un progetto di integrazione sociale e civile;

che compete al rimettente verificare se la motivazione in ordine alla rilevanza della questione, prospettata nell'ordinanza di rimessione, resti o meno valida alla luce del novum normativo, tenuto altresì conto del diverso orientamento giurisprudenziale circa il momento dal quale ritenere applicabile la norma oggi ulteriormente modificata;

che, pertanto, va disposta la restituzione degli atti al giudice a quo, per una nuova valutazione riguardo alla rilevanza della questione alla luce del mutato quadro normativo».

12 aprile 2012, sentenza n. 86, *Presidente del Consiglio dei Ministri c. Regione Marche*

Con ricorso notificato l'8 luglio 2011, il Presidente del Consiglio dei Ministri impugnava: a) l'articolo 21 della legge della Regione Marche 29 aprile 2011, n. 7 (Attuazione della Direttiva 2006/123/CE sui servizi nel mercato interno e altre disposizioni per l'applicazione di norme dell'Unione europea e per la semplificazione dell'azione amministrativa. Legge comunitaria regionale 2011), norma sostitutiva dell'art. 34 della legge della Regione Marche 28 ottobre 2003, n. 20 (Testo unico delle norme in materia industriale, artigiana e dei servizi alla produzione); b) l'art. 2 della citata legge reg. n. 7 del 2011, nella parte in cui inseriva i commi 6 e 7 del novellato art. 29 della legge della stessa Regione Marche 23 gennaio 1996, n. 4 (Disciplina delle attività professionali nei settori del turismo e del tempo libero).

Limitatamente al primo capo di ricorso, il ricorrente sosteneva che l'art. 21 violasse le disposizioni del TFUE, in materia di libera circolazione delle merci (artt. da 34 a 36) e, per l'effetto, l'art. 117, primo comma, Cost., che impone al legislatore regionale il rispetto dei vincoli derivanti dall'ordinamento comunitario, nella parte in cui il predetto articolo 21 attribuiva alla Giunta regionale, nello specifico settore delle lavorazioni artigianali, il potere di approvare gli specifici disciplinari di produzione, di vigilare sulla loro corretta applicazione e, conseguentemente, di far avvalere le diverse imprese, svolgenti tale attività secondo i dettami stabiliti, del marchio di origine e qualità appositamente creato al fine di individuare la provenienza del prodotto con le prescritte qualità dalla Regione Marche (marchio di origine e qualità denominato: «MEA-Marche Eccellenza Artigiana»). A detta del ricorrente, l'istituzione di un marchio di qualità da parte di uno

Stato o di una Regione avrebbe integrato una «misura ad effetto equivalente», contraria al disposto delle dette norme comunitarie.

Investita della questione di compatibilità della legge regionale con l'ordinamento dell'Unione europea, la Corte ha osservato che:

« [...] con la ratifica dei Trattati comunitari, l'Italia è entrata a far parte di un ordinamento giuridico autonomo e coordinato con quello interno, ed ha trasferito, in base al citato art. 11 Cost., l'esercizio di poteri, anche normativi, nelle materie oggetto dei Trattati medesimi. Le norme dell'Unione europea vincolano in vario modo il legislatore interno, con il solo limite dell'intangibilità dei principi fondamentali dell'ordinamento costituzionale e dei diritti inviolabili dell'uomo, garantiti dalla Costituzione (ex plurimis: sentenze n. 102 del 2008; nn. 349, 348 e 284 del 2007; n. 170 del 1984).

Nella fattispecie, che qui interessa, di leggi regionali della cui compatibilità col diritto dell'Unione europea (come interpretato e applicato dalle istituzioni e dagli organi di detta Unione) si dubita, va rilevato che l'inserimento dell'ordinamento italiano in quello comunitario comporta due diverse conseguenze, a seconda che il giudizio in cui si fa valere tale dubbio penda davanti al giudice comune ovvero davanti alla Corte costituzionale a seguito di ricorso proposto in via principale.

Nel primo caso, le norme dell'Unione, se munite di efficacia diretta, impongono al giudice di disapplicare le norme interne statali e regionali, ove le ritenga non compatibili. Nel secondo caso, le medesime norme «rendono concretamente operativo il parametro costituito dall'art. 117, primo comma, Cost. (come chiarito, in generale, dalla sentenza n. 348 del 2007), con conseguente declaratoria d'illegittimità costituzionale delle norme regionali che siano giudicate incompatibili con il diritto comunitario» (sentenza n. 102 del 2008, citata). Alla luce di tali principi, le censure mosse all'art. 21 della legge regionale n. 7 del 2011 devono essere dichiarate ammissibili, perché le norme dell'Unione europea sono state correttamente evocate dal ricorrente nel presente giudizio per il tramite dell'art. 117, primo comma, Cost., quale elemento integrante il parametro di legittimità costituzionale.

La questione è, altresì, fondata.

Ai sensi dell'art. 34 del TFUE (già art. 28 del TCE), «Sono vietate tra gli Stati membri le restrizioni quantitative all'importazione nonché qualsiasi misura di effetto equivalente».

Il successivo art. 35 (già articolo 29 del TCE) dispone che «Sono vietate tra gli Stati membri le restrizioni quantitative all'esportazione e qualsiasi misura di effetto equivalente».

L'art. 36 del TFUE (già art. 30 del TCE), infine, stabilisce che «Le disposizioni degli articoli 34 e 35 lasciano impregiudicati i divieti o restrizioni all'importazione, all'esportazione e al transito giustificati da motivi di moralità pubblica, di ordine pubblico, di pubblica sicurezza, di tutela della salute e della vita delle persone e degli animali o di preservazione dei vegetali, di protezione del patrimonio artistico, storico o archeologico nazionale, o di tutela della proprietà industriale e commerciale. Tuttavia, tali divieti o restrizioni non devono costituire un mezzo di discriminazione arbitraria, né una restrizione dissimulata al commercio tra gli Stati membri».

Dalle suddette disposizioni si evince il rilievo centrale che, nella disciplina del mercato comune delle merci, ha il divieto di restrizioni quantitative degli scambi e di misure di effetto equivalente, concernente sia le importazioni, sia le esportazioni. In particolare, la giurisprudenza della Corte di giustizia dell'Unione europea ha elaborato una nozione ampia di "misura di effetto equivalente", nozione riassunta nel principio secondo cui «ogni normativa commerciale degli Stati membri che possa ostacolare direttamente o indirettamente, in atto o in potenza, gli scambi intracomunitari va considerata come una misura di effetto equivalente a restrizioni quantitative» (Corte di giustizia, sentenza 11 luglio 1974, in causa 8/1974, Dassonville contro Belgio). Nel quadro di tale principio, la Corte suddetta ha affermato che la concessione, da parte di uno Stato membro, di un marchio di qualità a prodotti finiti fabbricati in quello Stato, comportava per esso il venir meno agli obblighi derivanti dall'art. 30 del Trattato CE, divenuto, in seguito a modifica, art. 28 CE (Corte di giustizia, sentenza 5 novembre 2002 in causa C-325/2000, Commissione contro Repubblica Federale di Germania).

[...] Orbene, la norma in questa sede censurata introduce un marchio «di origine e di qualità», denominato «Marche Eccellenza Artigiana (MEA)», che, con la chiara indicazione di provenienza territoriale («Marche»), mira a promuovere i prodotti artigianali realizzati in ambito regionale, garantendone per l'appunto l'origine e la qualità. Quanto meno la possibilità di produrre effetti restrittivi sulla libera circolazione delle merci tra Stati membri è, dunque, innegabile, alla luce della nozione comunitaria di «misura ad effetto equivalente» elaborata dalla Corte di giustizia e dalla giurisprudenza dianzi richiamata.

Pertanto, sussiste la denunciata violazione dei vincoli posti dall'ordinamento dell'Unione europea e, per conseguenza, dell'art. 117, primo comma, Cost.

[...] Conclusivamente, alla stregua delle considerazioni che precedono, deve essere dichiarata l'illegittimità costituzionale dell'art. 21 della legge della Regione Marche n. 7 del 2011, che ha sostituito l'art. 34 della legge della stessa Regione n. 20 del 2003, per violazione dell'art. 117, primo comma, Cost.».

18 luglio 2013, ordinanza n. 207, *Presidente del Consiglio dei Ministri*

Nel corso di controversie promosse da docenti di scuola secondaria di secondo grado e da unità di personale non docente nei confronti del Ministero dell'istruzione, dell'università e della ricerca, i Tribunali di Roma e Lamezia Terme, sollevavano - in riferimento all'art. 117, primo comma, della Costituzione, nonché alla clausola 5, punto 1, dell'accordo quadro CES, UNICE e CEEP sul lavoro a tempo determinato, allegato alla direttiva 28 giugno 1999, n. 1999/70/CE del Consiglio (Direttiva del Consiglio relativa all'accordo quadro CES, UNICE e CEEP sul lavoro a tempo determinato) - questione di legittimità costituzionale dell'articolo 4, commi 1 e 11, della legge 3 maggio 1999, n. 124 (Disposizioni urgenti in materia di personale scolastico).

I predetti Tribunali rilevavano che i ricorrenti nei giudizi principali, avendo svolto attività di docenti o di personale amministrativo scolastico in base a numerosi e ripetuti contratti a termine, avevano agito per sentir dichiarare l'illegittimità delle clausole di apposizione del termine e per la conseguente condanna dell'amministrazione a convertire il loro contratto di lavoro in contratto a tempo indeterminato, ovvero al risarcimento del danno, dal momento che nell'ordinamento italiano il reclutamento del personale scolastico risultava sottratto alla disciplina di cui al d.l. 134/2009 e di cui al d.l. 368/2001 contenente la disciplina del contratto a tempo determinato, finalizzata ad evitare che di tale contratto si faccia abuso, fissando nel periodo massimo di trentasei mesi il tempo nel quale un lavoratore può essere impiegato con successivi contratti a termine. Al contrario, il reclutamento del personale scolastico risultava regolato da un sistema di norme in base alle quali era lecito, anzi doveroso per le autorità scolastiche, al fine di coprire i posti vacanti, assumere un medesimo lavoratore, da un anno all'altro, con contratti a tempo determinato, anche ripetuti nel tempo.

Secondo i Tribunali di Roma e di Lamezia Terme, tale disciplina non risultava compatibile con il diritto dell'Unione europea, in quanto l'accordo quadro CES, UNICE e CEEP del 28 giugno 1999 sul lavoro a tempo determinato stabiliva il dovere per gli Stati di introdurre nelle rispettive legislazioni nazionali norme idonee a prevenire e a sanzionare l'abuso costituito dalla successione nel tempo di tali tipi di contratto.

I giudici rimettenti ritenevano altresì che non ci fossero nella specie dubbi interpretativi sulla pertinente normativa comunitaria tali da richiedere il rinvio pregiudiziale alla Corte di giustizia, né rilevavano un sicuro contrasto con la norma nazionale censurata; che il rilevato contrasto non sarebbe stato risolvibile dal giudice comune con la non applicazione della normativa interna incompatibile con quella comunitaria (nel caso di specie una direttiva non incondizionata e non sufficientemente precisa per poter essere invocata da un singolo avanti il giudice nazionale); che non sarebbe neppure stato possibile l'interpretazione conforme della norma impugnata, sì che essi non avrebbero avuto altra possibilità se non quella di sollevare questione di legittimità costituzionale della norma per violazione dell'art. 117, primo comma, Cost., integrato dalla conferente disposizione della direttiva.

La Corte costituzionale, investita della questione, sollevava a propria volta un rinvio pregiudiziale di interpretazione alla Corte di giustizia, rilevando quanto segue:

« [...] che quanto alla competenza di questa Corte a valutare la conformità di una normativa nazionale al diritto dell'Unione europea, occorre ricordare che, conformemente ai principi affermati dalla sentenza della Corte di giustizia 9 marzo 1978, in causa C-106/77 (Simmenthal), e dalla successiva giurisprudenza di questa Corte, segnatamente con la sentenza n. 170 del 1984 (Granital), 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 pregiudiziale 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 sentenze n. 284 del 2007, n. 28 e n. 227 del 2010 e n. 75 del 2012);

che la Corte di giustizia ha ritenuto la clausola 5, punto 1, dell'accordo quadro priva di efficacia diretta (sentenza 15 aprile 2008, in causa C-268/06, Impact, punti 71, 78 e 79; sentenza 23 aprile 2009, in causa C-378/380/07, Angelidaki, punto 196), dovendosi tra l'altro valutare la sussistenza di eventuali «ragioni obiettive» ai sensi della direttiva, che possano giustificare lo scostamento dell'ordinamento nazionale dai principi da essa stabiliti;

che non è possibile risolvere il quesito in via interpretativa, secondo quanto correttamente prospettato dai giudici rimettenti, i quali non potevano infatti superare in tal modo l'ipotizzato contrasto tra le norme interne e quelle della direttiva;

che, infatti, in base alla clausola 5, punto 1, dell'accordo quadro CES, UNICE e CEEP sul lavoro a tempo determinato, allegato alla direttiva del Consiglio 28 giugno 1999, n. 1999/70/CE (Direttiva del Consiglio relativa all'accordo quadro CES, UNICE e CEEP sul lavoro a tempo determinato), allo scopo di prevenire gli abusi derivanti dall'utilizzo di una successione di contratti o rapporti di lavoro a tempo determinato, gli Stati membri sono tenuti - in assenza di norme equivalenti per la prevenzione degli abusi - ad introdurre una o più misure attuative, tranne che non vi siano ragioni obiettive che giustifichino il rinnovo di tali contratti, ovvero ad introdurre norme che indichino la durata massima totale dei contratti o rapporti di lavoro a tempo determinato successivi o il numero dei rinnovi dei suddetti contratti o rapporti;

che la Corte di giustizia ha rilevato che la direttiva 1999/70/CE e l'accordo quadro ad essa allegato devono essere interpretati nel senso che essi si applicano ai contratti e rapporti di lavoro a tempo determinato conclusi con le amministrazioni e gli altri enti del settore pubblico (sentenze 8 settembre 2011, in causa C-177/10, Rosado Santana; 7 settembre 2006, in causa C-53/04, Marrosu e Sardino; 4 luglio 2006, in causa C-212/04, Adeneler);

che, in conformità alla giurisprudenza della Corte di giustizia, la clausola 5, punto 1, dell'accordo quadro deve essere interpretata nel senso che essa osta all'utilizzazione di contratti di lavoro a tempo determinato successivi, giustificata dalla sola circostanza di essere prevista da una disposizione legislativa o regolamentare generale di uno Stato membro; e che, viceversa, l'esigenza temporanea di personale sostitutivo, prevista da una normativa nazionale, può, in linea di principio, costituire una ragione obiettiva ai sensi di detta clausola (sentenza 26 gennaio 2012, in causa C-586/10, Kucuk, punti 30-31);

[...]

che l'art. 4, comma 1, della legge n. 124 del 1999 - oggetto del giudizio davanti a questa Corte - nella sua parte principale, non appare censurabile, in quanto regola la tipologia di supplenze - previsione necessaria per assicurare la copertura dei posti vacanti di anno in anno - non disponendo, di conseguenza, questa norma né il rinnovo dei contratti a tempo determinato prolungati nel tempo, né l'esclusione del diritto al risarcimento del danno;

che, peraltro, detta disposizione contiene, nella proposizione finale, la previsione per cui il conferimento delle supplenze annuali su posti effettivamente vacanti e disponibili entro la data del 31 dicembre abbia luogo «in attesa dell'espletamento delle procedure concorsuali per l'assunzione di personale docente non di ruolo»;

che la previsione sopra richiamata, contenuta nell'ultima proposizione del comma 1 dell'art. 4 della legge n. 124 del 1999, potrebbe configurare la possibilità di un rinnovo dei contratti a tempo determinato senza che a detta possibilità si accompagni la previsione di tempi certi per lo svolgimento dei concorsi;

che questa condizione - unitamente al fatto che non vi sono disposizioni che riconoscano, per i lavoratori della scuola, il diritto al risarcimento del danno in favore di chi è stato assoggettato ad

un'indebita ripetizione di contratti di lavoro a tempo determinato - potrebbe porsi in conflitto con la citata clausola 5, punto 1, della direttiva n. 1999/70/CE;

che, di conseguenza, pur avendo la Corte di giustizia già pronunciato varie sentenze sull'argomento, appare necessario chiedere alla medesima Corte in via pregiudiziale l'interpretazione della clausola 5, punto 1, della direttiva n. 1999/70/CE, in rapporto alla questione sottoposta a questa Corte per il giudizio di legittimità costituzionale, poiché sussiste un dubbio circa la puntuale interpretazione di tale disposizione comunitaria e la conseguente compatibilità della normativa nazionale sin qui illustrata;

che - come si è già rilevato nell'ordinanza n. 103 del 2008 - quando davanti a questa Corte pende un giudizio di legittimità costituzionale per incompatibilità con le norme comunitarie, queste ultime, se prive di effetto diretto, rendono concretamente operativi i parametri di cui agli artt. 11 e 117, primo comma, Cost.;

che la questione pregiudiziale posta alla Corte di giustizia è rilevante nel giudizio di legittimità costituzionale, poiché l'interpretazione richiesta a detta Corte appare necessaria a definire l'esatto significato della normativa comunitaria al fine del successivo giudizio di legittimità che questa Corte dovrà compiere rispetto al parametro costituzionale integrato dalla suddetta normativa comunitaria;

che questa Corte - nella citata ordinanza n. 103 del 2008 - ha sollevato una questione pregiudiziale di interpretazione in un giudizio in via principale».

18 aprile 2014, sentenza n. 104, *Presidente del Consiglio dei Ministri c. Regione Valle d'Aosta*

Con ricorso del maggio 2013, il Presidente del Consiglio dei ministri promuoveva questioni di legittimità costituzionale degli artt. 2, 3, 4, 7, 11 e 18 della legge della Regione autonoma Valle d'Aosta/Vallée d'Aoste 25 febbraio 2013, n. 5 (Modificazioni alla legge regionale 7 giugno 1999, n. 12 recante "Principi e direttive per l'esercizio dell'attività commerciale"), in riferimento agli artt. 25 e 117, secondo comma, lettere l) ed e), della Costituzione.

In particolare, il ricorrente impugnava, in quanto in contrasto con le disposizioni e i principi, anche derivanti dall'ordinamento dell'Unione europea, posti a tutela del gioco della libera concorrenza: l'art. 2 della legge reg. n. 5 del 2013, il quale nell'inserire l'art. 1-bis nella legge della Regione autonoma Valle d'Aosta 7 giugno 1999, n. 12 (Principi e direttive per l'esercizio dell'attività commerciale), attribuiva alla Giunta regionale il compito di individuare, sentite le associazioni delle imprese, gli indirizzi per il conseguimento degli obiettivi di equilibrio della rete distributiva in rapporto alle diverse categorie e alla dimensione degli esercizi, tenendo conto anche dell'interesse dei consumatori alla qualità, alla varietà, all'accessibilità e alla convenienza dell'offerta; l'art. 11 della predetta legge regionale il quale ponendo il divieto, nei centri storici, di apertura e trasferimento di sede delle grandi strutture commerciali contrasterebbe con l'art. 117, secondo comma, lettera e), Cost. in quanto, introducendo una preclusione assoluta e riferita non solo alla apertura ma anche al trasferimento di sede, sarebbe eccessivamente restrittivo e dunque anticoncorrenziale.

La Corte costituzionale, investita del ricorso, a sostegno dell'illegittimità costituzionale delle due predette norme, in parte motiva della sentenza ha osservato che:

« 2. La questione di legittimità costituzionale dell'art. 2 della legge reg. Valle d'Aosta n. 5 del 2013 è fondata.

L'art. 1, comma 1-bis, della legge reg. n. 12 del 1999, introdotto dall'art. 1, comma 2, della legge censurata, dispone che «l'apertura, il trasferimento di sede e l'ampliamento della superficie di nuovi esercizi commerciali sul territorio regionale non sono soggetti a contingenti numerici, a limiti territoriali, a vincoli merceologici o di qualsiasi altra natura, e possono essere vietati o limitati esclusivamente quando siano in contrasto con la normativa in materia di tutela della salute, dei lavoratori, dei beni culturali, del territorio e dell'ambiente, ivi incluso l'ambiente urbano con particolare riferimento alla tutela e allo sviluppo equilibrato dello spazio vitale urbano e alla necessità di uno sviluppo organico e controllato del territorio e del traffico, secondo quanto stabilito [...] dagli

indirizzi regionali volti a promuovere e a mantenere un mercato distributivo aperto per la tutela della collettività dei consumatori».

Il ricorrente ha impugnato l'art. 2 della legge reg. n. 5 del 2013 il quale inserisce l'art. 1-bis nella legge reg. n. 12 del 1999. Esso dispone che: «La Giunta regionale, con propria deliberazione e sentite le associazioni delle imprese esercenti il commercio maggiormente rappresentative in ambito regionale, definisce gli indirizzi di cui all'articolo 1, comma 1-bis, per la determinazione, sulla base di criteri e parametri oggettivi e nell'osservanza dei vincoli di cui al medesimo articolo, degli obiettivi di equilibrio della rete distributiva in rapporto alle diverse categorie e alla dimensione degli esercizi, con particolare riguardo alle grandi strutture di vendita, tenuto conto della specificità dei singoli territori e dell'interesse dei consumatori alla qualità, alla varietà, all'accessibilità e alla convenienza dell'offerta».

