



Freedom, Security & Justice:  
European Legal Studies

*Rivista quadrimestrale on line  
sullo Spazio europeo di libertà, sicurezza e giustizia*

2018, n. 1

EDITORIALE  
SCIENTIFICA



## DIRETTORE

**Angela Di Stasi**

Ordinario di Diritto dell'Unione europea, Università di Salerno  
Titolare della Cattedra Jean Monnet (Commissione europea)  
"Judicial Protection of Fundamental Rights in the European Area of Freedom, Security and Justice"

## COMITATO SCIENTIFICO

**Sergio Maria Carbone**, Professore Emerito, Università di Genova  
**Roberta Clerici**, Ordinario di Diritto Internazionale privato, Università di Milano  
**Pablo Antonio Fernández-Sánchez**, Cattedratico de Derecho internacional, Universidad de Sevilla  
**Nigel Lowe**, Professor Emeritus, University of Cardiff  
**Paolo Mengozzi**, Avvocato generale presso la Corte di giustizia dell'UE  
**Massimo Panebianco**, già Ordinario di Diritto Internazionale, Università di Salerno  
**Guido Raimondi**, Presidente della Corte europea dei diritti dell'uomo di Strasburgo  
**Giuseppe Tesaro**, Presidente Emerito della Corte Costituzionale  
**Antonio Tizzano**, Vice Presidente della Corte di giustizia dell'UE  
**Ugo Villani**, Ordinario di Diritto dell'Unione europea, Università LUISS di Roma

## COMITATO EDITORIALE

**Maria Caterina Baruffi**, Ordinario di Diritto Internazionale, Università di Verona  
**Giandonato Caggiano**, Ordinario di Diritto dell'Unione europea, Università Roma Tre  
**Claudia Morviducci**, Ordinario di Diritto dell'Unione europea, Università Roma Tre  
**Lina Panella**, Ordinario di Diritto Internazionale, Università di Messina  
**Nicoletta Parisi**, Ordinario di Diritto Internazionale, Università di Catania-Componente ANAC  
**Lucia Serena Rossi**, Ordinario di Diritto dell'Unione europea, Università di Bologna  
**Ennio Triggiani**, Ordinario di Diritto Internazionale, Università di Bari  
**Talitha Vassalli di Dachenhausen**, Ordinario di Diritto Internazionale, Università di Napoli "Federico II"



## COMITATO DEI REFERES

**Bruno Barel**, Associato di Diritto dell'Unione europea, Università di Padova  
**Ruggiero Cafari Panico**, Ordinario di Diritto dell'Unione europea, Università di Milano  
**Ida Caracciolo**, Ordinario di Diritto Internazionale, Università della Campania "Luigi Vanvitelli"  
**Luisa Cassetti**, Ordinario di Istituzioni di Diritto Pubblico, Università di Perugia  
**Rosario Espinosa Calabuig**, Profesor de Derecho Internacional Privado, Universidad de Valencia  
**Giancarlo Guarino**, già Ordinario di Diritto Internazionale, Università di Napoli "Federico II"  
**Elsbeth Guild**, Associate Senior Research Fellow, CEPS  
**Paola Ivaldi**, Ordinario di Diritto Internazionale, Università di Genova  
**Luigi Kalb**, Ordinario di Procedura Penale, Università di Salerno  
**Luisa Marin**, Assistant Professor in European Law, University of Twente  
**Rostane Medhi**, Professeur de Droit Public, Université d'Aix-Marseille  
**Stefania Negri**, Associato di Diritto Internazionale, Università di Salerno  
**Piero Pennetta**, Ordinario di Diritto Internazionale, Università di Salerno  
**Emanuela Pistoia**, Associato di Diritto dell'Unione europea, Università di Teramo  
**Pietro Pustorino**, Ordinario di Diritto Internazionale, Università LUISS di Roma  
**Alessandra A. Souza Silveira**, Diretora do Centro de Estudos em Direito da União Europeia, Universidad do Minho  
**Chiara Enrica Tuo**, Associato di Diritto dell'Unione europea, Università di Genova  
**Alessandra Zanobetti**, Ordinario di Diritto Internazionale, Università di Bologna