2.1. La disposizione in parola incide sulla materia della «tutela della concorrenza» spettante, ai sensi dell'art. 117, secondo comma, lettera e), Cost., alla competenza esclusiva del legislatore statale.

Com'è noto, infatti, la recente giurisprudenza costituzionale ha affermato che la nozione di concorrenza «riflette quella operante in ambito comunitario e comprende: a) sia gli interventi regolatori che a titolo principale incidono sulla concorrenza, quali le misure legislative di tutela in senso proprio, che contrastano gli atti ed i comportamenti delle imprese che incidono negativamente sull'assetto concorrenziale dei mercati e che ne disciplinano le modalità di controllo, eventualmente anche di sanzione; b) sia le misure legislative di promozione, che mirano ad aprire un mercato o a consolidarne l'apertura, eliminando barriere all'entrata, riducendo o eliminando vincoli al libero esplicarsi della capacità imprenditoriale e della competizione tra imprese, rimuovendo cioè, in generale, i vincoli alle modalità di esercizio delle attività economiche (ex multis: sentenze n. 270 e n. 45 del 2010, n. 160 del 2009, n. 430 e n. 401 del 2007)». Inoltre, la Corte ha affermato che la materia «tutela della concorrenza», dato il suo carattere finalistico, non è una materia di estensione certa o delimitata, ma è configurabile come trasversale, «corrispondente ai mercati di riferimento delle attività economiche incise dall'intervento e in grado di influire anche su materie attribuite alla competenza legislativa, concorrente o residuale, delle regioni» (così, tra le più recenti, sentenza n. 38 del 2013; si veda, inoltre, la sentenza n. 299 del 2012).

Dalla natura trasversale della competenza esclusiva dello Stato in materia di «tutela della concorrenza» la Corte ha tratto la conclusione «che il titolo competenziale delle Regioni a statuto speciale in materia di commercio non è idoneo ad impedire il pieno esercizio della suddetta competenza statale e che la disciplina statale della concorrenza costituisce un limite alla disciplina che le medesime Regioni possono adottare in altre materie di loro competenza» (sentenze n. 38 del 2013 e n. 299 del 2012).

Espressione della competenza legislativa esclusiva dello Stato in questa materia è stato ritenuto l'art. 31, comma 2, del decreto-legge 6 dicembre 2011, n. 201 (Disposizioni urgenti per la crescita, l'equità e il consolidamento dei conti pubblici), convertito, con modificazioni, dall'art. 1, comma 1, della legge 22 dicembre 2011, n. 214. Tale disposizione detta una disciplina di liberalizzazione e di eliminazione di vincoli all'esplicarsi dell'attività imprenditoriale nel settore commerciale stabilendo che «costituisce principio generale dell'ordinamento nazionale la libertà di apertura di nuovi esercizi commerciali sul territorio senza contingenti, limiti territoriali o altri vincoli di qualsiasi altra natura, esclusi quelli connessi alla tutela della salute, dei lavoratori, dell'ambiente, ivi incluso l'ambiente urbano, e dei beni culturali».

2.2.- Il censurato art. 2 della legge reg. n. 5 del 2013 conferisce alla Giunta regionale un potere di indirizzo volto alla determinazione di obiettivi di equilibrio della rete distributiva in rapporto alle diverse categorie e alla dimensione degli esercizi. La previsione e la conformazione di tale potere è tale da consentire alla Giunta di incidere e condizionare l'agire degli operatori sul mercato, incentivando o viceversa limitando l'apertura degli esercizi commerciali in relazione alle diverse tipologie merceologiche, alle loro dimensioni, ovvero al territorio. È evidente, dunque, che la previsione in esame, autorizzando la Giunta "a definire indirizzi" per assicurare l'equilibrio della rete

distributiva, consente alla Regione interventi che ben possono risolversi in limiti alle possibilità di accesso sul mercato degli operatori economici. Ma - come già rilevato da questa Corte - è ancor prima la stessa attribuzione di un tale potere alla Giunta regionale in una materia devoluta alla competenza legislativa esclusiva dello Stato a determinare la lesione dell'art. 117, secondo comma, lettera e), Cost. (sentenza n. 38 del 2013).

Pertanto deve essere dichiarata l'illegittimità costituzionale dell'art. 2 della legge reg. n. 5 del 2013. [...]

6. È impugnato l'art. 11 della legge reg. n. 5 del 2013, il quale inserisce nell'art. 9 della legge reg. n. 12 del 1999 il comma 2-bis disponendo che «In attuazione dei principi previsti dall'articolo 1, comma 1-bis, nei centri storici sono vietate l'apertura e il trasferimento di sede delle grandi strutture di vendita».

Il ricorrente sostiene che la previsione di un divieto assoluto tanto alla apertura quanto al trasferimento di sede di dette strutture di vendita nei centri storici, incidendo nella materia della «tutela della concorrenza», violerebbe l'art. 117, secondo comma, lettera e), Cost. in quanto sarebbe eccessivamente restrittivo e dunque anticoncorrenziale.

Ad avviso della difesa regionale la norma impugnata costituirebbe esercizio legittimo della potestà legislativa esclusiva regionale in materia di «commercio», nonché in materia di pianificazione territoriale prevista dall'art. 2, primo comma, lettera g), della legge costituzionale 26 febbraio 1948, n. 4 (Statuto speciale per la Valle d'Aosta). L'esercizio di tale potestà sarebbe reso necessario dalle peculiari caratteristiche territoriali della Regione e «dalla limitata ampiezza degli spazi vitali». La difesa regionale ha inoltre richiamato la giurisprudenza della Corte di giustizia dell'Unione europea (sentenza 11 marzo 2010, in causa C-384/08, Attanasio Group, e sentenza 24 marzo 2011, in causa C-400/08, Commissione europea contro Regno di Spagna) che avrebbe riconosciuto la legittimità di limitazioni dell'accesso al mercato giustificate da motivi imperativi di interesse generale, purché non sorrette da ragioni puramente economiche. Infine, la Regione ha richiamato il parere reso dall'Autorità garante della concorrenza in data 11 dicembre 2013, sull'art. 31, comma 2, del d.l. n. 201 del 2011, nel quale avrebbe riconosciuto la legittimità di misure regionali che introducono restrizioni relativamente alle aree di insediamento di attività produttive e commerciali, purché rispettose del principio di non discriminazione.

6.1.- La censura è fondata.

Occorre preliminarmente osservare come la evocata competenza primaria in materia di urbanistica deve in ogni caso svolgersi, ai sensi dell'art. 2, primo comma, lettera g), dello statuto regionale, «In armonia con la Costituzione e i principi dell'ordinamento giuridico della Repubblica e col rispetto degli obblighi internazionali e degli interessi nazionali, nonché delle norme fondamentali delle riforme economico-sociali della Repubblica». Inoltre, questa Corte ha osservato come il disposto dell'art. 31, comma 2, del d.l. n. 201 del 2011, il quale sancisce la libertà di apertura di nuovi esercizi commerciali sul territorio, senza contingenti, limiti territoriali o altri vincoli di qualsiasi natura, «deve essere ricondotto nell'ambito della tutela della concorrenza, rientrando nella competenza legislativa esclusiva dello Stato, di cui all'art. 117, secondo comma, lettera e), Cost., norma in presenza della quale i titoli competenziali delle Regioni, anche a statuto speciale, in materia di commercio e di governo del territorio non sono idonei ad impedire l'esercizio della detta competenza statale (ex multis: sentenza n. 299 del 2012 citata, punto 6.1. del Considerato in diritto), che assume quindi carattere prevalente» (sentenza n. 38 del 2013; si veda, altresì, la sentenza n. 25 del 2009).

Non pertinente appare, poi, il richiamo alla giurisprudenza comunitaria fatto dalla difesa regionale. Come già affermato da questa Corte, la sentenza della Corte di giustizia dell'Unione europea in data 24 marzo 2011 (in causa C-400/08) «riguarda, in riferimento a grandi esercizi commerciali, restrizioni alla libertà di stabilimento, che siano applicabili senza discriminazioni basate sulla cittadinanza. Tali restrizioni possono essere giustificate da motivi imperativi d'interesse generale, a condizione che siano idonee a garantire la realizzazione dell'obiettivo perseguito e non vadano oltre quanto necessario al raggiungimento dello stesso. Fra i motivi imperativi riconosciuti dalla Corte

figurano, tra gli altri, la protezione dell'ambiente e la razionale gestione del territorio. Come si vede, si tratta di una fattispecie diversa da quella qui in esame, sia per la diversità del principio evocato (libertà di stabilimento e non tutela della concorrenza), sia per le caratteristiche di fatto delle due vicende» (sentenza n. 38 del 2013).

Le stesse argomentazioni possono essere svolte anche nel caso in esame.

L'art. 31 del d.l. n. 201 del 2011 consente di introdurre limiti alla apertura di nuovi esercizi commerciali per ragioni di tutela dell'ambiente «ivi incluso l'ambiente urbano» e riconosce alle Regioni la possibilità di prevedere «anche aree interdette agli esercizi commerciali, ovvero limitazioni ad aree dove possano insediarsi attività produttive e commerciali». Tuttavia la disposizione statale stabilisce che ciò debba avvenire «senza discriminazioni tra gli operatori».

Lo stesso parere dell'Autorità garante della concorrenza e del mercato citato dalla difesa regionale, nel richiamare la possibilità riconosciuta alle Regioni dalla normativa statale di introdurre restrizioni con riguardo alle aree di insediamento delle attività commerciali, afferma che ciò può avvenire a condizione del «rigoroso rispetto dei principi di stretta necessità e proporzionalità della limitazione, oltre che del principio di non discriminazione».

L'art. 11 censurato, nel vietare con legge l'apertura e il trasferimento nei centri storici delle grandi strutture di vendita, preclude del tutto e a priori detta possibilità. Tale divieto, proprio per la sua assolutezza, costituisce una limitazione alla libertà di apertura di nuovi esercizi commerciali e viene ad incidere «direttamente sull'accesso degli operatori economici al mercato e, quindi, si risolve in un vincolo per la libertà di iniziativa di coloro che svolgono o intendano svolgere attività di vendita» (sentenza n. 38 del 2013).

Per tali ragioni, deve essere dichiarata l'illegittimità costituzionale di tale disposizione».

10 giugno 2016, *S.P., M.A., M.S. c. Presidente del Consiglio dei Ministri*, sentenza n. 133

La Corte costituzionale era chiamata a pronunciarsi, in via incidentale sulla questione di legittimità costituzionale dell'art. 1, commi 1, 2 e 3, del decreto-legge 24 giugno 2014, n. 90 (Misure urgenti per la semplificazione e la trasparenza amministrativa e per l'efficienza degli uffici giudiziari), convertito con modificazioni, dall'art. 1, comma 1, della legge 11 agosto 2014, n. 114, in riferimento agli artt. 3 (sotto i profili della irragionevolezza e della irragionevole disparità di trattamento di fattispecie eguali e dell'irragionevole eguaglianza di trattamento di fattispecie diverse), 33, sesto comma, 77, secondo comma, 81, terzo comma, 97, primo e secondo comma, e 117 primo comma, della Costituzione, in relazione agli artt. 1, 2 e 6, paragrafo 1, della direttiva 27 novembre 2000, n. 2000/78/CE (Direttiva del Consiglio che stabilisce un quadro generale per la parità di trattamento in materia di occupazione e di condizioni di lavoro) da diversi giudici amministrativi in relazione al fatto che l'art. 1, comma 2, del decreto-legge 24 giugno 2014, n. 90 - che prevede che il trattenimento in servizio per gli avvocati dello Stato disposto con formale provvedimento prima del 31 ottobre 2014 un preavviso di poco superiore a due mesi - sarebbe in contrasto con l'art. 117, primo comma, Cost. con riferimento agli artt. 1, 2 e 6, par. 1, della direttiva 2000/78/CE, come interpretati dalla Corte di giustizia nella pronuncia del 6 novembre 2012, causa C-286/12, Commissione c. Ungheria, dal momento che la riduzione della permanenza in servizio, annunciata con un preavviso inferiore a due mesi, lederebbe il principio di proporzionalità e dell'affidamento che il dipendente ripone nell'efficacia di provvedimenti amministrativi adottati nei suoi confronti, la Corte ha osservato:

«4.2.1.- La questione non è fondata.

La sentenza della Corte di giustizia, richiamata dal rimettente, non è rilevante ai fini dello scrutinio di costituzionalità della normativa censurata. In tale pronuncia, resa riguardo a disposizioni di legge adottate dall'Ungheria che avevano anticipato bruscamente e considerevolmente (da 70 a 62

anni) i limiti di età per il pensionamento di giudici, procuratori e notai, senza prevedere misure transitorie idonee a tutelare il legittimo affidamento delle persone interessate, la Corte di giustizia ne ha ravvisato il contrasto con la direttiva n. 2000/78/CE, che vieta le discriminazioni basate sull'età (art. 6, paragrafo 1), in assenza di un principio di proporzionalità.

L'ambito di operatività della normativa denunciata non è sovrapponibile a quello della normativa ungherese, visto che la norma censurata non incide sui limiti dell'età pensionabile, ma sull'istituto del trattenimento in servizio.

Quest'ultimo, originariamente disciplinato dall'art. 16 del d.lgs. n. 503 del 1992, che riconosceva ai dipendenti civili dello Stato e degli enti pubblici non economici un vero e proprio diritto potestativo a permanere in servizio per il periodo indicato, è stato profondamente modificato già dal comma 7 dell'art. 72 del decreto-legge 25 giugno 2008, n. 112 (Disposizioni urgenti per lo sviluppo economico, la semplificazione, la competitività, la stabilizzazione della finanza pubblica e la perequazione tributaria), convertito, con modificazioni, dall'art. 1, comma 1, della legge 6 agosto 2008, n. 135, che l'ha completamente rimodellato e configurato come mero interesse da far valere mediante apposita istanza all'amministrazione, libera, «in base alle proprie esigenze organizzative e funzionali, di accogliere la richiesta in relazione alla particolare esperienza professionale acquisita dal richiedente in determinati o specifici ambiti ed in funzione dell'efficiente andamento dei servizi» (Consiglio di Stato, sezione sesta, sentenze 30 maggio 2014, n. 2816 e 24 ottobre 2013, n. 5147). Circoscritto da limiti sempre più rigorosi (in base anche all'art. 9, comma 31, del decreto-legge 31 maggio 2010, n. 78, recante «Misure urgenti in materia di stabilizzazione finanziaria e di competitività economica», convertito, con modificazioni, dall'art. 1, comma 1, della legge 30 luglio 2010, n. 122), questo istituto emerge anche dalla giurisprudenza amministrativa come eccezione rispetto alla regola del collocamento a riposo, in considerazione delle generali esigenze di contenimento della spesa (Consiglio Stato, sezione sesta, sentenza 6 agosto 2013, n. 4104).

L'abrogazione del trattenimento in servizio appare dunque come l'ultimo tassello di un disegno legislativo volto a ridimensionarne l'ambito di operatività.

Le finalità di ricambio generazionale, insite nella normativa in esame, rientrano nell'ambito delle «legittime finalità di politica del lavoro», che non danno seguito a discriminazioni sulla base dell'età, secondo la citata direttiva (paragrafo 1 dell'art. 6). In questa direzione si è coerentemente orientata la Corte di giustizia dell'Unione europea, che ha riconosciuto ampi margini alla discrezionalità dei legislatori nazionali (ex plurimis, Corte di giustizia, sentenza 21 luglio 2010, in cause C-159/10 e C-160/10, Fuchs e Köhler).

I lavori preparatori della legge di conversione del d.l. n. 90 del 2014 mostrano che l'accesso dei giovani al lavoro pubblico e il contenimento della spesa si atteggiano quali finalità legittime, tali da temperare la pretesa eccessiva drasticità delle misure adottate, senza incrinare la tutela dell'affidamento.

L'assunto del rimettente si fonda sul presupposto che il testo originario del decreto-legge adottato il 24 giugno 2014 avesse generato un affidamento in ordine al trattenimento in servizio degli avvocati dello Stato fino al 31 dicembre 2015, poi leso dalla brusca anticipazione, operata dalla legge di conversione adottata l'11 agosto 2014, alla data del 31 ottobre 2014.

Sia la circostanza della "degradazione" del diritto al trattenimento in servizio a mero interesse, dovuta a una normativa progressivamente restrittiva, confermata dall'applicazione giurisprudenziale, sia la considerazione che la previsione dell'estensione del trattenimento fino alla data del 31 dicembre 2015 era contenuta in un decreto-legge, di per sé, provvedimento, soggetto a modifiche in sede di conversione, in ordine a casi straordinari di necessità e urgenza, impediscono di ritenere che un affidamento nella prosecuzione del servizio fino alla data del 31 dicembre 2015 possa essersi consolidato e che quest'ultimo sia stato illegittimamente ed eccessivamente compreso dall'anticipazione della cessazione dal servizio».

20 luglio 2016, *C.D. e Z.G. c. Presidente del Consiglio dei Ministri*, sentenza n. 187.

Con due ordinanze del 2 maggio 2012, il Tribunale di Roma sollevava questione di legittimità costituzionale dell'art. 4, primo comma, della legge 3 maggio 1999, n. 124 - recante disposizioni urgenti in materia di personale scolastico - in riferimento all'art. 117, primo comma, della Costituzione, in relazione alla clausola 5, punto 1, dell'accordo quadro CES, UNICE, e CEEP sul lavoro a tempo determinato, allegato alla direttiva 28 giugno 1999, n. 1999/70/CE (Direttiva del Consiglio relativa all'accordo quadro CES, UNICE, e CEEP sul lavoro a tempo determinato). Tale direttiva è stata trasposta nell'ordinamento italiano a mezzo D.lgs. 368 del 6 settembre 2001 avente oggetto la prevenzione e la repressione del ricorso abusivo al contratto a tempo determinato, mediante, da un lato, la fissazione di un periodo massimo di 36 mesi nel quale un lavoratore può essere impiegato con successivi contratti e, dall'altro, l'obbligo di conversione del rapporto di lavoro in rapporto di lavoro a tempo indeterminato. In particolare, la clausola 5, punto 1 dell'accordo quadro prevede che gli Stati membri, tenendo conto delle esigenze di ciascun settore/categoria di lavoratori, introducano «una o più misure relative a: a) ragioni obiettive per la giustificazione del rinnovo dei suddetti contratti o rapporti; b) la durata massima totale dei contratti o rapporti di lavoro a tempo determinato successivi; c) il numero dei rinnovi dei suddetti contratti o rapporti». Nel caso di specie, il Tribunale di Roma ritiene che la disposizione impugnata, avente ad oggetto la disciplina sul reclutamento del personale scolastico consentendo "l'indiscriminato e reiterato rinnovo di contratti a tempo determinato", sia incompatibile con il diritto dell'Unione e la tutela degli interessi e i diritti dei lavoratori assunti con contratto a termine ivi prevista. Il giudice a quo afferma, inoltre, che il contrasto tra la disciplina interna e di diritto dell'Unione europea non è risolubile con la disapplicazione della normativa interna incompatibile in quanto la norma rilevante non è direttamente applicabile, incondizionata né sufficientemente precisa.

Il Tribunale di Lamezia Terme con due ordinanze del 30 maggio 2012 ha sollevato questione di legittimità costituzionale dell'art. 4, comma 1, della legge n. 124 del 1999 in riferimento all'art. 117, primo comma, Cost., nonché alla clausola 5, punto 1, dell'accordo quadro CES, UNICE e CEEP sul lavoro a tempo determinato, allegato alla direttiva 28 giugno 1999, n. 1999/70/CE del Consiglio, negli stessi termini di cui alle ordinanze del Tribunale di Roma.

In esito all'udienza pubblica, la Corte costituzionale, con ordinanza n. 207 del 2013 ha effettuato un rinvio pregiudiziale dinanzi alla Corte di giustizia al fine di chiarire la portata della clausola 5, punto 1, dell'accordo quadro CES, UNICE e CEEP sul lavoro a tempo determinato, allegato alla direttiva 28 giugno 1999, n. 1999/70/CE del Consiglio, fermo restando lo scrutinio di costituzionalità della norma interna stante la mancanza di effetto diretto della disposizione di diritto dell'Unione europea, all'esito della quale la Corte costituzionale ha osservato:

« 4. La Corte di giustizia, con la sentenza 26 novembre 2014 resa nelle cause riunite C-22/13, da C-61/13 a C-63/13 e C-418/13, Mascolo ed altri, anche sul rinvio pregiudiziale effettuato dalla Corte costituzionale, ha statuito: «La clausola 5, punto 1, 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 interpretata nel senso che osta a una normativa nazionale, quale quella di cui trattasi nei procedimenti principali, che autorizzi, in attesa dell'espletamento delle procedure concorsuali per l'assunzione di personale di ruolo delle scuole statali, il rinnovo di contratti di lavoro a tempo determinato per la copertura di posti vacanti e disponibili di docenti nonché di personale amministrativo, tecnico e ausiliario, senza indicare tempi certi per l'espletamento di dette procedure concorsuali ed escludendo qualsiasi possibilità, per tali docenti e detto personale, di ottenere il risarcimento del danno eventualmente subito a causa di un siffatto rinnovo». La Corte di giustizia ha di seguito rilevato che «Risulta, infatti, che tale normativa, fatte salve le necessarie verifiche da parte dei giudici del rinvio, da un lato, non consente di definire criteri obiettivi e trasparenti al fine di

verificare se il rinnovo di tali contratti risponda effettivamente ad un'esigenza reale, sia idoneo a conseguire l'obiettivo perseguito e sia necessario a tal fine, e, dall'altro, non prevede nessun'altra misura diretta a prevenire e a sanzionare il ricorso abusivo ad una successione di contratti di lavoro a tempo determinato».

5. Alla sentenza della Corte di giustizia europea interpretativa del diritto dell'Unione deve seguire quella di questa Corte, che ha effettuato il rinvio pregiudiziale; né è di impedimento alla pronuncia la legislazione sopravvenuta [legge 13 luglio 2015, n. 107 (Riforma del sistema nazionale di istruzione e formazione e delega per il riordino delle disposizioni legislative vigenti)], atteso che tale normativa, pur rilevante ad altri effetti - come si vedrà - non esclude che la norma da applicare nei giudizi a quibus rimanga quella oggetto della questione di costituzionalità.

6. I giudizi possono essere riuniti per essere decisi con un'unica pronuncia, data l'identità delle questioni.

[...]

8. Nel merito la questione è fondata nei sensi e nei limiti che saranno di seguito precisati.

9. Il giudizio va condotto alla stregua del parametro costituzionale come integrato dall'accordo quadro, e in particolare della clausola 5, punto 1, del medesimo, secondo l'interpretazione data dalla Corte di giustizia con la sentenza 26 novembre 2014, nelle cause riunite C-22/13, da C-61/13 a C-63/13 e C-418/13, Mascolo ed altri. La questione di pregiudizialità comunitaria è oggetto di specifico esame nei paragrafi 72 e seguenti della motivazione della sentenza Mascolo, a conclusione dei quali, premesso che è compito esclusivo del giudice del rinvio pronunciarsi sull'interpretazione delle disposizioni del diritto interno, si forniscono precisazioni dirette a orientare il giudice nazionale nella sua valutazione della disciplina dei contratti di lavoro a tempo determinato alla luce del diritto europeo (paragrafi 84-113). La Corte di giustizia afferma che le esigenze di continuità didattica che inducono ad assunzioni temporanee di dipendenti nel comparto scuola possono costituire una ragione obiettiva ai sensi della clausola 5, punto 1, lettera a), dell'accordo quadro, che giustifica sia la durata determinata dei contratti conclusi con il personale supplente, sia il rinnovo di tali contratti in funzione delle esigenze di continuità didattica, fatto salvo il rispetto dei requisiti fissati al riguardo dall'accordo quadro. Tuttavia ritiene che nel caso in esame il rinnovo di contratti o di rapporti di lavoro a tempo determinato al fine di soddisfare queste esigenze abbia, di fatto, un carattere non provvisorio, ma, al contrario, permanente e durevole, e non sia giustificato ai sensi della lettera a), del punto 1, della clausola citata. Conclusivamente, la Corte di giustizia afferma che la disciplina in esame, sebbene limiti formalmente il ricorso ai contratti di lavoro a tempo determinato per provvedere a supplenze annuali per posti vacanti e disponibili nelle scuole statali solo per un periodo temporaneo fino all'espletamento delle procedure concorsuali, non consente di garantire che l'applicazione concreta di tale ragione obiettiva, in considerazione delle particolarità dell'attività di cui trattasi e delle condizioni del suo esercizio, sia conforme ai requisiti dell'accordo quadro.

10. La pronuncia della Corte di giustizia sul punto è univoca: da ciò consegue la illegittimità costituzionale, dell'art. 4, commi 1 e 11, della legge n. 124 del 1999, per violazione dell'art. 117, primo comma, Cost., in relazione alla clausola 5, comma 1, dell'accordo quadro più volte citato, nella parte in cui autorizza, in mancanza di limiti effettivi alla durata massima totale dei rapporti di lavoro successivi, il rinnovo potenzialmente illimitato di contratti di lavoro a tempo determinato per la copertura di posti vacanti e disponibili di docenti nonché di personale amministrativo, tecnico e ausiliario, senza che ragioni obiettive lo giustifichino.

11. La questione di legittimità costituzionale non si esaurisce, tuttavia, in quella oggetto del rinvio pregiudiziale. Il primato del diritto comunitario e la esclusività della giurisdizione costituzionale nazionale, in un sistema accentrato di controllo di costituzionalità, impongono delicati equilibri, evidenziati anche nell'ordinanza del rinvio pregiudiziale, in cui questa Corte ha posto in evidenza i principi costituzionali che vengono in rilievo nella materia in esame, e cioè l'accesso mediante pubblico concorso agli impieghi pubblici (art. 97, quarto comma, Cost.), e il diritto all'istruzione (art. 34 Cost.). Al riguardo, la disciplina comunitaria in questione non si pone

in contrasto con nessuno dei due principi, e la statuizione della Corte del Lussemburgo, al contrario, appare rispettosa delle competenze degli Stati membri, cui riconosce espressamente spazi di autonomia.

12. Tali spazi riguardano in particolare le ricadute sanzionatorie dell'illecito. Anche di tali ricadute si è occupata la Corte di giustizia, ma la pronuncia a questo proposito dà atto che la normativa comunitaria in materia non prevede misure specifiche, rimettendone l'individuazione alle autorità nazionali e limitandosi a definirne i caratteri essenziali (dissuasività, proporzionalità, effettività). Molto chiari, al riguardo, i paragrafi 77 e 79 della sentenza Mascolo. Nel primo in particolare si legge: «[...] quando, come nel caso di specie, il diritto dell'Unione non prevede sanzioni specifiche nell'ipotesi in cui vengano nondimeno accertati abusi, spetta alle autorità nazionali adottare misure che devono rivestire un carattere non solo proporzionato, ma anche sufficientemente energico e dissuasivo per garantire la piena efficacia delle norme adottate in applicazione dell'accordo quadro [...]». La sentenza, dunque, anche se ritiene di precisare alcune delle misure che possono essere adottate (procedure di assunzione certe, anche nel tempo, e risarcimento del danno), non ne esclude altre purché rispondenti ai requisiti ricordati. In tal modo, tuttavia, essa non dà risposta alla questione della necessità o meno del riconoscimento del diritto al risarcimento in capo ai soggetti che abbiano subito un danno a seguito dell'inadempimento dello Stato italiano, questione che costituisce l'oggetto reale dei giudizi a quibus.

12.1. Sull'esercizio di tale discrezionalità s'impone una integrazione del dictum del giudice comunitario, che non può che competere a questa Corte.

13. La questione, se esaminata alla luce della sola normativa vigente all'epoca della sua sollevazione, dovrebbe essere risolta in senso positivo; senonché viene a questo punto in rilievo la normativa sopravvenuta prima ricordata, con le misure che il legislatore ha inteso adottare con l'evidente finalità di garantire la corretta applicazione dell'accordo quadro. La verifica della incidenza della nuova disciplina sulla questione in esame, diversamente da quanto avviene nei giudizi di costituzionalità meramente interni, in cui è necessario il rinvio al giudice a quo per una sua ulteriore deliberazione, costituisce parte integrante della pronuncia di questa Corte. Difatti, le misure in questione, oltre a svolgere la funzione tipica preventiva-punitiva delle sanzioni, nell'interpretazione del Giudice dell'Unione rifluiscono sull'illecito "cancellandolo" (paragrafo 79), attesa la loro natura riparatoria. Nella prospettiva dell'ordinamento comunitario quel che conta è che di fatto ne possano beneficiare i soggetti lesi: è dunque indubbia la rilevanza di misure anche sopravvenute.

14. Venendo all'esame della legge n. 107 del 2015, le sue finalità sono chiaramente indicate con riguardo alla disposizione che, nell'originario disegno di legge (Atto Camera 2994, XVII legislatura), prevedeva la durata dei contratti di lavoro a tempo determinato della scuola (art. 12 del citato d.d.l.). Nella relazione illustrativa si precisava, infatti, che: «La disposizione intende adeguare la normativa nazionale a quella europea, al fine di evitare l'abuso nella successione dei contratti di lavoro a tempo determinato per il personale docente e non docente della scuola pubblica. Ciò a seguito della pronuncia della Corte di giustizia dell'Unione europea del 26 novembre 2014 [...]. In proposito la Corte di giustizia dell'Unione europea nella citata sentenza ha evidenziato il contrasto delle norme italiane in materia di contratti a tempo determinato nel settore scolastico con quanto previsto dalla clausola 5 della direttiva 1999/70/CE. Si introduce il limite temporale di trentasei mesi come durata massima per i rapporti di lavoro a tempo determinato del personale scolastico (docente, educativo, amministrativo tecnico e ausiliario) per la copertura di posti vacanti e disponibili presso le istituzioni scolastiche ed educative statali da considerarsi complessivamente, anche non continuativi».

14.1. La disposizione è stata poi trasfusa nel comma 131 dell'art. 1 della legge n. 107 del 2015, secondo cui «A decorrere dal 1^a settembre 2016, i contratti di lavoro a tempo determinato stipulati con il personale docente, educativo, amministrativo, tecnico e ausiliario presso le istituzioni scolastiche ed educative statali, per la copertura di posti vacanti e disponibili, non possono superare la durata complessiva di trentasei mesi, anche non continuativi».

14.2. La durata complessiva dei contratti a termine è poi assunta dal legislatore quale parametro di operatività del fondo istituito dal successivo comma 132 dell'art. 1 della legge n. 107 del 2015. Tale ultima disposizione, infatti, stabilisce che nello stato di previsione del MIUR è istituito un fondo per i pagamenti in esecuzione di provvedimenti giurisdizionali aventi ad oggetto il risarcimento dei danni conseguenti alla reiterazione di contratti a termine per una durata complessiva superiore a trentasei mesi, anche non continuativi, su posti vacanti e disponibili, con la dotazione di euro 10 milioni per ciascuno degli anni 2015 e 2016.

14.3. La medesima legge, all'art. 1, comma 113, ha modificato l'art. 400 del decreto legislativo 16 aprile 1994, n. 297 (Approvazione del testo unico delle disposizioni legislative vigenti in materia di istruzione, relative alle scuole di ogni ordine e grado), norma che regola il reclutamento del personale docente ed educativo, e concorre a comporre la disciplina delle procedure concorsuali, richiamata, sia pure senza espresso riferimento normativo, nell'art. 4, comma 1, della legge n. 124 del 1999, norma impugnata. Si prevede, tra l'altro, modificandosi il primo periodo del comma 01 dell'art. 400 del d.lgs. n. 297 del 1994, che «I concorsi per titoli ed esami sono nazionali e sono indetti su base regionale, con cadenza triennale, per tutti i posti vacanti e disponibili, nei limiti delle risorse finanziarie disponibili, nonché per i posti che si rendano tali nel triennio. Le relative graduatorie hanno validità triennale a decorrere dall'anno scolastico successivo a quello di approvazione delle stesse e perdono efficacia con la pubblicazione delle graduatorie del concorso successivo e comunque alla scadenza del predetto triennio». La nuova normativa ha dunque confermato la cadenza triennale dei concorsi, già prevista dal testo previgente. Infine, ai sensi del comma 109 dell'art. 1 della legge n. 107 del 2015, l'accesso ai ruoli a tempo indeterminato del personale docente educativo della scuola statale, fermo il piano straordinario di assunzioni, avverrà mediante concorsi pubblici nazionali su base regionale per titoli ed esami, ai sensi del suddetto art. 400 del d.lgs. n. 297 del 1994, come modificato.

14.4. A tale normativa a regime si aggiungono rilevanti disposizioni transitorie. È infatti stabilito (art. 1, comma 95, della stessa legge) che: «Per l'anno scolastico 2015/2016, il Ministero dell'istruzione, dell'università e della ricerca è autorizzato ad attuare un piano straordinario di assunzioni a tempo indeterminato di personale docente per le istituzioni scolastiche statali di ogni ordine e grado, per la copertura di tutti i posti comuni e di sostegno dell'organico di diritto, rimasti vacanti e disponibili all'esito delle operazioni di immissione in ruolo effettuate per il medesimo anno scolastico ai sensi dell'articolo 399 del testo unico di cui al decreto legislativo 16 aprile 1994, n. 297, al termine delle quali sono soppresse le graduatorie dei concorsi per titoli ed esami banditi anteriormente al 2012». È poi previsto, sempre dal comma 109, lettera c), della citata legge n. 107 del 2015, che l'art. 399, del d.lgs. n. 297 del 1994, secondo cui l'accesso ai ruoli ha luogo anche attingendo alle graduatorie permanenti, continua ad applicarsi fino a totale scorrimento delle relative graduatorie ad esaurimento.

15. Ebbene, si è già detto della pluralità delle misure autorizzate dalla normativa comunitaria che qui viene in rilievo; occorre ora precisare che tali misure sono fra loro alternative e che quindi si deve ritenere sufficiente l'applicazione di una sola di esse.

Ciò si desume in particolare al paragrafo 79 della motivazione, secondo cui «quando si è verificato un ricorso abusivo a una successione di contratti o di rapporti di lavoro a tempo determinato, si deve poter applicare una misura che presenti garanzie effettive ed equivalenti di tutela dei lavoratori al fine di sanzionare debitamente tale abuso e cancellare le conseguenze della violazione del diritto dell'Unione»: dunque, è solo una la misura da applicare, purché presenti garanzie effettive ed equivalenti di tutela. Nello stesso senso sono i precedenti della Corte di giustizia che, sempre a proposito della clausola 5, punto 1, dell'accordo quadro, affermano che rientra nel potere discrezionale degli Stati membri ricorrere, al fine di prevenire l'utilizzo abusivo di contratti di lavoro a tempo determinato, ad una o più tra le misure enunciate in tale clausola o, ancora, a norme equivalenti in vigore, purché tengano conto delle esigenze di settori e/o di categorie specifici di lavoratori (sentenza 15 aprile 2008, nella causa C-268/06, Impact; sentenza 23 aprile 2009, nelle cause

riunite da C-378/07 a C-380/07, Angelidaki ed altri). L'alternatività è del resto implicita nell'identica efficacia delle due misure espressamente individuate dalla Corte, entrambe idonee «a cancellare le conseguenze della violazione» (sempre nel paragrafo 79). Tale efficacia è indubbiamente tipica della sanzione generale del risarcimento, desunta dai principi della normativa comunitaria e non richiede approfondimenti; non diversa, tuttavia, è l'efficacia dell'altra misura, che sostanzialmente costituisce anch'essa un risarcimento, ma in forma specifica. Ciò sarebbe ancor più evidente se la sanzione alternativa consistesse nella trasformazione del rapporto di lavoro a tempo determinato in rapporto a tempo indeterminato, ma la Corte di giustizia dell'Unione europea, prendendo atto del principio del concorso pubblico, ricordato anche nell'ordinanza n. 207 del 2013, ritiene sufficiente una disciplina che garantisca serie chances di stabilizzazione del rapporto.

16. Ebbene, dalla combinazione dei vari interventi, sia a regime che transitori, effettuati dal legislatore nel 2015, emerge l'esistenza in tutti i casi che vengono in rilievo di una delle misure rispondenti ai requisiti richiesti dalla Corte di giustizia. E tale conclusione trova una indiretta ma autorevole conferma in quella cui è pervenuta la Commissione U.E. a proposito della procedura di infrazione aperta nei confronti del nostro Paese per la violazione della stessa normativa dell'Unione: essa è stata archiviata senza sanzioni a seguito della difesa dell'Italia, argomentata con riferimento alla normativa sopravvenuta.

17. Viene anzitutto introdotto un termine effettivo di durata dei contratti a tempo determinato, il cui rispetto è garantito dal risarcimento del danno. E questo, configura quella sanzione dissuasiva che la normativa comunitaria ritiene indispensabile.

18. Quanto alle situazioni pregresse, occorre distinguere a seconda del personale interessato.

18.1. Per i docenti, si è scelta la strada della loro stabilizzazione con il piano straordinario destinato alla «copertura di tutti i posti comuni e di sostegno dell'organico di diritto». Esso è volto a garantire all'intera massa di docenti precari la possibilità di fruire di un accesso privilegiato al pubblico impiego fino al totale scorrimento delle graduatorie ad esaurimento, secondo quanto previsto dal comma 109 dell'art. 1 della legge n. 107 del 2015, permettendo loro di ottenere la stabilizzazione grazie o a meri automatismi (le graduatorie) ovvero a selezioni blande (concorsi riservati). In tal modo vengono attribuite serie e indiscutibili chances di immissione in ruolo a tutto il personale interessato, secondo una delle alternative espressamente prese in considerazione dalla Corte di giustizia. La scelta è più lungimirante rispetto a quella del risarcimento, che avrebbe lasciato il sistema scolastico nell'attuale incertezza organizzativa e il personale in uno stato di provvisorietà perenne; una scelta che - va sottolineato - richiede uno sforzo organizzativo e finanziario estremamente impegnativo e che comporta un'attuazione invero peculiare di un principio basilare del pubblico impiego (l'accesso con concorso pubblico), volto a garantire non solo l'imparzialità ma anche l'efficienza dell'amministrazione (art. 97 Cost.).

18.2. Per il personale ATA, invece, non è previsto alcun piano straordinario di assunzione e pertanto nei suoi confronti deve trovare applicazione la misura ordinaria del risarcimento del danno, misura del resto prevista - lo si è più volte ricordato - dal comma 132 dell'art. 1 della legge n. 107 del 2015, che quindi anche per questo aspetto deve ritenersi in linea con la normativa comunitaria.

19. Si deve pertanto concludere nel senso che lo Stato italiano si è reso responsabile della violazione del diritto dell'U.E., ma anche che il conseguente illecito è stato "cancellato" con la previsione di adeguati ristori al personale interessato».

26 gennaio 2017, *M.A.S. e M.B.*, ordinanza n. 24

La Corte di cassazione, III sez. pen. e la Corte di appello di Milano hanno investito la Corte costituzionale italiana della questione di legittimità costituzionale dell'art. 2 della legge 2 agosto 2008, n. 130 (Ratifica ed esecuzione del Trattato di Lisbona che modifica il Trattato sull'Unione europea e il Trattato che istituisce la Comunità europea e alcuni atti connessi, con atto finale,

protocolli e dichiarazioni, fatto a Lisbona il 13 dicembre 2007), nella parte in cui autorizza alla ratifica e rende esecutivo l'art. 325, par. 1 e 2 TFUE, come interpretato dalla sentenza della grande sezione della Corte di giustizia dell'Unione europea, 8 settembre 2015, causa C-105/14, Taricco. Nella specie, la Corte di giustizia, in quest'ultima causa, aveva dichiarato che il giudice nazionale competente è tenuto a dare piena efficacia all'art. 325, par. 1 e 2 TFUE disapplicando, all'occorrenza, le disposizioni nazionali che abbiano per effetto di impedire allo Stato membro il rispetto degli obblighi imposti da tali disposizioni del Trattato. La Corte di cassazione e la Corte di appello di Milano, chiamate a pronunciarsi in giudizi rispetto ai quali sussistono le condizioni di cui all'art. 325, par. 1 e 2 TFUE in presenza delle quali, escludendo la prescrizione del reato, devono decidere nel merito, dubitano della compatibilità di una tale soluzione con i principi supremi dell'ordine costituzionale italiano nonché con il rispetto dei diritti inalienabili della persona, di cui agli artt. 3, 11, 24, 25, secondo comma, 27, terzo comma e 101, secondo comma della Costituzione, con particolare riguardo al principio di legalità in materia penale.

« 1. [...]»

Questo principio comporta che le scelte relative al regime della punibilità siano assunte esclusivamente dal legislatore mediante norme sufficientemente determinate e applicabili solo a fatti commessi quando esse erano già in vigore. Secondo i giudici rimettenti, invece, la disapplicazione degli artt. 160, ultimo comma, e 161, secondo comma, cod. pen., che concerne anche le condotte anteriori alla data di pubblicazione della sentenza resa in causa Taricco, determina un aggravamento del regime della punibilità di natura retroattiva. Mancherebbe, inoltre, una normativa adeguatamente determinata, perché non è chiarito, né quando le frodi devono ritenersi gravi, né quando ricorre un numero così considerevole di casi di impunità da imporre la disapplicazione degli artt. 160, ultimo comma, e 161, secondo comma, cod. pen., cosicché la relativa determinazione viene rimessa al giudice.»