## COMITATO DI REDAZIONE

**Francesco Buonomenna**, Ricercatore di Diritto Internazionale, Università di Salerno  
**Daniela Fanciullo**, Dottore di ricerca in Diritto dell'Unione europea, Università di Salerno  
**Caterina Fratea**, Ricercatore di Diritto dell'Unione europea, Università di Verona  
**Anna Iermano**, Assegnista di ricerca di Diritto dell'Unione europea, Università di Salerno  
**Angela Martone**, Dottore di ricerca in Diritto dell'Unione europea, Università di Salerno  
**Michele Messina**, Ricercatore di Diritto dell'Unione europea, Università di Messina  
**Rossana Palladino** (Coordinatore), Ricercatore di Diritto dell'Unione europea, Università di Salerno



Rivista giuridica on line "Freedom, Security & Justice: European Legal Studies"  
[www.fsjeurostudies.eu](http://www.fsjeurostudies.eu)

Editoriale Scientifica, Via San Biagio dei Librai, 39 - Napoli  
CODICE ISSN 2532-2079 - Registrazione presso il Tribunale di Nocera Inferiore n° 3 del 3 marzo



## Indice-Sommario

2018, n. 1

### Editoriale

Spazio europeo di libertà, sicurezza e giustizia e parabola evolutiva della cittadinanza. Qualche considerazione in occasione del primo anniversario della nascita di *Freedom, Security & Justice: European Legal Studies* p. 1  
*Angela Di Stasi*

### Saggi e Articoli

Corte di giustizia e Corte costituzionale alla ricerca di un nuovo, seppur precario, equilibrio: i punti (relativamente) fermi, le questioni aperte e un paio di proposte per un ragionevole compromesso p. 7  
*Antonio Ruggeri*

L'effetto diretto nelle *situazioni triangolari* e i relativi "limiti" nei rapporti orizzontali p. 27  
*Anna Iermano*

I presupposti teorici della cittadinanza europea: *originarie* contraddizioni e *nuovi* limiti p. 49  
*Costanza Margiotta*

La recente disciplina europea sulla migrazione qualificata: tra promozione della migrazione circolare e politiche di integrazione p. 73  
*Anna Pitrone*

### Commenti e Note

A proposito della Corte di giustizia UE e dei c.d. "controlimiti": i casi *Melloni* e *Taricco* a confronto p. 95  
*Tullio Fenucci*

The balance between the protection of fundamental rights and the EU principle of mutual trust p. 111  
*Anabela Gonçalves*



- Il rispetto del principio di legalità, la Corte di Giustizia e il controllo delle funzioni tecniche della Banca Centrale Europea p. 132  
*Pieralberto Mengozzi*
- De-politicisation of Human Rights: The European Union and the Convention on the Rights of Persons with Disabilities p. 147  
*Marcello Sacco*



## L'EFFETTO DIRETTO NELLE *SITUAZIONI TRIANGOLARI* E I RELATIVI “LIMITI” NEI RAPPORTI ORIZZONTALI

Anna Iermano\*

SOMMARIO: 1. Inquadramento del tema. – 2. Effetto diretto verticale e nozione estensiva di “Stato”: a proposito del caso *Farrel* del 17 ottobre 2017. – 3. Situazioni trilaterali e ripercussioni negative sui diritti di terzi: il caso *Fratelli Costanzo*. – 4. Direttive *self executing* ed effetto diretto triangolare: la sentenza *Delena Wells*. – 5. Considerazioni conclusive.

### 1. Inquadramento del tema

Come è noto l'Unione europea, intesa quale “Comunità di diritto”<sup>1</sup>, “costituisce un ordinamento giuridico di nuovo genere nel campo del diritto internazionale (...) che riconosce come soggetti, non soltanto gli Stati membri, ma anche i loro cittadini”<sup>2</sup>. Il relativo diritto, indipendentemente dalle norme emanate dai Paesi aderenti, “nello stesso modo in cui impone ai singoli degli obblighi, attribuisce loro dei diritti soggettivi”; questi ultimi “sorgono non soltanto allorché il Trattato espressamente li menziona, ma

---

#### Articolo sottoposto a doppio referaggio anonimo.

\* Assegnista di ricerca in “*Le garanzie procedurali dei rifugiati e dei richiedenti protezione internazionale nel sistema europeo di tutela dei diritti fondamentali*”, Università degli Studi di Salerno. Indirizzo e-mail: [aiermano@unisa.it](mailto:aiermano@unisa.it)

<sup>1</sup> Corte di giustizia, sentenza del 23 aprile 1986, *Parti écologiste «Les Verts» c. Parlamento*, causa 294/83, par. 23.