Il giudice delle leggi, rilevando una problematica di controlimiti e ritenendo fondata la tesi dei giudici remittenti, ha deciso di esperire un nuovo rinvio pregiudiziale alla Corte di giustizia prospettando una lettura dell'art. 325 TFUE tesa a salvaguardare le specificità dell'ordinamento costituzionale italiano. Il principio di legalità in materia penale, come formulato all'art. 25, comma secondo, Cost., esige infatti che le norme penali siano determinate e non abbiano portata retroattiva e si pone pertanto a presidio dei diritti inviolabili dell'individuo; ne risulta che qualsivoglia violazione di tale principio debba essere impedita dal giudice delle leggi. La Corte costituzionale procede, dunque, ad una valutazione dei profili di incompatibilità sussistenti tra la regola enunciata nella sentenza Taricco e i principi dell'ordinamento costituzionale sotto il duplice profilo del requisito della determinatezza, che deve caratterizzare ogni norma penale, e della riserva di legge. All'esito di tale duplice valutazione, la Corte ne deduce che la Corte di giustizia non abbia voluto imporre al giudice nazionale l'applicazione di una regola anche per il caso in cui essa confligge con un principio cardine dell'ordinamento italiano; al contrario ritiene che i giudici dell'Unione abbiano affermato che la regola tratta dall'art. 325 TFUE è applicabile solo se compatibile con l'identità costituzionale dello Stato membro e che la valutazione in ordine a tale compatibilità è rimessa al giudice nazionale. Ovvero, il primato del diritto dell'Unione non può mai ledere i valori sottesi a tale identità; se così accadesse, sarebbe ammissibile l'applicazione del controlimite, posto a salvaguardia di siffatti valori. La Consulta ritiene che l'unica soluzione capace di evitare l'applicazione del controlimite è, pertanto, il riconoscimento dell'identità nazionale dell'ordinamento costituzionale, in attuazione del principio di leale cooperazione e senza pregiudizio del primato del diritto dell'Unione.

«6. [...]»

In base all'art. 4, paragrafo 3, del Trattato sull'Unione europea (TUE), come modificato dal Trattato di Lisbona, firmato il 13 dicembre 2007, ratificato e reso esecutivo con legge 2 agosto 2008 n.

130, ed entrato in vigore il 1 dicembre 2009, i rapporti tra Unione e Stati membri sono definiti in forza del principio di leale cooperazione, che implica reciproco rispetto e assistenza. Ciò comporta che le parti siano unite nella diversità. Non vi sarebbe rispetto se le ragioni dell'unità pretendessero di cancellare il nucleo stesso dei valori su cui si regge lo Stato membro. E non vi sarebbe neppure se la difesa della diversità eccedesse quel nucleo giungendo ad ostacolare la costruzione del futuro di pace, fondato su valori comuni, di cui parla il preambolo della Carta di Nizza.

Il primato del diritto dell'Unione non esprime una mera articolazione tecnica del sistema delle fonti nazionali e sovranazionali. Esso riflette piuttosto il convincimento che l'obiettivo della unità, nell'ambito di un ordinamento che assicura la pace e la giustizia tra le Nazioni, giustifica una rinuncia a spazi di sovranità, persino se definiti da norme costituzionali. Al contempo la legittimazione (art. 11 della Costituzione italiana) e la forza stessa dell'unità in seno ad un ordinamento caratterizzato dal pluralismo (art. 2 del TUE) nascono dalla sua capacità di includere il tasso di diversità minimo, ma necessario per preservare la identità nazionale insita nella struttura fondamentale dello Stato membro (art. 4, paragrafo 2, del TUE). In caso contrario i Trattati europei mirerebbero contraddittoriamente a dissolvere il fondamento costituzionale stesso dal quale hanno tratto origine per volontà degli Stati membri.

Queste considerazioni sono sempre state alla base dell'azione, sia di questa Corte, quando ha rinvenuto nell'art. 11 Cost. la chiave di volta dell'ordinamento europeo, sia della Corte di giustizia, quando, precorrendo l'art. 6, paragrafo 3, del TUE, ha incorporato nel diritto dell'Unione le tradizioni costituzionali comuni agli Stati membri.

Ne consegue, in linea di principio, che il diritto dell'Unione, e le sentenze della Corte di giustizia che ne specificano il significato ai fini di un'uniforme applicazione, non possono interpretarsi nel senso di imporre allo Stato membro la rinuncia ai principi supremi del suo ordine costituzionale.

Naturalmente, la Corte di giustizia non è sollevata dal compito di definire il campo di applicazione del diritto dell'Unione, né può essere ulteriormente gravata dall'onere di valutare nel dettaglio se esso sia compatibile con l'identità costituzionale di ciascun Stato membro. È perciò ragionevole attendersi che, nei casi in cui tale valutazione sia di non immediata evidenza, il giudice europeo provveda a stabilire il significato della normativa dell'Unione, rimettendo alle autorità nazionali la verifica ultima circa l'osservanza dei principi supremi dell'ordinamento nazionale. Compete poi a ciascuno di questi ordinamenti stabilire a chi spetti tale verifica. La Costituzione della Repubblica italiana, a tale proposito, la rimette in via esclusiva a questa Corte, e bene hanno perciò fatto i rimettenti a investirla del problema, sollevando una questione di legittimità costituzionale».

Ciò posto, la Corte Costituzionale – affermato come l'accoglimento della lettura da lei fornita dell'art. 325 TFUE e della regola di cui alla sentenza Taricco porterebbe al superamento delle questioni di legittimità costituzionale sollevate dai giudici remittenti – ha sottoposto alla Corte di giustizia, in via pregiudiziale, le seguenti questioni di interpretazione dell'art. 325, par. 1 e 2 TFUE, richiedendo a quest'ultima Corte di pronunciarsi mediante procedimento accelerato:

«se l'art. 325, parr. 1 e 2 TFUE debba essere interpretato nel senso di imporre al giudice penale di non applicare una normativa nazionale sulla prescrizione che osta in un numero considerevole di casi alla repressione di gravi frodi in danno degli interessi finanziari dell'Unione, ovvero che prevede termini di prescrizione più brevi per frodi che ledono gli interessi finanziari dell'Unione di quelli previsti per le frodi lesive degli interessi finanziari dello Stato, anche quando tale omessa applicazione sia priva di una base legale sufficientemente determinata;

se l'art. 325, parr. 1 e 2, TFUE debba essere interpretato nel senso di imporre al giudice penale di non applicare una normativa nazionale sulla prescrizione che osta in un numero considerevole di casi alla repressione di gravi frodi in danno degli interessi finanziari dell'Unione, ovvero che prevede termini di prescrizione più brevi per frodi che ledono gli interessi finanziari dell'Unione di quelli

previsti per le frodi lesive degli interessi finanziari dello Stato, anche quando nell'ordinamento dello Stato membro la prescrizione è parte del diritto penale sostanziale e soggetta al principio di legalità;

se la sentenza della Grande Sezione della Corte di giustizia dell'Unione europea 8 settembre 2015 in causa C-105/14, Taricco, debba essere interpretata nel senso di imporre al giudice penale di non applicare una normativa nazionale sulla prescrizione che osta in un numero considerevole di casi alla repressione di gravi frodi in danno degli interessi finanziari dell'Unione europea, ovvero che prevede termini di prescrizione più brevi per frodi che ledono gli interessi finanziari dell'Unione europea di quelli previsti per le frodi lesive degli interessi finanziari dello Stato, anche quando tale omessa applicazione sia in contrasto con i principi supremi dell'ordine costituzionale dello Stato membro o con i diritti inalienabili della persona riconosciuti dalla Costituzione dello Stato membro»

14 dicembre 2017, *Ceramica Sant'Agostino S.p.A. e Bertazzoni S.p.A c. Presidente del Consiglio dei Ministri*, sentenza n. 269.

Con ordinanza del 2 maggio 2016 e del 25 ottobre 2016, la Commissione tributaria provinciale di Roma ha sollevato questioni di legittimità costituzionale dell'art. 10, commi 7-ter e 7-quater, della legge 10 ottobre 1990, n. 287 (Norme per la tutela della concorrenza e del mercato), aggiunti dall'art. 5-bis, comma 1, del decreto-legge 24 gennaio 2012, n. 1 (Disposizioni urgenti per la concorrenza, lo sviluppo delle infrastrutture e la competitività), convertito, con modificazioni, dalla legge 24 marzo 2012, n. 27, in riferimento agli artt. 3 e 53, primo e secondo comma della Costituzione. La disposizione censurata prevede la soggezione delle imprese con un fatturato annuo superiore a 50 milioni di euro a un prelievo fiscale volto a finanziare l'attività regolatrice dell'AGCM mentre sono escluse da detto obbligo le imprese aventi fatturato inferiore alla soglia del 50 milioni, i consumatori e le amministrazioni pubbliche ingenerando, per tale via, l'asserito vizio di legittimità per la disparità di trattamento e la violazione della capacità contributiva. In particolare, il giudice a quo aveva già investito il giudice delle leggi di un questione di legittimità sulla compatibilità di tale disciplina con la normativa di diritto dell'Unione europea (nella specie i ricorrenti nel giudizio principale deducevano una violazione degli artt. 49 e 56 TFUE) rispetto alla quale era conseguita una rimessione in atti nei suoi confronti per l'esperienza - ove ritenuto opportuno - di un rinvio pregiudiziale alla Corte di giustizia (ordinanza n. 2 del 2017); la pronuncia in via pregiudiziale deve infatti ritenersi prodromica alla risoluzione di una eventuale deduzione di una questione di legittimità costituzionale della norma impugnata. Nella presente ordinanza, il giudice a quo osserva e precisa che le norme di diritto dell'Unione europea (nella specie, gli artt. 49 e 56 TFUE), le quali debbono essere esaminate in via preliminare pena l'inammissibilità delle questioni di legittimità costituzionale, non siano risolutive della controversia. Infatti, richiamando la giurisprudenza della Corte di giustizia, il giudice rimettente, precisa: (i) con riferimento al diritto di stabilimento, come le violazioni del diritto di stabilimento riguardino le discriminazioni ai danni di soggetti esteri che abbiano stabilito la propria sede in un altro Stato membro mentre nella causa dinanzi a lui pendente si tratta di imprese stabilite unicamente in Italia; (ii) con riferimento alla libera prestazione di servizi, come la Corte di giustizia abbia ritenuto conforme al diritto di libera prestazione di servizi l'imposizione alle imprese di contributi volti al finanziamento degli enti controllori. In proposito la Corte costituzionale ha osservato:

«5.1. - In primo luogo va osservato che il contrasto con il diritto dell'Unione europea condiziona l'applicabilità della norma censurata nel giudizio a quo - e di conseguenza la rilevanza delle questioni di legittimità costituzionale che si intendano sollevare sulla medesima (da ultimo, ordinanza n. 2 del 2017) - soltanto quando la norma europea è dotata di effetto diretto. Al riguardo deve richiamarsi l'insegnamento di questa Corte, in base al quale «conformemente ai principi affermati dalla sentenza della Corte di giustizia 9 marzo 1978, in causa C-106/77 (Simmenthal), e dalla successiva

giurisprudenza di questa Corte, segnatamente con la sentenza n. 170 del 1984 (Granital), 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 pregiudiziale 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 sentenze n. 284 del 2007, n. 28 e n. 227 del 2010 e n. 75 del 2012)» (ordinanza n. 207 del 2013).

Pertanto, ove la legge interna collida con una norma dell'Unione europea, il giudice - fallita qualsiasi ricomposizione del contrasto su base interpretativa, o, se del caso, attraverso rinvio pregiudiziale - applica direttamente la disposizione dell'Unione europea dotata di effetti diretti, soddisfacendo, ad un tempo, il primato del diritto dell'Unione e lo stesso principio di soggezione del giudice soltanto alla legge (art. 101 Cost.), dovendosi per tale intendere la disciplina del diritto che lo stesso sistema costituzionale gli impone di osservare ed applicare.

Viceversa, quando una disposizione di diritto interno diverge da norme dell'Unione europea prive di effetti diretti, occorre sollevare una questione di legittimità costituzionale, riservata alla esclusiva competenza di questa Corte, senza delibare preventivamente i profili di incompatibilità con il diritto europeo. In tali ipotesi spetta a questa Corte giudicare la legge, sia in riferimento ai parametri europei (con riguardo alle priorità, nei giudizi in via di azione, si veda ad esempio la sentenza n. 197 del 2014, ove si afferma che «la verifica della conformità della norma impugnata alle regole di competenza interna è preliminare al controllo del rispetto dei principi comunitari (sentenze n. 245 del 2013, n. 127 e n. 120 del 2010)».

5.2.- Una precisazione si impone alla luce delle trasformazioni che hanno riguardato il diritto dell'Unione europea e il sistema dei rapporti con gli ordinamenti nazionali dopo l'entrata in vigore del Trattato di Lisbona che modifica il Trattato sull'Unione europea e il Trattato che istituisce la Comunità europea e alcuni atti connessi, fatto a Lisbona il 13 dicembre 2007, ratificato ed eseguito dalla legge 2 agosto 2008, n. 130 (Ratifica ed esecuzione del Trattato di Lisbona che modifica il Trattato sull'Unione europea e il Trattato che istituisce la Comunità europea e alcuni atti connessi, con atto finale, protocolli e dichiarazioni, fatto a Lisbona il 13 dicembre 2007), che, tra l'altro, ha attribuito effetti giuridici vincolanti alla Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea, proclamata a Nizza il 7 dicembre 2000 e adattata a Strasburgo il 12 dicembre 2007 (da ora: CDFUE), equiparandola ai Trattati (art. 6, paragrafo 1, del Trattato sull'Unione europea).

Fermi restando i principi del primato e dell'effetto diretto del diritto dell'Unione europea come sin qui consolidatisi nella giurisprudenza europea e costituzionale, occorre prendere atto che la citata Carta dei diritti costituisce parte del diritto dell'Unione dotata di caratteri peculiari in ragione del suo contenuto di impronta tipicamente costituzionale. I principi e i diritti enunciati nella Carta intersecano in larga misura i principi e i diritti garantiti dalla Costituzione italiana (e dalle altre Costituzioni nazionali degli Stati membri). Sicché può darsi il caso che la violazione di un diritto della persona infranga, ad un tempo, sia le garanzie presidiate dalla Costituzione italiana, sia quelle codificate dalla Carta dei diritti dell'Unione, come è accaduto da ultimo in riferimento al principio di legalità dei reati e delle pene (Corte di giustizia dell'Unione europea, grande sezione, sentenza 5 dicembre 2017, nella causa C-42/17, M.A.S, M.B.).

Pertanto, le violazioni dei diritti della persona postulano la necessità di un intervento erga omnes di questa Corte, anche in virtù del principio che situa il sindacato accentrato di costituzionalità delle leggi a fondamento dell'architettura costituzionale (art. 134 Cost.). La Corte giudicherà alla luce dei parametri interni ed eventualmente di quelli europei (ex artt. 11 e 117 Cost.), secondo l'ordine di volta in volta appropriato, anche al fine di assicurare che i diritti garantiti dalla citata Carta dei

diritti siano interpretati in armonia con le tradizioni costituzionali, pure richiamate dall'art. 6 del Trattato sull'Unione europea e dall'art. 52, comma 4, della CDFUE come fonti rilevanti in tale ambito. In senso analogo, del resto, si sono orientate altre Corti costituzionali nazionali di antica tradizione (si veda ad esempio Corte costituzionale austriaca, sentenza 14 marzo 2012, U 466/11-18; U 1836/11-13).

Il tutto, peraltro, in un quadro di costruttiva e leale cooperazione fra i diversi sistemi di garanzia, nel quale le Corti costituzionali sono chiamate a valorizzare il dialogo con la Corte di giustizia (da ultimo, ordinanza n. 24 del 2017), affinché sia assicurata la massima salvaguardia dei diritti a livello sistemico (art. 53 della CDFUE).

D'altra parte, la sopravvenienza delle garanzie approntate dalla CDFUE a quelle previste dalla Costituzione italiana può generare un concorso di rimedi giurisdizionali. A tale proposito, di fronte a casi di "doppia pregiudizialità" - vale a dire di controversie che possono dare luogo a questioni di illegittimità costituzionale e, simultaneamente, a questioni di compatibilità con il diritto dell'Unione -, la stessa Corte di giustizia ha a sua volta affermato che il diritto dell'Unione «non osta» al carattere prioritario del giudizio di costituzionalità di competenza delle Corti costituzionali nazionali, purché i giudici ordinari restino liberi di sottoporre alla Corte di giustizia, «in qualunque fase del procedimento ritengano appropriata e finanche al termine del procedimento incidentale di controllo generale delle leggi, qualsiasi questione pregiudiziale a loro giudizio necessaria»; di «adottare qualsiasi misura necessaria per garantire la tutela giurisdizionale provvisoria dei diritti conferiti dall'ordinamento giuridico dell'Unione»; di disapplicare, al termine del giudizio incidentale di legittimità costituzionale, la disposizione legislativa nazionale in questione che abbia superato il vaglio di costituzionalità, ove, per altri profili, la ritengano contraria al diritto dell'Unione (tra le altre, Corte di Giustizia dell'Unione Europea, quinta sezione, sentenza 11 settembre 2014, nella causa C-112/13 A contro B e altri; Corte di Giustizia dell'Unione Europea, grande sezione, sentenza 22 giugno 2010, nelle cause C-188/10, Melki e C-189/10, Abdeli).

In linea con questi orientamenti, questa Corte ritiene che, laddove una legge sia oggetto di dubbi di illegittimità tanto in riferimento ai diritti protetti dalla Costituzione italiana, quanto in relazione a quelli garantiti dalla Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea in ambito di rilevanza comunitaria, debba essere sollevata la questione di legittimità costituzionale, fatto salvo il ricorso, al rinvio pregiudiziale per le questioni di interpretazione o di invalidità del diritto dell'Unione, ai sensi dell'art. 267 del TFUE.

5.3.- Ciò chiarito, deve rilevarsi che nella specie, la Commissione tributaria rimettente ha precisato che i ricorrenti hanno dedotto una violazione non di diritti fondamentali codificati nella CDFUE, ma della libertà di stabilimento e della libera prestazione dei servizi all'interno dell'Unione europea, previste dalle disposizioni dei Trattati (artt. 49 e 56 del TFUE) delle quali è stata invocata la diretta efficacia (per una fattispecie analoga si veda la sentenza n. 111 del 2017). Non si versa, dunque, nei casi sopra indicati in cui la non applicazione trasmoda inevitabilmente in una sorta di inammissibile sindacato diffuso di costituzionalità della legge. Pertanto, il rimettente aveva l'onere di deliberare la questione per valutare l'applicabilità della legge interna nel giudizio posto al suo esame.

L'ordinanza di rimessione, invece, non solo non ha speso alcuna considerazione in merito alla denunciata violazione di diritto dell'Unione europea, ma ha anzi espressamente affermato di doverla posticipare all'esito della decisione di questa Corte sulle questioni di legittimità costituzionale prospettate con riferimento a parametri interni. Così facendo, l'ordinanza non si esprime sull'applicabilità delle disposizioni censurate nel giudizio a quo e, quindi, risulta priva di motivazione sulla rilevanza. Di qui, l'inammissibilità delle questioni di legittimità costituzionale sollevate con l'ordinanza iscritta al r.o. n. 208 del 2016.

5.4.- Tale ragione di inammissibilità non sussiste per la successiva ordinanza di rimessione (r.o. n. 51 del 2017), nella quale la Commissione tributaria provinciale di Roma ha viceversa ritenuto necessario deliberare preliminarmente la richiesta delle parti di non applicare le disposizioni oggetto di censura per supposto contrasto con la libertà di stabilimento (art. 49 TFUE) e con la libertà di

prestazione di servizi (art. 56 TFUE). La Commissione tributaria provinciale ha escluso che le disposizioni censurate fossero in conflitto con le libertà garantite dal diritto dell'Unione in ragione del fatto che, in base alla giurisprudenza della Corte di giustizia, la libertà di stabilimento non può essere invocata da una società italiana, con sede in Italia, avverso una normativa italiana, mentre la libera prestazione dei servizi non è ostacolata dall'imposizione di contributi volti al finanziamento di enti controllori, purché tali contributi siano destinati esclusivamente alla copertura dei costi dell'autorità e siano proporzionati, obiettivi e trasparenti (si cita la sentenza CGUE 18 luglio 2013, nelle cause da C-228/12 a C-232/12 e da C-254/12 a C-258/12), come avviene nel caso di specie.

Tanto basta ai fini del controllo di questa Corte sulla rilevanza, attesa la non implausibilità della motivazione addotta dal rimettente circa l'applicabilità delle disposizioni impugnate nel giudizio a quo».

31 maggio 2018, n. 115, *M.A.S e M.B*

Per la parte in fatto si rimanda al capitolo I "Fonti" e, segnatamente, al paragrafo 2 "Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea".

Relativamente alla questione pregiudiziale sollevata dalla Corte costituzionale italiana con ordinanza n. 24/2017 alla Corte di giustizia UE si rimanda sempre al paragrafo 1 del corrente capitolo "Orientamento della Corte di giustizia" (sentenza 5 dicembre 2017, *M.A.S., M.B.*, causa C-42/17, ECLI:EU:C:2017:936). Alla luce del chiarimento interpretativo offerto dalla sentenza *M.A.S.*, la Corte costituzionale ha ritenuto che tutte le questioni sollevate dai giudici rimettenti fossero non fondate, perché la "regola Taricco" doveva ritenersi inapplicabile nei rispettivi giudizi. In particolare, la Corte costituzionale ha osservato quanto segue:

«7. La nuova pronuncia della Corte di Lussemburgo opera su due piani connessi.

In primo luogo, provvede a chiarire che, in virtù del divieto di retroattività in malam partem della legge penale, la "regola Taricco" non può essere applicata ai fatti commessi anteriormente alla data di pubblicazione della sentenza che l'ha dichiarata, ovvero anteriormente all'8 settembre 2015 (paragrafo 60). Si tratta di un divieto che discende immediatamente dal diritto dell'Unione e non richiede alcuna ulteriore verifica da parte delle autorità giudiziarie nazionali.

In secondo luogo demanda a queste ultime il compito di saggiare la compatibilità della "regola Taricco" con il principio di determinatezza in materia penale (paragrafo 59). In tal caso, per giungere a disapplicare la normativa nazionale in tema di prescrizione, è necessario che il giudice nazionale effettui uno scrutinio favorevole quanto alla compatibilità della "regola Taricco" con il principio di determinatezza, che è, sia principio supremo dell'ordine costituzionale italiano, sia cardine del diritto dell'Unione, in base all'art. 49 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea (CDFUE), proclamata a Nizza il 7 dicembre 2000 e, in una versione adattata, il 12 dicembre 2007 a Strasburgo (paragrafi 51 e 52 della sentenza *M.A.S.*).

8.– A quest’ultimo proposito va ribadito quanto già affermato con l’ordinanza n. 24 del 2017. L’autorità competente a svolgere il controllo sollecitato dalla Corte di giustizia è la Corte costituzionale, cui spetta in via esclusiva il compito di accertare se il diritto dell’Unione è in contrasto con i principi supremi dell’ordine costituzionale e in particolare con i diritti inalienabili della persona. A tale scopo il ruolo essenziale che riveste il giudice comune consiste nel porre il dubbio sulla legittimità costituzionale della normativa nazionale che dà ingresso alla norma europea generatrice del preteso contrasto. Perciò non può essere accolta la richiesta di restituzione degli atti avanzata dal Presidente del Consiglio dei ministri e da una parte del giudizio davanti alla Corte d’appello di Milano, dato che in seguito alla sentenza M.A. S. spetta innanzi tutto a questa Corte la valutazione circa l’applicabilità della “regola Taricco” nel nostro ordinamento.

9.– Alla luce del chiarimento interpretativo offerto dalla sentenza M.A. S., tutte le questioni sollevate da entrambi i rimettenti risultano non fondate, perché la “regola Taricco” non è applicabile nei giudizi a quibus.

10.– In entrambi i processi principali si procede per fatti avvenuti prima dell’8 settembre 2015, sicché l’applicabilità degli artt. 160, terzo comma, e 161, secondo comma, cod. pen. e la conseguente prescrizione dei reati oggetto dei procedimenti a quibus sono riconosciute dalla stessa sentenza M.A. S., che ha escluso gli effetti della “regola Taricco” nei confronti dei reati commessi prima di tale data.

Ciò però non significa che le questioni sollevate siano prive di rilevanza, perché riconoscere solo sulla base della sentenza M.A.S. l’avvenuta prescrizione significherebbe comunque fare applicazione della “regola Taricco”, sia pure individuandone i limiti temporali.

Indipendentemente dalla collocazione dei fatti, prima o dopo l’8 settembre 2015, il giudice comune non può applicare loro la “regola Taricco”, perché essa è in contrasto con il principio di determinatezza in materia penale, consacrato dall’art. 25, secondo comma, Cost.

Questa Corte, nel compimento del relativo scrutinio di legittimità costituzionale, che in questo peculiare caso è anche adempimento della verifica sollecitata dalla Corte di giustizia, non può che ricordare quanto aveva già osservato con l’ordinanza n. 24 del 2017.

Un istituto che incide sulla punibilità della persona, riconnettendo al decorso del tempo l’effetto di impedire l’applicazione della pena, nel nostro ordinamento giuridico rientra nell’alveo costituzionale del principio di legalità penale sostanziale enunciato dall’art. 25, secondo comma, Cost. con formula di particolare ampiezza.

La prescrizione pertanto deve essere considerata un istituto sostanziale, che il legislatore può modulare attraverso un ragionevole bilanciamento tra il diritto all’oblio e l’interesse a perseguire i reati fino a quando l’allarme sociale indotto dal reato non sia venuto meno (potendosene anche escludere l’applicazione per delitti di estrema gravità), ma sempre nel rispetto di tale premessa costituzionale inderogabile (ex plurimis, sentenze n. 143 del 2014, n. 236 del 2011, n. 294 del 2010 e n. 393 del 2006; ordinanze n. 34 del 2009, n. 317 del 2000 e n. 288 del 1999).

11.– Ciò posto, appare evidente il deficit di determinatezza che caratterizza, sia l'art. 325, paragrafi 1 e 2, TFUE (per la parte da cui si evince la "regola Taricco"), sia la "regola Taricco" in sé.

Quest'ultima, per la porzione che discende dal paragrafo 1 dell'art. 325 TFUE, è irrimediabilmente indeterminata nella definizione del «numero considerevole di casi» in presenza dei quali può operare, perché il giudice penale non dispone di alcun criterio applicativo della legge che gli consenta di trarre da questo enunciato una regola sufficientemente definita. Né a tale giudice può essere attribuito il compito di perseguire un obiettivo di politica criminale svincolandosi dal governo della legge al quale è invece soggetto (art. 101, secondo comma, Cost.).

Ancor prima, è indeterminato l'art. 325 TFUE, per quanto qui interessa, perché il suo testo non permette alla persona di prospettarsi la vigenza della "regola Taricco".

La sentenza M.A. S. ha enfatizzato, a tal proposito, la necessità che le scelte di diritto penale sostanziale permettano all'individuo di conoscere in anticipo le conseguenze della sua condotta, in base al testo della disposizione rilevante, e, se del caso, con l'aiuto dell'interpretazione che ne sia stata fatta dai giudici (paragrafo 56). Perlomeno nei paesi di tradizione continentale, e certamente in Italia, ciò avvalorava (finanche in seno al diritto dell'Unione, in quanto rispettoso dell'identità costituzionale degli Stati membri) l'imprescindibile imperativo che simili scelte si incarnino in testi legislativi offerti alla conoscenza dei consociati. Rispetto a tale origine nel diritto scritto di produzione legislativa, l'ausilio interpretativo del giudice penale non è che un *posterius* incaricato di scrutare nelle eventuali zone d'ombra, individuando il significato corretto della disposizione nell'arco delle sole opzioni che il testo autorizza e che la persona può raffigurarsi leggendolo.

Il principio di determinatezza ha una duplice direzione, perché non si limita a garantire, nei riguardi del giudice, la conformità alla legge dell'attività giurisdizionale mediante la produzione di regole adeguatamente definite per essere applicate, ma assicura a chiunque «una percezione sufficientemente chiara ed immediata» dei possibili profili di illiceità penale della propria condotta (sentenze n. 327 del 2008 e n. 5 del 2004; nello stesso senso, sentenza n. 185 del 1992).

Pertanto, quand'anche la "regola Taricco" potesse assumere, grazie al progressivo affinamento della giurisprudenza europea e nazionale, un contorno meno sfocato, ciò non varrebbe a «colmare l'eventuale originaria carenza di precisione del precetto penale» (sentenza n. 327 del 2008).

12.– È persino intuitivo (anche alla luce della sorpresa manifestata dalla comunità dei giuristi nel vasto dibattito dottrinale seguito alla sentenza Taricco, pur nelle sfumature delle diverse posizioni) che la persona, prendendo contezza dell'art. 325 TFUE, non potesse (e neppure possa oggi in base a quel solo testo) immaginare che da esso sarebbe stata estrapolata la regola che impone di disapplicare un particolare aspetto del regime legale della prescrizione, in presenza di condizioni del tutto peculiari. Se è vero che anche «la più certa delle leggi ha bisogno di "letture" ed interpretazioni sistematiche» (sentenza n. 364 del 1988), resta fermo che esse non possono surrogarsi integralmente alla *prævia lex scripta*, con cui si intende garantire alle persone «la sicurezza giuridica delle consentite, libere scelte d'azione» (sentenza n. 364 del 1988).

Ciò è come dire che una scelta relativa alla punibilità deve essere autonomamente ricavabile dal testo legislativo al quale i consociati hanno accesso, diversamente da quanto accade con la “regola Taricco”. Fermo restando che compete alla sola Corte di giustizia interpretare con uniformità il diritto dell’Unione, e specificare se esso abbia effetto diretto, è anche indiscutibile che, come ha riconosciuto la sentenza M.A. S., un esito interpretativo non conforme al principio di determinatezza in campo penale non possa avere cittadinanza nel nostro ordinamento.

13.– Quanto appena rilevato concerne la “regola Taricco”, sia per la porzione tratta dal paragrafo 1 dell’art. 325 TFUE, sia per quella desunta dal paragrafo 2.

In quest’ultimo caso, anche se il principio di assimilazione non desse luogo sostanzialmente a un procedimento analogico in malam partem e potesse permettere al giudice penale di compiere un’attività priva di inaccettabili margini di indeterminatezza, essa, comunque sia, non troverebbe una base legale sufficientemente determinata nell’art. 325 TFUE, dal quale una persona non avrebbe potuto, né oggi potrebbe, desumere autonomamente i contorni della “regola Taricco”.

In altri termini, qualora si reputasse possibile da parte del giudice penale il confronto tra frodi fiscali in danno dello Stato e frodi fiscali in danno dell’Unione, al fine di impedire che le seconde abbiano un trattamento meno severo delle prime quanto al termine di prescrizione, ugualmente l’art. 325, paragrafo 2, TFUE non perderebbe il suo tratto non adeguatamente determinato per fungere da base legale di tale operazione in materia penale, posto che i consociati non avrebbero potuto, né oggi potrebbero sulla base del solo quadro normativo, raffigurarsi tale effetto.

Bisogna aggiungere che una sufficiente determinazione non sarebbe rintracciabile neppure nell’enunciato della sentenza Taricco, relativo ai «casi di frode che ledono gli interessi finanziari dello Stato membro interessato», per i quali sono stabiliti «termini di prescrizione più lunghi di quelli previsti per i casi di frode che ledono gli interessi finanziari dell’Unione». Si tratta infatti di un enunciato generico, che, comportando un apprezzamento largamente opinabile, non è tale da soddisfare il principio di determinatezza della legge penale e in particolare da assicurare ai consociati una sua sicura percezione.

14.– L’inapplicabilità della “regola Taricco”, secondo quanto riconosciuto dalla sentenza M.A. S., ha la propria fonte non solo nella Costituzione repubblicana, ma nello stesso diritto dell’Unione, sicché ha trovato conferma l’ipotesi tracciata da questa Corte con l’ordinanza n. 24 del 2017, ovvero che non vi sia alcuna ragione di contrasto. Ciò comporta la non fondatezza di tutte le questioni sollevate, perché, a prescindere dagli ulteriori profili di illegittimità costituzionale dedotti, la violazione del principio di determinatezza in materia penale sbarra la strada senza eccezioni all’ingresso della “regola Taricco” nel nostro ordinamento».

21 febbraio 2019, n. 20, R.A.

Il Tribunale amministrativo regionale del Lazio ha sollevato questioni di legittimità costituzionale dell'art. 14, commi 1-bis e 1-ter, del decreto legislativo 14 marzo 2013, n. 33 (Riordino della disciplina riguardante il diritto di accesso civico e gli obblighi di pubblicità, trasparenza e diffusione di informazioni da parte delle pubbliche amministrazioni), con riferimento agli artt. 2, 3, 13 e 117, primo comma, della Costituzione. In particolare, l'articolo 117, primo comma, della Costituzione viene invocato in relazione agli articoli 7, 8 e 52 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea (CDFUE), proclamata a Nizza il 7 dicembre 2000 e adattata a Strasburgo il 12 dicembre 2007, all'art. 8 della Convenzione per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali (CEDU), firmata a Roma il 4 novembre 1950, ratificata e resa esecutiva con la legge 4 agosto 1955, n. 848, all'art. 5 della Convenzione n. 108 sulla protezione delle persone rispetto al trattamento automatizzato di dati di carattere personale, adottata a Strasburgo il 28 gennaio 1981, ratificata e resa esecutiva con la legge 21 febbraio 1989, n. 98, nonché agli artt. 6, paragrafo 1, lettera c), 7, lettere c) ed e), e 8, paragrafi 1 e 4, della direttiva 95/46/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 24 ottobre 1995, relativa alla tutela delle persone fisiche con riguardo al trattamento dei dati personali, nonché alla libera circolazione di tali dati. Il TAR Lazio espone che i ricorrenti nel giudizio a quo - dirigenti di ruolo inseriti nell'organico dell'ufficio del Garante per la protezione dei dati personali - agiscono per l'annullamento di talune note del Segretario generale del Garante per la protezione dei dati personali - aventi ad oggetto la richiesta di documentazione fiscale dei ricorrenti, in adempimento delle prescrizioni previste all'art. 14, comma 1-bis, del d.lgs. n. 33 del 2013, nella parte in cui prevede che le pubbliche amministrazioni pubblichino nel proprio sito web alcuni dati relativi ai titolari di incarichi dirigenziali - «previa eventuale disapplicazione dell'art. 14, comma 1-bis, d.lgs. 14 marzo 2013, n. 33», oppure previa rimessione alla Corte di giustizia dell'Unione europea o alla Corte costituzionale «della questione in ordine alla compatibilità delle disposizioni sopra citate con la normativa europea e costituzionale». Il giudice rimettente, escludendo che la norma contestata nel giudizio sia suscettibile di essere disapplicata “per contrasto con normative comunitarie”, in quanto non sarebbe individuabile una «disciplina self-executing di tale matrice direttamente applicabile alla fattispecie oggetto di giudizio», precisa che le strade percorribili sono: un rinvio pregiudiziale alla Corte di giustizia dell'Unione europea oppure la rimessione di una questione di legittimità costituzionale. Tra i due rimedi opta per la rimessione alla Corte costituzionale «della questione di costituzionalità relativa all'art. 14, comma 1-bis, d.lgs. 14 marzo 2013, n. 33, nella parte in cui prevede che le pubbliche amministrazioni pubblichino i dati di cui all'art. 14 comma 1, lett. c) ed f), dello stesso decreto legislativo anche per i titolari di incarichi dirigenziali». In particolare, quanto alla questione della scelta della rimessione della questione di legittimità costituzionale rispetto alla proposizione di un rinvio pregiudiziale dinanzi alla Corte di giustizia, il giudice costituzionale ha osservato quanto segue:

« 2.- Va preliminarmente considerato che il giudice rimettente è consapevole della circostanza per cui, trattando le norme censurate della pubblicazione in rete di dati reddituali e patrimoniali relativi a dirigenti delle pubbliche amministrazioni (e ai loro coniugi e parenti entro il secondo grado), viene in rilievo un trattamento di dati personali soggetto anche alla disciplina del diritto (comunitario, prima, e ora) dell'Unione europea. Del resto, la stessa ordinanza di rimessione, lamentando che le disposizioni censurate violino l'art. 117, primo comma, Cost., indica, quali parametri interposti, norme del diritto europeo sia primario che derivato: argomenta, infatti, l'asserita lesione del diritto alla vita privata, di quello alla protezione dei dati personali, dei principi di proporzionalità e pertinenza, sanciti dagli articoli 7, 8 e 52 della CDFUE e dagli artt. 6, paragrafo 1, lettera c), e 7, lettere c) ed e), della direttiva 95/46/CE. Al tempo stesso ritiene che la disciplina legislativa sia in contrasto anche con parametri costituzionali interni, sostenendo che essa lede l'art. 3 Cost., sotto diversi profili, e gli artt. 2 e 13 Cost. Il giudice rimettente è altresì consapevole della circostanza che, in fattispecie analoga a quella al suo esame, la Corte di giustizia delle Comunità europee (sentenza 20 maggio 2003, nelle cause riunite C-465/00, C-138/01 e C-139/0120, Österreichischer Rundfunk e altri) – pur avendo ritenuto, a seguito di rinvio pregiudiziale, che gli artt. 6, paragrafo 1, lettera c), e 7, lettere c) ed e), della ricordata direttiva 95/46/CE contengono norme direttamente applicabili – ha stabilito che la valutazione sul corretto bilanciamento tra il diritto alla tutela dei dati personali e quello all'accesso ai dati in possesso delle pubbliche amministrazioni doveva essere rimessa al giudice del rinvio, escludendo perciò che fosse stata definitivamente compiuta dalla normativa europea. Su questi presupposti, ritiene (punto 17 dell'ordinanza) che le disposizioni interne censurate non possano essere disapplicate «per contrasto con normative comunitarie», posto che non sarebbe realmente individuabile una disciplina self-executing di matrice europea applicabile alla fattispecie oggetto di giudizio. Afferma, in particolare, che i principi di proporzionalità, pertinenza e non eccedenza in tema di trattamento dei dati personali – presidiati dalle norme europee, primarie e derivate, indicate quali parametri interposti – si presenterebbero non già quali disposizioni idonee a regolare la fattispecie al suo esame, bensì quali «criteri» di riferimento per effettuare una «ponderazione della conformità» della disciplina censurata, mostrando di intendere che tale operazione sia di segno diverso dalla semplice applicazione o non applicazione di una norma al fatto. Escludendo dunque che la normativa europea offra una soluzione del caso concreto, scartando inoltre la via di un rinvio pregiudiziale, proprio perché in occasione analoga la Corte di giustizia aveva devoluto al giudice nazionale la valutazione sul corretto bilanciamento tra i due diritti potenzialmente confliggenti – quello alla tutela dei dati personali e quello ad accedere ai dati in possesso delle pubbliche amministrazioni – decide di sollevare questioni di legittimità costituzionale sulle disposizioni al suo esame, ritenendo che la valutazione sul bilanciamento in parola non possa che spettare a questa Corte.

2.1.- Alla luce della descritta prospettazione, le questioni di legittimità costituzionale sollevate, sotto lo specifico profilo appena esaminato, sono ammissibili. Questa Corte (sentenza n. 269 del 2017) ha già rilevato che i principi e i diritti enunciati nella CDFUE intersecano in larga misura i principi e i diritti garantiti dalla Costituzione italiana (e dalle altre Costituzioni nazionali degli Stati membri), e che la prima costituisce pertanto «parte del diritto dell'Unione dotata di caratteri peculiari in ragione del suo contenuto di impronta tipicamente costituzionale». Ha aggiunto che, fermi restando i principi del primato e dell'effetto diretto del diritto dell'Unione europea, occorre considerare la

peculiarità delle situazioni nelle quali, in un ambito di rilevanza comunitaria, una legge che incide su diritti fondamentali della persona sia oggetto di dubbi, sia sotto il profilo della sua conformità alla Costituzione, sia sotto il profilo della sua compatibilità con la CDFUE. Ha concluso che in tali casi – fatto salvo il ricorso al rinvio pregiudiziale per le questioni di interpretazione o di invalidità del diritto dell’Unione europea, ai sensi dell’art. 267 del Trattato sul funzionamento dell’Unione europea (TFUE), come modificato dall’art. 2 del Trattato di Lisbona del 13 dicembre 2007 e ratificato dalla legge 2 agosto 2008, n. 130 – va preservata l’opportunità di un intervento con effetti erga omnes di questa Corte, in virtù del principio che situa il sindacato accentrato di legittimità costituzionale a fondamento dell’architettura costituzionale (art. 134 Cost.), precisando che, in tali fattispecie, la Corte costituzionale giudicherà alla luce dei parametri costituzionali interni, ed eventualmente anche di quelli europei (ex artt. 11 e 117, primo comma, Cost.), comunque secondo l’ordine che di volta in volta risulti maggiormente appropriato. Questo orientamento va confermato anche nel caso di specie, nel quale principi e diritti fondamentali enunciati dalla CDFUE intersecano, come meglio si chiarirà, principi e diritti fondamentali garantiti dalla Costituzione. Peraltro, tra i parametri interposti rispetto alla denunciata violazione dell’art. 117, primo comma, Cost., il giudice rimettente evoca, oltre a disposizioni della CDFUE, anche i principi di proporzionalità, pertinenza e non eccedenza nel trattamento dei dati personali, previsti in particolare dagli artt. 6, paragrafo 1, lettera c), e 7, lettere c) ed e), della direttiva 95/46/CE. Ciò non induce a modificare l’orientamento ricordato. I principi previsti dalla direttiva si presentano, infatti, in singolare connessione con le pertinenti disposizioni della CDFUE: non solo nel senso che essi ne forniscono specificazione o attuazione, ma anche nel senso, addirittura inverso, che essi hanno costituito “modello” per quelle norme, e perciò partecipano all’evidenza della loro stessa natura, come espresso nelle Spiegazioni relative alla Carta dei diritti fondamentali, in cui si legge, in particolare nella «Spiegazione relativa all’art.8 – Protezione dei dati di carattere personale», che «[q]uesto articolo è stato fondato sull’articolo 286 del trattato che istituisce la Comunità europea, sulla direttiva 95/46/CE del Parlamento europeo e del Consiglio relativa alla tutela delle persone fisiche con riguardo al trattamento dei dati personali nonché alla libera circolazione di tali dati [...], nonché sull’articolo 8 della CEDU e sulla convenzione del Consiglio d’Europa sulla protezione delle persone rispetto al trattamento automatizzato di dati di carattere personale del 28 gennaio 1981, ratificata da tutti gli Stati membri. [...]. La direttiva e il regolamento [(CE) n. 45/2001 del Parlamento europeo e del Consiglio] succitati definiscono le condizioni e i limiti applicabili all’esercizio del diritto alla protezione dei dati personali».