<sup>2</sup> Corte di giustizia, sentenza del 5 febbraio 1963, *NV Algemene Transport-en Expeditie Onderneming Van Gend & Loos c. Amministrazione olandese delle imposte*, causa 26/62. Vedi, anche, Corte di giustizia, sentenza del 15 luglio 1964, *Flaminio Costa c. E.n.e.l.*, causa 6/64: “A differenza dei comuni trattati internazionali, il Trattato C.E.E. 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 ad osservare. Infatti, istituendo una comunità (...) dotata di poteri effettivi provenienti da una limitazione di competenza o da un trasferimento di attribuzioni degli 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”.

anche quale contropartita di precisi obblighi che il Trattato impone ai singoli, agli Stati membri ed alle Istituzioni comunitarie"<sup>3</sup>.

Con tali parole la Corte di giustizia, nella celebre sentenza *Van Gend en Loos*, inaugura la giurisprudenza sull'effetto diretto, inteso quale idoneità della norma comunitaria a creare diritti ed obblighi direttamente ed utilmente in capo a persone fisiche o giuridiche<sup>4</sup>; e ciò accade in maniera automatica senza che lo Stato eserciti una funzione di diaframma attraverso l'adozione di procedure formali che riversino sulle stesse le situazioni giuridiche soggettive loro attribuite<sup>5</sup>. Ne consegue, sul piano pratico, la possibilità, per i singoli, di far valere direttamente dinanzi al giudice nazionale la posizione giuridica vantata in forza della norma dell'Unione<sup>6</sup>. L'efficacia diretta rappresenta, dunque, un mezzo per rafforzare la tutela di questi ultimi – non legittimati in quanto tali ad attivare una procedura di infrazione in caso di violazione dei propri diritti da parte degli Stati membri<sup>7</sup> – e, altresì, uno strumento di garanzia ulteriore del

---

<sup>3</sup> Corte di giustizia, *Van Gend & Loos*, cit. Al riguardo cfr., *ex multis*, U. VILLANI, *Una rilettura della sentenza Van Gend en Loos dopo cinquant'anni*, in *Studi sull'integrazione europea*, 2013, n. 2, p. 225 ss.; J. ZILLER, *Relire van Gend en Loos*, in *Il diritto dell'Unione europea*, 2012, n. 3, p. 513 ss.; B. DE WITTE, *The Continuous Significance of Van Gend en Loos*, in L.M. POIARES PESSOA MADURO, L. AZOULAI, *The Past and Future of EU Law. The Classics of EU Law Revisited on the 50th Anniversary of the Rome Treaty*, 2010, p. 9 ss.; HALBERSTAM D., *Pluralism in Marbury and Van Gend*, in L.M. POIARES PESSOA MADURO, L. AZOULAI, *op. cit.*, p. 26 ss.; P. PESCATORE, *Van Gend en Loos, 3 February 1963 - A View from Within*, in L.M. POIARES PESSOA MADURO, L. AZOULAI, *op. cit.*, 2010, p. 3 ss.; E. ENGLE, *Constitutive Cases: Marbury v. Madison Meets Van Gend & Loos*, in *Comparative Law*, 2009, n. 1, p. 33 ss.; V. PICCONE, *Effetti diretti, interpretazione conforme e principi generali dell'ordinamento comunitario da Van Gend en Loos a Velasco Navarro*, in *Rivista del diritto della sicurezza sociale*, 2008, n. 1, p. 157 ss.; J. AMPHOUX, *A propos de l'arrêt 26/62 (Société NV Algemene Transport En Expeditie Onderneming Van Gend en Loos contre Administration Fiscale Néerlandaise) rendu le 5 février 1963 par la Cour de Justice des Communautés européennes*, in *Revue Générale de Droit International Public*, 1964, n. 68, p. 110 ss.; S.A. RIESENFELD, R.M. BUXBAUM, *NV Algemene Transport En Expeditie Onderneming Van Gend en Loos C Administration Fiscale Neerlandaise: A Pioneering Decision of the Court of Justice of the European Communities*, in *American Journal of International Law*, 1964, n. 58, p. 152 ss.; F. DURANTE, *Giudizio pregiudizievole, rapporti tra ordinamenti e principio di effettività nella recente giurisprudenza della Corte di giustizia delle Comunità europee (Nota alla sentenza Van Gend en Loos)*, in *Rivista di diritto internazionale*, 1963, n. 2, p. 403 ss.