2.2.- L’ammissibilità, sempre sotto lo specifico profilo ora in esame, delle questioni sollevate, emerge anche alla luce della circostanza che la disciplina legislativa censurata, che estende a tutti i dirigenti delle pubbliche amministrazioni obblighi di pubblicazione di dati già in vigore per altri soggetti, opera, come si diceva, su un terreno nel quale risultano in connessione – e talvolta anche in visibile tensione – diritti e principi fondamentali, contemporaneamente tutelati sia dalla Costituzione che dal diritto europeo, primario e derivato. Da una parte, il diritto alla riservatezza dei dati personali, quale manifestazione del diritto fondamentale all’intangibilità della sfera privata (sentenza n. 366 del 1991), che attiene alla tutela della vita degli individui nei suoi molteplici aspetti. Un diritto che trova riferimenti nella Costituzione italiana (artt. 2, 14, 15 Cost.), già riconosciuto, in relazione a molteplici ambiti di disciplina, nella giurisprudenza di questa Corte (sentenze n. 173 del 2009, n. 372 del 2006, n. 135 del 2002, n. 81 del 1993 e n. 366 del 1991), e che incontra specifica protezione nelle

varie norme europee e convenzionali evocate dal giudice rimettente. Nell'epoca attuale, esso si caratterizza particolarmente quale diritto a controllare la circolazione delle informazioni riferite alla propria persona, e si giova, a sua protezione, dei canoni elaborati in sede europea per valutare la legittimità della raccolta, del trattamento e della diffusione dei dati personali. Si tratta dei già ricordati principi di proporzionalità, pertinenza e non eccedenza, in virtù dei quali deroghe e limitazioni alla tutela della riservatezza di quei dati devono operare nei limiti dello stretto necessario, essendo indispensabile identificare le misure che incidano nella minor misura possibile sul diritto fondamentale, pur contribuendo al raggiungimento dei legittimi obiettivi sottesi alla raccolta e al trattamento dei dati. Dall'altra parte, con eguale rilievo, i principi di pubblicità e trasparenza, riferiti non solo, quale corollario del principio democratico (art. 1 Cost.), a tutti gli aspetti rilevanti della vita pubblica e istituzionale, ma anche, ai sensi dell'art. 97 Cost., al buon funzionamento dell'amministrazione (sentenze n. 177 e n. 69 del 2018, n. 212 del 2017) e, per la parte che qui specificamente interessa, ai dati che essa possiede e controlla. Principi che, nella legislazione interna, tendono ormai a manifestarsi, nella loro declinazione soggettiva, nella forma di un diritto dei cittadini ad accedere ai dati in possesso della pubblica amministrazione, come del resto stabilisce l'art. 1, comma 1, del d.lgs. n. 33 del 2013. Nel diritto europeo, la medesima ispirazione ha condotto il Trattato di Lisbona a inserire il diritto di accedere ai documenti in possesso delle autorità europee tra le «Disposizioni di applicazione generale» del Trattato sul funzionamento dell'Unione, imponendo di considerare il diritto di accesso ad essi quale principio generale del diritto europeo (art. 15, paragrafo 3, primo comma, TFUE e art. 42 CDFUE). I diritti alla riservatezza e alla trasparenza si fronteggiano soprattutto nel nuovo scenario digitale: un ambito nel quale, da un lato, i diritti personali possono essere posti in pericolo dalla indiscriminata circolazione delle informazioni, e, dall'altro, proprio la più ampia circolazione dei dati può meglio consentire a ciascuno di informarsi e comunicare. Non erra, pertanto, il giudice a quo quando segnala la peculiarità dell'esame cui deve essere soggetta la disciplina legislativa che egli si trova ad applicare, e quando sottolinea che tale esame va condotto dalla Corte costituzionale.

2.3.- La “prima parola” che questa Corte, per volontà esplicita del giudice a quo, si accinge a pronunciare sulla disciplina legislativa censurata è pertanto più che giustificata dal rango costituzionale della questione e dei diritti in gioco. Resta fermo che i giudici comuni possono sottoporre alla Corte di giustizia dell'Unione europea, sulla medesima disciplina, qualsiasi questione pregiudiziale a loro avviso necessaria. In generale, la sopravvenienza delle garanzie approntate dalla CDFUE rispetto a quelle della Costituzione italiana genera, del resto, un concorso di rimedi giurisdizionali, arricchisce gli strumenti di tutela dei diritti fondamentali e, per definizione, esclude ogni preclusione. Questa Corte deve pertanto esprimere la propria valutazione, alla luce innanzitutto dei parametri costituzionali interni, su disposizioni che, come quelle ora in esame, pur soggette alla disciplina del diritto europeo, incidono su principi e diritti fondamentali tutelati dalla Costituzione italiana e riconosciuti dalla stessa giurisprudenza costituzionale. Ciò anche allo scopo di contribuire, per la propria parte, a rendere effettiva la possibilità, di cui ragiona l'art. 6 del Trattato sull'Unione europea (TUE), firmato a Maastricht il 7 febbraio 1992, entrato in vigore il 1 novembre 1993, che i corrispondenti diritti fondamentali garantiti dal diritto europeo, e in particolare dalla CDFUE, siano interpretati in armonia con le tradizioni costituzionali comuni agli Stati membri, richiamate anche dall'art. 52, paragrafo 4, della stessa CDFUE come fonti rilevanti».

21 marzo 2019, *G.P. c. Consob*, sentenza n. 63

Con ordinanza del 19 marzo 2017, la Corte di appello di Milano ha sollevato, con riferimento all'articolo 76 della Costituzione, questione di legittimità costituzionale dell'articolo 6, comma 2, del decreto legislativo 12 maggio 2015, n. 2 (Attuazione della direttiva 2013/36/UE, che modifica la direttiva 2002/87/CE e abroga le direttive 2006/48/CE e 2006/49/CE, per quanto concerne l'accesso all'attività degli enti creditizi e la vigilanza prudenziale sugli enti creditizi e sulle imprese di investimento) «nella parte in cui ha modificato le sanzioni di cui all'articolo 187 bis» del decreto legislativo 24 febbraio 1998, n. 58 (T.U.F.) in attuazione della legge di delegazione europea 2013. A mezzo della stessa ordinanza, la Corte di appello di Milano ha sollevato con riferimento agli articoli 3 e 117, primo comma, Cost., quest'ultimo in relazione all'articolo 7 della CEDU, questioni di legittimità costituzionale dell'articolo 6, comma 2, del d.lgs. n. 72 del 2015, «nella parte in cui ha modificato le sanzioni di cui all'art. 187 bis» del d.lgs. n. 58 del 1998, «in attuazione dell'articolo 3 della legge delega n. 154 /2014, escludendo la retroattività in mitius della normativa più favorevole prevista dall'articolo 6, comma 3» del d.lgs. n. 72 del 2015. Questa seconda questione di legittimità costituzionale è quella che interessa ai fini dell'esame dei rapporti tra diritto dell'Unione e diritto nazionale.

Il giudice a quo osserva e precisa, sotto il profilo della non manifesta infondatezza della questione, che, secondo un orientamento consolidato della Corte EDU, le garanzie previste dalla CEDU «si applicano a tutti i precetti di carattere afflittivo a prescindere dalla loro qualificazione come sanzioni penali nell'ordinamento di provenienza». Ne consegue che la natura "punitiva" della disposizione contestata comporta, a parere del giudice a quo, la sua soggezione al principio di legalità dei reati e delle pene di cui all'art. 7 CEDU, il quale comprende anche la necessaria retroattività della legge penale più favorevole entrata in vigore successivamente alla commissione del fatto, pena la violazione dell'art. 117, 1 comma, Cost. in relazione all'art. 7 CEDU. Inoltre, il giudice a quo dubita della legittimità costituzionale della disposizione censurata con riguardo all'articolo 3 Cost. e ai principi di uguaglianza e ragionevolezza in quanto, in attuazione della giurisprudenza del giudice delle leggi in materia di retroattività in mitius della legge penale, non si rinviene, nel caso in esame, alcun grave motivo di interesse generale che potrebbe giustificare eventuali deroghe a tale principio. Da ultimo, il giudice rimettente osserva che la disposizione censurata, una volta riconosciutane la natura sostanzialmente penale, risulta in contrasto con il principio di cui all'art. 49 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea che prevede che «se, successivamente alla commissione del reato, la legge prevede l'applicazione di una pena più lieve, occorre applicare quest'ultima». In proposito la Corte costituzionale ha osservato:

«4.- Le altre questioni sollevate dalla Corte d'appello di Milano concernono la legittimità costituzionale dell'art. 6, comma 2, del d.lgs. n. 72 del 2015, in riferimento agli artt. 3 e 117, primo comma, Cost., quest'ultimo in relazione all'art. 7 CEDU.

4.1.- Anche in questo caso, il giudice rimettente incorre in un errore nella formulazione del *petitum*, censurando il comma 2 dell'art. 6 del d.lgs. n. 72 del 2015, «nella parte in cui ha modificato le sanzioni di cui all'art. 187 bis» del t.u. finanza, quando invece la modificazione del quadro sanzionatorio in parola è stata operata – come appena osservato – dal comma 3 del medesimo art. 6.

Dal tenore complessivo dell'ordinanza di rimessione risulta, peraltro, evidente che il giudice a quo intende in realtà sollevare questioni di legittimità costituzionale della disposizione transitoria contenuta nel censurato art. 6, comma 2, del d.lgs. n. 72 del 2015, che differisce l'entrata in vigore delle modifiche apportate al regime sanzionatorio degli illeciti previsti dalla Parte V del t.u. finanza al momento dell'emanazione dei regolamenti della Banca d'Italia e della CONSOB, delimitando peraltro tali questioni alle sole modifiche che hanno avuto ad oggetto le sanzioni previste dall'art. 187-bis del medesimo testo unico (le uniche, del resto, su cui il rimettente è chiamato a pronunciarsi).

Il *petitum* dell'ordinanza di rimessione deve, dunque, rettamente intendersi come mirante alla dichiarazione di illegittimità costituzionale della disposizione transitoria di cui all'art. 6, comma 2, del d.lgs. n. 72 del 2015, nella sola parte in cui si riferisce alle modifiche apportate alle sanzioni previste dall'art. 187-bis del d.lgs. n. 58 del 1998; modifiche che il giudice a quo vorrebbe, invece, si applicassero anche alle violazioni pregresse ancora *sub iudice*, in forza del principio di retroattività della *lex mitior* in materia penale sotteso ai parametri costituzionali e convenzionali evocati.

[...]

4.3. - Una seconda eccezione di inammissibilità di tali questioni, sollevata dall'Avvocatura generale dello Stato, concerne i poteri di questa Corte di sindacare eventuali profili di contrasto della disciplina censurata con le disposizioni della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea (CDFUE), proclamata a Nizza il 7 dicembre 2000 e adattata a Strasburgo il 12 dicembre 2007: profili evocati nella parte motiva dell'ordinanza, ove si sottolinea tra l'altro l'incompatibilità della disciplina transitoria dettata dall'art. 6, comma 2, del d.lgs. n. 72 del 2015 con il principio di necessaria retroattività delle norme penali più favorevoli sancito dall'art. 49, paragrafo 1, terzo periodo, CDFUE.

Nemmeno questa eccezione, tuttavia, coglie nel segno.

Anche a prescindere dal rilievo che l'art. 49, paragrafo 1, CDFUE non è richiamato nel dispositivo dell'ordinanza di rimessione, ove il giudice a quo ha inteso formulare in termini chiari e definitivi le questioni sottoposte all'esame di questa Corte, occorre in questa sede ribadire – sulla scorta dei principi già affermati nelle sentenze n. 269 del 2017 e n. 20 del 2019 – che a questa Corte non può ritenersi precluso l'esame nel merito delle questioni di legittimità costituzionale sollevate con riferimento sia a parametri interni, anche mediati dalla normativa interposta convenzionale, sia – per il tramite degli artt. 11 e 117, primo comma, Cost. – alle norme corrispondenti della Carta che tutelano, nella sostanza, i medesimi diritti; e ciò fermo restando il potere del giudice comune di procedere egli stesso al rinvio pregiudiziale alla Corte di giustizia UE, anche dopo il giudizio incidentale di legittimità costituzionale, e – ricorrendone i presupposti – di non applicare, nella

fattispecie concreta sottoposta al suo esame, la disposizione nazionale in contrasto con i diritti sanciti dalla Carta.

Laddove però sia stato lo stesso giudice comune a sollevare una questione di legittimità costituzionale che coinvolga anche le norme della Carta, questa Corte non potrà esimersi, eventualmente previo rinvio pregiudiziale alla Corte di giustizia UE, dal fornire una risposta a tale questione con gli strumenti che le sono propri: strumenti tra i quali si annovera anche la dichiarazione di illegittimità costituzionale della disposizione ritenuta in contrasto con la Carta (e pertanto con gli artt. 11 e 117, primo comma, Cost.), con conseguente eliminazione dall'ordinamento, con effetti erga omnes, di tale disposizione.

Da ciò consegue l'ammissibilità, anche sotto questo profilo, delle questioni prospettate.

[...]

6.- Nel merito, le questioni sono fondate, in relazione a entrambi i parametri invocati dal rimettente.

Il principio della retroattività della *lex mitior* in materia penale è infatti fondato, secondo la giurisprudenza di questa Corte, tanto sull'art. 3 Cost., quanto sull'art. 117, primo comma, Cost., eventuali deroghe a tale principio dovendo superare un vaglio positivo di ragionevolezza in relazione alla necessità di tutelare controinteressi di rango costituzionale (infra, punto 6.1.). Il principio in questione deve ritenersi applicabile anche alle sanzioni amministrative che abbiano natura "punitiva" (infra, punto 6.2.). Le sanzioni amministrative previste per l'abuso di informazioni privilegiate di cui all'art. 187-bis del d.lgs. n. 58 del 1998 hanno natura "punitiva", e rientrano come tali nell'ambito di applicazione del principio della retroattività in *mitius* (infra, punto 6.3.). La deroga alla retroattività in *mitius* stabilita dall'art. 6, comma 2, del d.lgs. n. 72 del 2015, qui censurato, non supera il "vaglio positivo di ragionevolezza" ed è, pertanto, costituzionalmente illegittima, nella parte in cui esclude l'applicazione retroattiva delle modifiche in *mitius* apportate alle sanzioni amministrative previste per l'illecito di abuso di informazioni privilegiate di cui all'art. 187-bis del d.lgs. n. 58 del 1998 (infra, punto 6.4.).

6.1.- Secondo la costante giurisprudenza di questa Corte (sentenze n. 236 del 2011, n. 215 del 2008 e n. 393 del 2006), la regola della retroattività della *lex mitior* in materia penale non è riconducibile alla sfera di tutela dell'art. 25, secondo comma, Cost., che sancisce piuttosto il principio - apparentemente antinomico - secondo cui «[n]essuno può essere punito se non in forza di una legge che sia entrata in vigore prima del fatto commesso».

Tale principio deve, invero, essere interpretato nel senso di vietare l'applicazione retroattiva delle sole leggi penali che stabiliscano nuove incriminazioni, ovvero che aggravino il trattamento sanzionatorio già previsto per un reato, non ostando così a una possibile applicazione retroattiva di leggi che, all'opposto, aboliscano precedenti incriminazioni ovvero attenuino il trattamento sanzionatorio già previsto per un reato. L'applicazione retroattiva della *lex mitior* non può, però, ritenersi imposta dall'art. 25, secondo comma, Cost., la cui ratio immediata è - in parte qua - quella di tutelare la libertà di autodeterminazione individuale, garantendo al singolo di non essere sorpreso dall'inflizione di una sanzione penale per lui non prevedibile al momento della commissione del fatto. Una simile garanzia non è posta in discussione dall'applicazione di una norma penale, pur più gravosa di quelle

entrate in vigore successivamente, che era comunque in vigore al momento del fatto: e ciò «per l'ovvia ragione che, nel caso considerato, la lex mitior sopravviene alla commissione del fatto, al quale l'autore si era liberamente autodeterminato sulla base del pregresso (e per lui meno favorevole) panorama normativo» (sentenza n. 394 del 2006).

Cionondimeno, la regola dell'applicazione retroattiva della lex mitior in materia penale - sancita, a livello di legislazione ordinaria, dall'art. 2, secondo, terzo e quarto comma, del codice penale - non è sprovvista di fondamento costituzionale: fondamento che la costante giurisprudenza di questa Corte ravvisa anzitutto nel principio di eguaglianza di cui all'art. 3 Cost., «che impone, in linea di massima, di equiparare il trattamento sanzionatorio dei medesimi fatti, a prescindere dalla circostanza che essi siano stati commessi prima o dopo l'entrata in vigore della norma che ha disposto l'abolitio criminis o la modifica mitigatrice» (sentenza n. 394 del 2006). Ciò in quanto, in via generale, «[n]on sarebbe ragionevole punire (o continuare a punire più gravemente) una persona per un fatto che, secondo la legge posteriore, chiunque altro può impunemente commettere (o per il quale è prevista una pena più lieve)» (sentenza n. 236 del 2011).

La riconduzione della retroattività della lex mitior in materia penale all'alveo dell'art. 3 Cost. anziché a quello dell'art. 25, secondo comma, Cost., segna però anche il limite della garanzia costituzionale della quale la regola in parola costituisce espressione. Mentre, infatti, l'irretroattività in peius della legge penale costituisce un «valore assoluto e inderogabile», la regola della retroattività in mitius della legge penale medesima «è suscettibile di limitazioni e deroghe legittime sul piano costituzionale, ove sorrette da giustificazioni oggettivamente ragionevoli» (sentenza n. 236 del 2011).

Il criterio di valutazione della legittimità costituzionale di eventuali deroghe legislative alla retroattività della lex mitior in materia penale, alla stregua dell'art. 3 Cost., è stato oggetto di approfondita analisi da parte di questa Corte nella sentenza n. 393 del 2006. In quell'occasione, la Corte osservò che la retroattività in mitius della legge penale è ormai affermata non solo, a livello di legislazione ordinaria, dall'art. 2 cod. pen., ma trova ampi riconoscimenti nel diritto internazionale e nel diritto dell'Unione europea. La retroattività della lex mitior in materia penale è in particolare enunciata tanto dall'art. 15, comma 1, terzo periodo, del Patto internazionale relativo ai diritti civili e politici, concluso a New York il 16 dicembre 1966, ratificato e reso esecutivo con legge 25 ottobre 1977, n. 881; quanto dall'art. 49, paragrafo 1, terzo periodo, CDFUE. Ciò ha indotto questa Corte a concludere che il valore tutelato dal principio in parola «può essere sacrificato da una legge ordinaria solo in favore di interessi di analogo rilievo [...]. Con la conseguenza che lo scrutinio di costituzionalità ex art. 3 Cost., sulla scelta di derogare alla retroattività di una norma più favorevole al reo deve superare un vaglio positivo di ragionevolezza, non essendo a tal fine sufficiente che la norma derogatoria non sia manifestamente irragionevole» (sentenza n. 393 del 2006).

In applicazione di tale criterio, la stessa sentenza n. 393 del 2006 giudicò non ragionevole, e pertanto costituzionalmente illegittima, la deroga alla retroattività delle modifiche più favorevoli, introdotte dalla legge 5 dicembre 2005, n. 251 (Modifiche al codice penale e alla legge 26 luglio 1975, n. 354, in materia di attenuanti generiche, di recidiva, di giudizio di comparazione delle circostanze di reato per i recidivi, di usura e di prescrizione), alla disciplina della prescrizione del reato, con riferimento ai processi pendenti in primo grado in cui fosse stata già dichiarata l'apertura del dibattimento. La

successiva sentenza n. 72 del 2008 escluse invece l'incostituzionalità di tale deroga rispetto ai processi già pendenti in grado di appello, in ragione dell'esigenza di tutelare gli interessi di rango costituzionale dell'efficienza e della salvaguardia dei diritti dei destinatari della funzione giurisdizionale, potenzialmente pregiudicati dalla dispersione delle attività processuali già svolte che sarebbe conseguita all'applicazione generalizzata dei nuovi e più brevi termini di prescrizione a processi già conclusi in primo grado.

La questione della legittimità costituzionale della deroga alla retroattività, per i processi pendenti in grado di appello, delle più favorevoli disposizioni in materia di prescrizione introdotte dalla legge n. 251 del 2005 tornò qualche anno più tardi all'esame di questa Corte, in ragione del fatto nuovo rappresentato dalla sentenza della Grande Camera della Corte EDU, 17 settembre 2009, Scoppola contro Italia. Tale pronuncia aveva, per la prima volta, dedotto dall'art. 7 CEDU il principio secondo cui «se la legge penale in vigore al momento della commissione del reato e le leggi penali posteriori adottate prima della pronuncia sono diverse, il giudice deve applicare quella le cui disposizioni sono più favorevoli all'imputato»; il che aveva indotto la Corte di cassazione a sollevare questione di legittimità costituzionale della medesima disciplina transitoria già giudicata legittima, quanto ai parametri allora dedotti, dalla sentenza n. 72 del 2008, sotto il profilo – questa volta – di un suo possibile contrasto con l'art. 117, primo comma, Cost. in relazione all'art. 7 CEDU, come interpretato dalla sentenza Scoppola.

Con la già menzionata sentenza n. 236 del 2011, questa Corte affermò che – proprio in seguito alla sentenza Scoppola – il «principio di retroattività in mitius» ha, «attraverso l'art. 117, primo comma, Cost, acquistato un nuovo fondamento con l'interposizione dell'art. 7 della CEDU, come interpretato dalla Corte di Strasburgo»; aggiungendo, peraltro, che – anche nel prisma del diritto convenzionale – a tale principio non può riconoscersi carattere assoluto, ben potendo il legislatore «introdurre deroghe o limitazioni alla sua operatività, quando siano sorrette da una valida giustificazione». La sentenza n. 236 del 2011 ritenne, per l'appunto, sussistere una simile valida giustificazione per la deroga legislativa alla retroattività in mitius sottoposta nuovamente al suo esame; e ciò per le medesime ragioni che avevano condotto la sentenza n. 72 del 2008 a risolvere in senso positivo la questione della sua compatibilità con l'art. 3 Cost.

La giurisprudenza costituzionale è, in tal modo, giunta ad assegnare al principio della retroattività della *lex mitior* in materia penale un duplice, e concorrente, fondamento. L'uno – di matrice domestica – riconducibile allo spettro di tutela del principio di eguaglianza di cui all'art. 3 Cost., nel cui alveo peraltro la sentenza n. 393 del 2006, in epoca immediatamente precedente alle sentenze “gemelle” n. 348 e n. 349 del 2007, aveva già fatto confluire gli obblighi internazionali derivanti dall'art. 15, comma 1, del Patto internazionale relativo ai diritti civili e politici e dall'art. 49, paragrafo 1, CDFUE, considerati in quell'occasione come criteri interpretativi (sentenza n. 15 del 1996) delle stesse garanzie costituzionali. L'altro – di origine internazionale, ma avente ora ingresso nel nostro ordinamento attraverso l'art. 117, primo comma, Cost. – riconducibile all'art. 7 CEDU, nella lettura offertane dalla giurisprudenza di Strasburgo (oltre alla sentenza Scoppola, Corte europea dei diritti dell'uomo, decisione 27 aprile 2010, Morabito contro Italia; sentenza 24 gennaio 2012, Mihai Toma contro Romania; sentenza 12 gennaio 2016, Gouarré Patte contro Andorra; sentenza 12 luglio 2016, Ruban contro Ucraina), nonché alle altre norme del diritto internazionale dei diritti

umani vincolanti per l'Italia che enunciano il medesimo principio, tra cui gli stessi artt. 15, comma 1, del Patto internazionale relativo ai diritti civili e politici e 49, paragrafo 1, CDFUE, quest'ultimo rilevante nel nostro ordinamento anche ai sensi dell'art. 11 Cost.

A tale pluralità di basi normative nel testo costituzionale fa, peraltro, da contraltare la comune ratio della garanzia in questione, identificabile in sostanza nel diritto dell'autore del reato a essere giudicato, e se del caso punito, in base all'apprezzamento attuale dell'ordinamento relativo al disvalore del fatto da lui realizzato, anziché in base all'apprezzamento sotteso alla legge in vigore al momento della sua commissione.

Comune è altresì il limite della tutela assicurata, assieme, dalla Costituzione e dalle carte internazionali a tale garanzia: tutela che la giurisprudenza di questa Corte ritiene non assoluta, ma aperta a possibili deroghe, purché giustificabili al metro di quel «vaglio positivo di ragionevolezza» richiesto dalla sentenza n. 393 del 2006, in relazione alla necessità di tutelare interessi di rango costituzionale prevalenti rispetto all'interesse individuale in gioco.

6.2.- Se poi, ed eventualmente in che misura, il principio della retroattività della *lex mitior* sia applicabile anche alle sanzioni amministrative, è questione recentemente esaminata *funditus* dalla sentenza n. 193 del 2016.

[...]

6.3.- Non v'è dubbio che la sanzione amministrativa prevista dall'art. 187-bis del d.lgs. n. 58 del 1998 abbia natura punitiva, e soggiaccia pertanto alle garanzie che la Costituzione e il diritto internazionale dei diritti umani assicurano alla materia penale, ivi compresa la garanzia della retroattività della *lex mitior*.

Questa Corte ha già avuto occasione di affermare, in due distinte occasioni, la natura sostanzialmente punitiva della confisca per equivalente prevista per l'illecito amministrativo di abuso di informazioni privilegiate (sentenze n. 223 del 2018 e n. 68 del 2017); ma tale qualificazione deve necessariamente estendersi anche alla sanzione amministrativa pecuniaria prevista per il medesimo illecito, che qui viene immediatamente in considerazione. Tale sanzione non può essere considerata come una misura meramente ripristinatoria dello status quo ante, né semplicemente mirante alla prevenzione di nuovi illeciti. Si tratta, infatti, di sanzione dall'elevatissima carica afflittiva, che può giungere, oggi, sino a cinque milioni di euro (a loro volta elevabili sino al triplo ovvero al maggior importo di dieci volte il profitto conseguito o le perdite evitate), e che è comunque sempre destinata, nelle intenzioni del legislatore, a eccedere il valore del profitto in concreto conseguito dall'autore, a sua volta oggetto, di separata confisca. Una simile carica afflittiva si spiega soltanto in chiave di punizione dell'autore dell'illecito in questione, in funzione di una finalità di deterrenza, o prevenzione generale negativa, che è certamente comune anche alle pene in senso stretto.

Del resto, proprio in considerazione della «finalità repressiva» di questa sanzione amministrativa e del suo «elevato carico di severità», la Corte di giustizia UE ha recentemente affermato la sua natura «penale» ai sensi dell'art. 50 CDFUE (Corte di giustizia dell'Unione europea, sentenza 20 marzo 2018, Di Puma e altri, in cause C-596/16 e C-596/16, paragrafo 38).

6.4.- Resta, dunque, da verificare se la deroga, stabilita dalla disposizione in questa sede censurata, alla retroattività in mitius del più favorevole regime sanzionatorio introdotto dal d.lgs. n. 72 del 2015 (il cui principale effetto pratico, come più sopra evidenziato, consiste nella “dequintuplicazione” delle sanzioni amministrative previste dal d.lgs. n. 58 del 1998) possa ritenersi legittima al metro del vaglio positivo di ragionevolezza di cui si è detto.

A tale quesito non può che risponderci negativamente.

[...]

7.- La dichiarazione di illegittimità costituzionale deve essere estesa in via consequenziale, ai sensi dell’art. 27 della legge 11 marzo 1953, n. 87 (Norme sulla costituzione e sul funzionamento della Corte costituzionale), alla mancata previsione – da parte del censurato art. 6, comma 2, del d.lgs. n. 72 del 2015 – della retroattività delle modifiche apportate dal comma 3 dello stesso art. 6 alle corrispondenti sanzioni amministrative previste per l’illecito di cui all’art. 187-ter (Manipolazione del mercato) del d.lgs. n. 58 del 1998.

Tale illecito è, infatti, corredato da un quadro sanzionatorio identico a quello previsto dall’art. 187-bis, rispondente esso pure a un’evidente logica punitiva, già riconosciuta come tale dalla Corte europea dei diritti dell’uomo (sentenza 4 marzo 2014, Grande Stevens e altri contro Italia, paragrafi 94-101), dalla Corte di giustizia UE (Grande sezione, sentenza 20 marzo 2018, Garlsson e altri, in causa C-537/16, paragrafi 34-35) e dalla stessa Corte di cassazione (sezione quinta civile, sentenza 30 ottobre 2018, n. 27564).

Anche rispetto alla disciplina sanzionatoria dell’illecito amministrativo previsto dall’art. 187-ter, d’altra parte, la deroga al principio della retroattività della lex mitior apportata dal legislatore delegato non supera il vaglio positivo di ragionevolezza, per le medesime ragioni già evidenziate a proposito del parallelo illecito di cui all’art. 187-bis.

Dal che, per l’appunto, la necessità di dichiarare la illegittimità costituzionale della disciplina transitoria dettata dalla disposizione censurata anche nella parte in cui essa esclude l’applicazione retroattiva delle modifiche in melius apportate alle sanzioni previste per l’illecito di cui all’art. 187-ter».

10 maggio 2019, *D.B. c. Consob*, ordinanza n. 117

La Corte di cassazione ha sollevato questione di legittimità costituzionale dell’art. 187-quinquiesdecies del decreto legislativo 24 febbraio 1998, n. 58 (Testo unico delle disposizioni in materia di intermediazione finanziaria, ai sensi degli articoli 8 e 21 della legge 6 febbraio 1996, n. 52), nella parte in cui sanziona la mancata ottemperanza nei termini alle richieste della Consob, anche qualora l’ eseguirle comporti il rischio di autoincriminazione per l’agente, ovvero la creazione di un ritardo nell’esercizio delle sue funzioni, in relazione agli artt. 24, 111 e 117, primo comma, Cost., quest’ultimo in relazione all’art 6 della CEDU, e all’art. 14, comma 3, lettera g), del Patto internazionale relativo ai diritti civili e politici, nonché agli artt. 11 e 117, primo comma, Cost., in relazione all’art. 47 della CDFUE.

La Corte di cassazione, fra le altre cose, ha sottolineato come la Direttiva 2003/6/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 28 gennaio 2003, relativa all'abuso di informazioni privilegiate e alla manipolazione del mercato – direttiva in attuazione della quale l'articolo censurato è stato introdotto nella normativa italiana – preveda un generale obbligo di collaborazione con l'autorità di vigilanza, la cui violazione deve essere sanzionata dallo Stato membro ai sensi dell'art. 14, paragrafo 3, della direttiva medesima; essa ha, inoltre, evidenziato come tale onere sia sancito anche dal Regolamento (UE) n. 596/2014 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 16 aprile 2014, relativo agli abusi di mercato.

Dette considerazioni hanno indotto il giudice a quo a domandarsi se un simile obbligo, ove ritenuto applicabile anche nei confronti del sig. D.B. – protagonista del procedimento dinanzi alla Consob da cui ha avuto origine il tutto – sia compatibile con l'art. 47 CDFUE; e, come corollario, se quest'ultimo osti a una disposizione nazionale che, come l'art. 187-quinquiesdecies, presupponga un dovere di prestare collaborazione alle indagini (e conseguentemente di sanzionare l'omessa collaborazione) anche da parte del soggetto nei cui confronti la Consob stia svolgendo indagini relative alla possibile commissione di un illecito punito con sanzioni di carattere sostanzialmente penale. In proposito, la Corte costituzionale ha osservato:

«2.- Con riferimento in particolare alle norme della CDFUE, questa Corte ha recentemente affermato la propria competenza a vagliare gli eventuali profili di contrarietà delle disposizioni di legge nazionali alle norme della Carta che il giudice rimettente ritenga di sottoporle.

Ciò in quanto «[i] principi e i diritti enunciati nella Carta intersecano in larga misura i principi e i diritti garantiti dalla Costituzione italiana (e dalle altre Costituzioni nazionali degli Stati membri). Sicché può darsi il caso che la violazione di un diritto della persona infranga, ad un tempo, sia le garanzie presidiate dalla Costituzione italiana, sia quelle codificate dalla Carta dei diritti dell'Unione» (sentenza n. 269 del 2017, punto 5.2. del Considerato in diritto).

In tali ipotesi, questa Corte – che è essa stessa «organo giurisdizionale» nazionale ai sensi dell'art. 267 del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea (TFUE) – potrà dunque valutare se la disposizione censurata violi le garanzie riconosciute, al tempo stesso, dalla Costituzione e dalla Carta, attivando rinvio pregiudiziale alla Corte di giustizia ogniqualvolta ciò sia necessario per chiarire il significato e gli effetti delle norme della Carta; e potrà, all'esito di tale valutazione, dichiarare l'illegittimità costituzionale della disposizione censurata, rimuovendo così la stessa dall'ordinamento nazionale con effetti erga omnes. Ciò fermo restando «che i giudici comuni possono sottoporre alla Corte di giustizia dell'Unione europea, sulla medesima disciplina, qualsiasi questione pregiudiziale a loro avviso necessaria» (sentenza n. 20 del 2019, punto 2.3. del Considerato in diritto), anche al termine del procedimento incidentale di legittimità costituzionale; e fermo restando, altresì, il loro dovere – ricorrendone i presupposti – di non applicare, nella fattispecie concreta sottoposta al loro esame, la disposizione nazionale in contrasto con i diritti sanciti dalla Carta (sentenza n. 63 del 2019, punto 4.3. del Considerato in diritto).

La sentenza n. 20 del 2019 ha ulteriormente chiarito, in proposito, che «[i]n generale, la sopravvenienza delle garanzie approntate dalla CDFUE rispetto a quelle della Costituzione italiana genera [...] un concorso di rimedi giurisdizionali, arricchisce gli strumenti di tutela dei diritti fondamentali e, per definizione, esclude ogni preclusione». Tale concorso di rimedi consente in effetti alla Corte costituzionale «di contribuire, per la propria parte, a rendere effettiva la possibilità, di cui ragiona l'art. 6 del Trattato sull'Unione europea (TUE) [...] che i corrispondenti diritti fondamentali garantiti dal diritto europeo, e in particolare dalla CDFUE, siano interpretati in armonia con le tradizioni costituzionali comuni agli Stati membri, richiamate anche dall'art. 52, paragrafo 4, della stessa CDFUE come fonti rilevanti» (punto 2.3. del Considerato in diritto).

Il tutto, come già evidenziato dalla sentenza n. 269 del 2017, «in un quadro di costruttiva e leale cooperazione fra i diversi sistemi di garanzia, nel quale le Corti costituzionali sono chiamate a valorizzare il dialogo con la Corte di giustizia (da ultimo, ordinanza n. 24 del 2017), affinché sia assicurata la massima salvaguardia dei diritti a livello sistemico (art. 53 della CDFUE)» (punto 5.2. del Considerato in diritto).

3.- Tutte le norme della Costituzione, della CEDU, del Patto internazionale sui diritti civili e politici e della CDFUE invocate dalla Corte di cassazione convergono nel riconoscimento - esplicito, nel caso dell'art. 14 del Patto internazionale; implicito, in tutti gli altri casi - del diritto della persona a non contribuire alla propria incolpazione e a non essere costretta a rendere dichiarazioni di natura confessoria (*nemo tenetur se ipsum accusare*).

Secondo la Corte di cassazione, tale “diritto al silenzio” non potrebbe non estendersi anche ai procedimenti di carattere formalmente amministrativo, ma funzionali all'irrogazione di sanzioni di carattere sostanzialmente “punitivo”, come quello previsto dall'art. 187-bis del d.lgs. n. 58 del 1998 (Abuso di informazioni privilegiate), della cui violazione il sig. D. B. è stato ritenuto responsabile dalla CONSOB in esito a un procedimento conclusosi con l'irrogazione delle sanzioni già menzionate al punto 2.1. del Ritenuto in fatto.

4.- Questa Corte ritiene che il dubbio di legittimità costituzionale prospettato si risolva essenzialmente nell'interrogativo se sia costituzionalmente legittimo sanzionare, ai sensi dell'art. 187-quinquiesdecies del d.lgs. n. 58 del 1998, chi si sia rifiutato di rispondere a domande dalle quali sarebbe potuta emergere la propria responsabilità, nell'ambito di un'audizione disposta dalla CONSOB nell'esercizio delle sue funzioni di vigilanza.

Non pare infatti a questa Corte che il “diritto al silenzio”, fondato sulle norme costituzionali, europee e internazionali invocate, possa di per sé legittimare il rifiuto del soggetto di presentarsi all'audizione disposta dalla CONSOB, né il suo indebito ritardo nel presentarsi alla stessa audizione, purché sia garantito - diversamente da quanto avvenuto nel caso di specie - il suo diritto a non rispondere alle domande che gli vengano rivolte durante l'audizione stessa. Di quest'ultima garanzia, peraltro, nel caso di specie il sig. D. B. non disponeva: ciò che potrebbe essere valorizzato dal giudice del procedimento principale per concludere che egli non possa essere sanzionato né per il silenzio serbato nell'audizione, né per il ritardo nel presentarsi all'audizione stessa.

5.- Nella versione applicabile *ratione temporis* ai fatti di cui è causa nel procedimento a quo, l'art. 187-quinquiesdecies del d.lgs. n. 58 del 1998 prevedeva: «[f]uori dai casi previsti dall'articolo 2638 del codice civile, chiunque non ottempera nei termini alle richieste della CONSOB ovvero ritarda l'esercizio delle sue funzioni è punito con la sanzione amministrativa pecuniaria da euro cinquantamila ad euro un milione».

Tra le funzioni attribuite alla CONSOB si annovera in particolare, ai sensi dell'art. 187-octies, comma 3, lettera c), del d.lgs. n. 58 del 1998, il potere di «procedere ad audizione personale» nei confronti di «chiunque possa essere informato sui fatti».

Il tenore letterale dell'art. 187-quinquiesdecies del d.lgs. n. 58 del 1998, nella versione vigente all'epoca dei fatti, si estende anche all'ipotesi in cui l'audizione personale sia disposta nei confronti di colui che la CONSOB abbia già individuato, sulla base delle informazioni in proprio possesso, come il possibile autore di un illecito il cui accertamento ricade entro la sua competenza. In particolare, la norma consente che costui venga punito con la sanzione amministrativa pecuniaria da cinquantamila euro a un milione per il fatto di essersi rifiutato di rispondere in sede di audizione personale disposta dalla CONSOB.

6.- A identica conclusione si deve pervenire oggi, sulla base dell'attuale formulazione dell'art. 187-quinquiesdecies del d.lgs. n. 58 del 1998, come modificata dal d.lgs. n. 129 del 2017, che al comma 1 prevede: «[f]uori dai casi previsti dall'art. 2638 del codice civile, è punito ai sensi del presente articolo chiunque non ottempera nei termini alle richieste della Banca d'Italia e della CONSOB, ovvero non coopera con le medesime autorità al fine dell'espletamento delle relative funzioni di vigilanza, ovvero ritarda l'esercizio delle stesse».

La novellata formulazione dell'art. 187-quinquiesdecies del d.lgs. n. 58 del 1998, infatti, si limita a esplicitare che l'illecito può essere commesso non solo da chi non ottempera nei termini alle richieste delle autorità ovvero ne ritarda l'esercizio delle funzioni, ma anche – più in generale – da chi non coopera con le autorità medesime al fine dell'espletamento delle relative funzioni di vigilanza. Anche sulla base della nuova disposizione, tuttavia, nessuna facoltà di non rispondere è prevista per colui che sia già stato individuato dalla CONSOB come il possibile autore di un illecito, il cui accertamento rientri entro le competenze dell'autorità stessa.

7.- Occorre pertanto stabilire se il “diritto al silenzio” evocato dalla Corte di cassazione si applichi, oltre che nei procedimenti penali, anche nelle audizioni personali disposte dalla CONSOB nell'ambito della propria attività di vigilanza, che può preludere all'instaurazione di procedimenti sanzionatori di natura “punitiva” nei confronti di chi sia individuato come autore di un illecito.

Come osserva la Corte di cassazione, nel senso di una risposta affermativa a tale quesito depongono argomenti fondati sia sull'art. 24 della Costituzione italiana, sia sull'art. 6 CEDU, come interpretato dalla Corte europea dei diritti dell'uomo.

7.1.- La costante giurisprudenza di questa Corte ritiene che il “diritto al silenzio” dell'imputato – pur non godendo di espresso riconoscimento costituzionale – costituisca un «corollario essenziale dell'inviolabilità del diritto di difesa», riconosciuto dall'art. 24 Cost. (ordinanze n. 202 del 2004, n. 485 e n. 291 del 2002). Tale diritto garantisce all'imputato la possibilità di rifiutare di sottoporsi

all'esame testimoniale e, più in generale, di avvalersi della facoltà di non rispondere alle domande del giudice o dell'autorità competente per le indagini.

Questa Corte non è stata, sino ad oggi, chiamata a valutare se e in che misura tale diritto – appartenente al novero dei diritti inalienabili della persona umana (sentenze n. 238 del 2014, n. 323 del 1989 e n. 18 del 1982), che caratterizzano l'identità costituzionale italiana – sia applicabile anche nell'ambito di procedimenti amministrativi funzionali all'irrogazione di sanzioni di natura “punitiva” secondo i criteri Engel.

Tuttavia, in molteplici occasioni essa ha ritenuto che singole garanzie riconosciute nella materia penale dalla CEDU e dalla stessa Costituzione italiana si estendano anche a tale tipologia di sanzioni. Ciò è avvenuto, in particolare, in relazione alle garanzie del divieto di retroattività delle modifiche sanzionatorie in peius (sentenze n. 223 del 2018, n. 68 del 2017, n. 276 del 2016, n. 104 del 2014 e n. 196 del 2010), della sufficiente precisione del precetto sanzionato (sentenze n. 121 del 2018 e n. 78 del 1967), nonché della retroattività delle modifiche sanzionatorie in mitius (sentenza n. 63 del 2019).

Inoltre, questa Corte ha già più volte affermato che le sanzioni amministrative previste nell'ordinamento italiano in materia di abuso di informazioni privilegiate costituiscono, in ragione della loro particolare afflittività, misure di natura “punitiva” (sentenze n. 63 del 2019, n. 223 del 2018 e n. 68 del 2017), così come – peraltro – ritenuto dalla stessa Corte di giustizia UE (Grande sezione, sentenza 20 marzo 2018, in cause riunite C-596/16 e C-597/16, Di Puma e Consob, paragrafo 38).

A tale conclusione questa Corte è giunta valorizzando, in particolare, l'ammontare assai elevato delle sanzioni previste in materia di abuso di informazioni privilegiate, punibili oggi con una sanzione pecuniaria che può giungere, a carico di una persona fisica, sino all'importo di cinque milioni di euro, aumentabili in presenza di particolari circostanze fino al triplo, ovvero fino al maggiore importo di dieci volte il profitto conseguito ovvero le perdite evitate per effetto dell'illecito. Tali sanzioni pecuniarie sono, inoltre, affiancate dalle sanzioni di carattere interdittivo previste dall'art. 187-quater del d.lgs. n. 58 del 1998, che limitano fortemente le opzioni professionali dei soggetti colpiti dalla sanzione, e sono applicate congiuntamente alla confisca, diretta e per equivalente, del profitto dell'illecito.

A fronte di simili scenari sanzionatori, secondo la Corte di cassazione parrebbe plausibile il riconoscimento, in favore di chi sia incolpato di un tale illecito, dei medesimi diritti di difesa che la Costituzione italiana riconosce alla persona sospettata di avere commesso un reato, e in particolare del diritto a non essere costretto – sotto minaccia di una pesante sanzione pecuniaria, come quella applicata al ricorrente nel giudizio a quo – a rendere dichiarazioni suscettibili di essere utilizzate successivamente come elementi di prova a proprio carico.

E ciò anche in relazione al rischio che, per effetto dell'obbligo di cooperazione con l'autorità di vigilanza attualmente sancito dal diritto derivato dell'Unione europea, il sospetto autore di un illecito amministrativo avente natura “punitiva” possa altresì contribuire, di fatto, alla formulazione di un'accusa in sede penale nei propri confronti. Nell'ordinamento italiano, l'abuso di informazioni privilegiate è, infatti, previsto al tempo stesso come illecito amministrativo (art. 187-bis del d.lgs. n. 58 del 1998) e come illecito penale (art. 184 del d.lgs. n. 58 del 1998); e i relativi procedimenti

possono essere attivati e proseguiti parallelamente (come è in effetti accaduto nei confronti del sig. D. B.), nei limiti in cui ciò sia compatibile con il diritto al *ne bis in idem* (Corte di giustizia, Grande sezione, sentenza 20 maggio 2018, in causa C-537/16, *Garlsson Real Estate SA e altri*, paragrafi 42-63).

Infatti, per quanto nell'ordinamento italiano non sia consentito utilizzare nel processo penale le dichiarazioni rese all'autorità amministrativa senza le garanzie del diritto di difesa, tra cui segnatamente l'avvertimento circa la facoltà di non rispondere, è ben possibile che tali dichiarazioni - ottenute dall'autorità amministrativa mediante la minaccia di sanzione per il caso di mancata cooperazione - possano in concreto fornire all'autorità stessa informazioni essenziali in vista dell'acquisizione di ulteriori elementi di prova della condotta illecita, destinati a essere utilizzati anche nel successivo processo penale contro l'autore della condotta.

7.2.- I dubbi sollevati dalla Corte di cassazione sono confortati anche dalla giurisprudenza della Corte europea dei diritti dell'uomo concernente l'art. 6 CEDU. Nonostante l'assenza di un riconoscimento esplicito del diritto in questione nel testo della Convenzione (a differenza di quanto accade nell'art. 14, paragrafo 3, lettera g), del Patto internazionale sui diritti civili e politici), la Corte di Strasburgo ha in plurime occasioni affermato che il «diritto a restare in silenzio e a non contribuire in alcun modo alla propria incriminazione» (Corte EDU, sentenza 25 febbraio 1993, *Funke contro Francia*, paragrafo 44) si colloca al cuore della nozione di "equo processo" proclamata dall'art. 6, paragrafo 1, CEDU (ex multis, Corte EDU, sentenza 5 aprile 2012, *Chambaz contro Svizzera*, paragrafo 52). Tale diritto è, infatti, finalizzato a proteggere l'accusato da indebite pressioni dell'autorità volte a provocarne la confessione (sentenza 8 febbraio 1996, *John Murray contro Regno Unito*, paragrafo 45). Nella valutazione della Corte EDU, inoltre, il diritto in questione è strettamente connesso alla presunzione di innocenza di cui all'art. 6, paragrafo 2, CEDU (sentenze 21 dicembre 2000, *Heaney e McGuinness contro Irlanda*, paragrafo 40; 17 dicembre 1996, *Saunders contro Regno Unito*, paragrafo 68). Il diritto in esame è stato, d'altra parte, più volte ritenuto violato in relazione a soggetti sanzionati dall'ordinamento nazionale per non avere fornito risposte ad autorità amministrative nell'ambito di procedimenti di accertamento di violazioni di natura amministrativa (Corte EDU, 4 ottobre 2005, *Shannon contro Regno Unito*, paragrafi 38-41; sentenza 5 aprile 2012, *Chambaz contro Svizzera*, paragrafi 50-58). In particolare, è stata riscontrata la violazione dell'art. 6 CEDU in un caso in cui un soggetto, nei cui confronti era pendente un'indagine amministrativa relativa a illeciti tributari, aveva reiteratamente omesso di rispondere alle richieste di chiarimenti formulate dall'autorità che stava conducendo l'indagine, ed era stato punito per questa sua condotta con sanzioni pecuniarie (Corte EDU, sentenza 3 maggio 2001, *J. B. contro Svizzera*, paragrafi 63-71). In quest'ultimo caso, decisiva è stata la considerazione della natura "punitiva", secondo i criteri Engel, delle sanzioni applicabili dall'autorità amministrativa alle violazioni tributarie oggetto dell'indagine. Secondo l'apprezzamento della Corte, tale natura "punitiva" chiamava infatti in causa l'intero spettro delle garanzie assicurate dalla CEDU per la materia penale, compresa quella del "diritto al silenzio" da parte di chi sia incolpato di avere commesso un illecito. Pare pertanto che, anche secondo la Corte EDU, il diritto a non cooperare alla propria incolpazione e a non essere costretto a rendere dichiarazioni di natura confessoria, riconducibile all'art. 6 CEDU, comprenda il diritto di chiunque sia sottoposto a un procedimento amministrativo, che potrebbe sfociare nella irrogazione di sanzioni di carattere "punitivo" nei propri

confronti, a non essere obbligato a fornire all'autorità risposte dalle quali potrebbe emergere la propria responsabilità, sotto minaccia di una sanzione in caso di inottemperanza.

8. - Ai fini della decisione dell'incidente di legittimità costituzionale sottoposto all'esame di questa Corte, occorre peraltro considerare - come correttamente messo in evidenza dalla Corte di cassazione - che l'art. 187-quinquiesdecies del d.lgs. n. 58 del 1998, in questa sede censurato, è stato introdotto nell'ordinamento italiano in esecuzione di uno specifico obbligo posto dalla direttiva 2003/6/CE; e che tale disposizione costituisce, oggi, la puntuale attuazione di un'analoga disposizione del regolamento (UE) n. 596/2014, che ha abrogato la direttiva medesima.

8.1.- Più in particolare, l'art. 14, paragrafo 3, della direttiva 2003/6/CE prevedeva: «[g]li Stati membri fissano le sanzioni da applicare per l'omessa collaborazione alle indagini di cui all'articolo 12».

A sua volta, l'art. 12, paragrafo 2, lettera b), della medesima direttiva prevedeva che alle autorità competenti dei singoli Stati membri fosse conferito quantomeno il potere, nell'esercizio della loro attività di vigilanza e di indagine, di «richiedere informazioni a qualsiasi persona, incluse quelle che intervengono successivamente nella trasmissione degli ordini o nell'esecuzione delle operazioni in questione, e ai loro mandanti e, se necessario, convocare e procedere all'audizione di una persona».

Il combinato disposto degli artt. 12 e 14 della direttiva sembrava, dunque, imporre agli Stati il dovere di sanzionare in via amministrativa - e fatto salvo il possibile ricorso a sanzioni penali per la medesima condotta (art. 14, paragrafo 1, della direttiva in esame) - anche chi, avendo materialmente compiuto operazioni qualificabili come illecite, o avendo dato l'ordine di compierle, si rifiutasse di rispondere alle domande postegli dall'autorità di vigilanza in sede di audizione, dalle quali potesse emergere la propria responsabilità per un illecito il cui accertamento rientra nella sua competenza.

8.2.- Oggi, l'art. 30, paragrafo 1, lettera b), del regolamento (UE) n. 596/2014 stabilisce analogamente che, fatti salvi le sanzioni penali e i poteri di controllo delle autorità competenti a norma dell'art. 23, gli Stati membri provvedono affinché le autorità competenti abbiano il potere di adottare le sanzioni amministrative e altre misure amministrative adeguate per l'«omessa collaborazione o il mancato seguito dato nell'ambito di un'indagine, un'ispezione o una richiesta di cui all'articolo 23, paragrafo 2».

A sua volta, l'art. 23, paragrafo 2, lettera b), del medesimo regolamento stabilisce che le autorità competenti debbano disporre dei poteri «di richiedere o esigere informazioni da chiunque, inclusi coloro che, successivamente, partecipano alla trasmissione di ordini o all'esecuzione delle operazioni di cui trattasi, nonché i loro superiori e, laddove opportuno, convocarli allo scopo di ottenere delle informazioni».

Anche sulla base delle normative dell'Unione attualmente vigenti, dunque, parrebbe sussistere a carico dello Stato membro un dovere di sanzionare il silenzio serbato in sede di audizione da parte di chi abbia posto in essere operazioni che integrano illeciti sanzionabili dalla medesima autorità, ovvero da parte di chi abbia dato l'ordine di compiere tali operazioni.

9.- Da tutto ciò consegue che una eventuale dichiarazione di illegittimità costituzionale in parte qua dell'art. 187-quinquiesdecies del d. lgs. n. 58 del 1998 rischierebbe di porsi in contrasto con il diritto dell'Unione, e in particolare con l'obbligo che discende oggi dall'art. 30, paragrafo 1, lettera b), del

regolamento (UE) n. 596/2014, obbligo di cui il menzionato art. 187-quinquiesdecies costituisce attuazione.

Peraltro, tale obbligo – così come quello che discendeva in passato dall'art. 14, paragrafo 3, della direttiva 2003/6/CE – potrebbe risultare di dubbia compatibilità con gli artt. 47 e 48 CDFUE, i quali pure sembrano riconoscere un diritto fondamentale dell'individuo a non contribuire alla propria incolpazione e a non essere costretto a rendere dichiarazioni di natura confessoria, nei medesimi limiti desumibili dall'art. 6 CEDU e dall'art. 24 della Costituzione italiana.

9.1.- A questa Corte è nota la copiosa giurisprudenza della Corte di giustizia UE formatasi in materia di diritto al silenzio e illeciti anticoncorrenziali. Tale giurisprudenza riconosce, in linea di principio, la necessità di tutelare i diritti della difesa dei soggetti che potrebbero essere incolpati di un illecito, ma al tempo stesso afferma la sussistenza di un «obbligo di attiva collaborazione» incombente su tali soggetti. Questi ultimi, secondo quanto affermato dalla Corte di giustizia, non solo devono «tenere a disposizione della Commissione tutte le informazioni riguardanti l'oggetto dell'indagine» (sentenza 18 ottobre 1989, in causa C-374/87, Orkem, paragrafo 27; nello stesso senso, sentenza 29 giugno 2006, in causa C-301/04 P, SGL Carbon AG, paragrafo 40) e «soddisfare le richieste della stessa di produzione di documenti preesistenti», ma sono altresì obbligati a «rispondere ai quesiti di mero fatto posti dalla Commissione» (Tribunale di primo grado, sentenza 20 febbraio 2001, in causa I-112/98, Mannesmannröhren-Werke AG, paragrafi 77-78; nello stesso senso, sentenza SGL Carbon AG, cit., paragrafi 44-49). Secondo tale giurisprudenza, l'obbligo di risposta ai quesiti posti dalla Commissione non sarebbe contrario al diritto di difesa, né al diritto a un processo equo, in quanto «nulla impedisce al destinatario di dimostrare, in un momento successivo nell'ambito del procedimento amministrativo o nel corso di un procedimento dinanzi al giudice comunitario, nell'esercizio dei suoi diritti di difesa, che i fatti esposti nelle risposte [...] hanno un significato diverso da quello considerato dalla Commissione» (Tribunale di primo grado, sentenza 20 febbraio 2001, in causa I-112/98, Mannesmannröhren-Werke AG, paragrafi 77-78; nello stesso senso, Corte di giustizia, 29 giugno 2006, in causa C-301/04 P, SGL Carbon AG, paragrafi 44-49). L'unico limite al dovere di rispondere che incombe sulle imprese interessate è rappresentato dal divieto per la Commissione di «imporre all'impresa l'obbligo di fornire risposte attraverso le quali questa sarebbe indotta ad ammettere l'esistenza della trasgressione, che deve invece essere provata dalla Commissione» (Corte di giustizia, sentenza 18 ottobre 1989, in causa C-374/87, Orkem, paragrafo 35; nello stesso senso, sentenza 24 settembre 2009, nelle cause riunite C-125/07 P, C-133/07 P, C-135/07 P e C-137/07 P, Erste Group Bank AG, paragrafo 271; sentenza 25 gennaio 2007, in causa C-407/04 P, Dalmine, paragrafo 34; sentenza 29 giugno 2006, in causa C-301/04 P, SGL Carbon AG, paragrafo 42).

In tal modo, la Corte di giustizia UE esclude che i diritti della difesa nell'ambito dei procedimenti sanzionatori in materia di concorrenza possano considerarsi lesi dall'obbligo a carico di un'impresa, che potrebbe successivamente essere incolpata dell'illecito, di fornire informazioni inerenti a circostanze di fatto suscettibili di essere utilizzate a fondamento di un'accusa formulabile nei suoi confronti. Secondo tale giurisprudenza, una violazione dei diritti della difesa parrebbe dunque sussistere soltanto laddove all'impresa vengano poste domande miranti, in sostanza, a ottenerne la

confessione relativa alla commissione dell'illecito; fermo restando, però, il dovere dell'impresa, in linea di principio, di rispondere alle domande della Commissione.

9.2.- Tuttavia, tale giurisprudenza – formatasi con riguardo a persone giuridiche e non fisiche, e in larga misura in epoca antecedente all'adozione della CDFUE e all'attribuzione alla stessa del medesimo valore giuridico dei trattati – appare a questa Corte difficilmente conciliabile con il carattere “punitivo” – riconosciuto dalla stessa Corte di giustizia nella già ricordata sentenza *Di Puma* – delle sanzioni amministrative previste nell'ordinamento italiano in materia di abuso di informazioni privilegiate, che parrebbe suggerire la necessità di riconoscere all'autore dell'illecito una garanzia analoga a quella che gli viene riconosciuta in materia penale. È evidente, infatti, che ritenere sussistente – al pari di quanto avviene nel diverso ambito degli illeciti concorrenziali – un obbligo del trasgressore di rispondere a quesiti di mero fatto, salva la possibilità di dimostrare successivamente che i fatti esposti «hanno un significato diverso» da quello considerato dall'autorità competente, si risolve in una limitazione significativa della portata del principio *nemo tenetur se ipsum accusare*, il quale implica normalmente, in materia penale, il diritto dell'interessato a non fornire alcun contributo dichiarativo – nemmeno indiretto – alla propria incolpazione.

Tale giurisprudenza, inoltre, non appare a questa Corte compiutamente in linea con la poc'anzi analizzata giurisprudenza della Corte europea dei diritti dell'uomo, che pare invece riconoscere un'estensione ben maggiore al diritto al silenzio dell'incolpato, anche nell'ambito di procedimenti amministrativi funzionali all'irrogazione di sanzioni di natura “punitiva”.

9.3.- D'altra parte, la questione se gli artt. 47 e 48 CDFUE, alla luce della rammentata giurisprudenza della Corte europea dei diritti dell'uomo concernente l'art. 6 CEDU, impongano di riferire tale diritto anche a procedimenti amministrativi suscettibili di sfociare nell'irrogazione di sanzioni di natura “punitiva”, non risulta essere stata mai affrontata dalla Corte di giustizia UE.

Né il diritto derivato dell'Unione europea ha offerto sinora una risposta a tale questione, che è anzi stata lasciata intenzionalmente (considerando n. 11) aperta dalla direttiva (UE) 2016/343 del Parlamento e del Consiglio, del 9 marzo 2016, sul rafforzamento di alcuni aspetti della presunzione di innocenza e del diritto di presenziare al processo nei procedimenti penali.

10.- Nel già ricordato spirito di leale cooperazione tra corti nazionali ed europee nella definizione di livelli comuni di tutela dei diritti fondamentali – obiettivo questo di primaria importanza in materie oggetto di armonizzazione normativa, come quella all'esame – questa Corte, prima di decidere sulla questione di legittimità costituzionale ad essa sottoposta, ritiene necessario sollecitare un chiarimento, da parte della Corte di giustizia UE, sull'esatta interpretazione ed eventualmente sulla validità, alla luce degli artt. 47 e 48 CDFUE, dell'art. 14, paragrafo 3, della direttiva 2003/6/CE in quanto tuttora applicabile *ratione temporis*, nonché dall'art. 30 paragrafo 1, lettera b), del regolamento (UE) n. 596/2014.

10.1.- Anzitutto, occorre chiarire se le disposizioni menzionate della direttiva 2003/6/CE e del regolamento (UE) n. 596/2014 debbano essere interpretate nel senso che consentono allo Stato membro di non sanzionare chi si rifiuti di rispondere a domande dell'autorità competente dalle quali possa emergere la sua responsabilità per un illecito punito con sanzioni penali o con sanzioni

amministrative di natura “punitiva”. Ciò anche in relazione all’inciso «conformemente all’ordinamento nazionale» degli Stati membri di cui all’art. 14, paragrafo 1, della direttiva, e all’inciso «conformemente al diritto nazionale» di cui all’art. 30, paragrafo 1, del regolamento, incisi che parrebbero far salva in ogni caso la necessità di rispettare gli standard di tutela dei diritti fondamentali riconosciuti dagli ordinamenti degli Stati membri, nell’ipotesi in cui essi fossero più elevati di quelli riconosciuti a livello del diritto dell’Unione.

Nel caso di una risposta affermativa a tale quesito, infatti, la dichiarazione di illegittimità costituzionale in parte qua dell’art. 187-quinquiesdecies del d.lgs. n. 58 del 1998 sollecitata dalla Corte di cassazione – fondata sul diritto fondamentale della persona a non essere costretto a rendere dichiarazioni di natura confessoria – non si porrebbe in contrasto con il diritto dell’Unione.

10.2.- Nell’ipotesi, invece, di una risposta negativa da parte della Corte di giustizia a tale primo quesito, si chiede alla stessa Corte stessa se le disposizioni menzionate della direttiva 2003/6/CE e del regolamento (UE) n. 596/2014 siano compatibili con gli artt. 47 e 48 della Carta dei diritti fondamentali dell’Unione europea, anche alla luce della giurisprudenza della Corte europea dei diritti dell’uomo in materia di art. 6 CEDU e delle tradizioni costituzionali comuni agli Stati membri, nella misura in cui impongono di sanzionare anche chi si rifiuti di rispondere a domande dell’autorità competente dalle quali possa emergere la propria responsabilità per un illecito punito con sanzioni penali e/o con sanzioni amministrative di natura “punitiva”.

[...]

Per questi motivi la Corte costituzionale

1) dispone di sottoporre alla Corte di giustizia dell’Unione europea, in via pregiudiziale ai sensi e per gli effetti dell’art. 267 del Trattato sul funzionamento dell’Unione europea (TFUE), come modificato dall’art. 2 del Trattato di Lisbona del 13 dicembre 2007 e ratificato dalla legge 2 agosto 2008, n. 130, le seguenti questioni pregiudiziali:

a) se l’art. 14, paragrafo 3, della direttiva 2003/6/CE, in quanto tuttora applicabile *ratione temporis*, e l’art. 30, paragrafo 1, lettera b), del regolamento (UE) n. 596/2014 debbano essere interpretati nel senso che consentono agli Stati membri di non sanzionare chi si rifiuti di rispondere a domande dell’autorità competente dalle quali possa emergere la propria responsabilità per un illecito punito con sanzioni amministrative di natura “punitiva”;

b) se, in caso di risposta negativa a tale prima questione, l’art. 14, paragrafo 3, della direttiva 2003/6/CE, in quanto tuttora applicabile *ratione temporis*, e l’art. 30, paragrafo 1, lettera b), del Regolamento (UE) n. 596/2014 siano compatibili con gli artt. 47 e 48 della Carta dei diritti fondamentali dell’Unione europea, anche alla luce della giurisprudenza della Corte europea dei diritti dell’uomo in materia di art. 6 CEDU e delle tradizioni costituzionali comuni agli Stati membri, nella misura in cui impongono di sanzionare anche chi si rifiuti di rispondere a domande dell’autorità competente dalle quali possa emergere la propria responsabilità per un illecito punito con sanzioni amministrative di natura “punitiva”».

70. Infine, in terzo luogo si deve ricordare che, poiché il diritto alla libera circolazione, in quanto