<sup>4</sup> Nel caso *Van Gend en Loos* la Corte dichiara che l'art. 12 del Trattato sulla Comunità economica europea (oggi art. 30 TFUE), il quale prevede il divieto di introdurre nuovi dazi doganali o tasse di effetto equivalente nel commercio tra gli Stati membri e di aumentarli, ha un contenuto chiaro ed incondizionato che si concreta in un obbligo di non fare e, pertanto, è perfettamente atto a produrre direttamente degli effetti sui rapporti giuridici intercorrenti fra gli Stati membri ed i loro amministrati.

<sup>5</sup> Così G. TESAURO, *Diritto dell'Unione europea*, Padova, 2012, p. 175 ss. L'A. sottolinea come non sono mancati tentativi di distinguere la nozione di effetto diretto da quella di applicabilità diretta. La prima, in particolare, rappresenterebbe l'idoneità della norma comunitaria a creare in capo ai singoli diritti invocabili direttamente dinanzi al giudice nazionale. L'applicabilità diretta, invece, costituirebbe una qualità di quegli atti, in particolare i regolamenti, le cui norme non richiedono, per produrre effetti, alcun provvedimento interno ulteriore. In altre parole, con l'applicabilità diretta si rileva una qualità della norma, con l'effetto diretto se ne coglie l'incidenza sulla posizione giuridica del singolo, che non è necessariamente il destinatario della norma.

<sup>6</sup> Corte di giustizia, sentenza dell'8 aprile 1976, *Gabrielle Defrenne c. Société anonyme belge de navigation aérienne Sabena*, causa 43/75, ove la Corte precisa che l'obbligo degli Stati membri di rispettare i diritti soggettivi nascenti dai Trattati non riguarda solo i poteri legislativi e non può essere interpretato nel senso di escludere l'intervento dell'autorità giudiziaria per l'applicazione diretta dei Trattati.

<sup>7</sup> Artt. 258, 259 e 260 del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea.

rispetto del diritto comunitario, nell'interesse dell'Unione stessa<sup>8</sup>. Si pensi, ad esempio, al noto caso *Taricco*<sup>9</sup> ove si afferma, *inter alia*, che l'art. 325, par. 1, TFUE, in quanto dotato di effetto diretto, determina la disapplicazione di disposizioni interne in materia di interruzione della prescrizione, qualora esse comportino, in un numero considerevole di casi, l'impunità penale di gravi frodi IVA e ciò a tutela degli interessi finanziari dell'Unione, nel rispetto pur sempre del principio di legalità dei reati e delle pene<sup>10</sup>.

Ne discende, in sintesi, come l'effetto diretto contribuisca, in concreto, sia a salvaguardare i diritti dei singoli che ad attuare nel suo complesso il sistema giuridico su cui si fonda l'UE.

<sup>8</sup> Così, U. VILLANI, *Istituzioni di Diritto dell'Unione europea*, Bari, 2017, p. 266.

<sup>9</sup> Corte di giustizia, Grande Sezione, sentenza dell'8 settembre 2015, *Taricco*, causa C-105/14, emessa su rinvio del Tribunale di Cuneo, Ufficio GUP (ordinanza del 17 gennaio 2014), la quale dispone che il giudice nazionale è tenuto a disapplicare disposizioni interne in materia di interruzione della prescrizione (artt. 160, ul. co. e 161, co. 2, c.p.), qualora esse comportino, in un numero considerevole di casi, l'impunità penale di gravi frodi IVA, violando, dunque, l'art. 325, par. 1, TFUE che impone l'adozione, da parte dei Paesi membri, di sanzioni effettive e dissuasive a tutela degli interessi finanziari dell'UE. Inoltre, l'autorità giudiziaria è obbligata a disapplicare le menzionate disposizioni qualora, per i casi di frode che ledono gli interessi finanziari nazionali, siano previsti termini di prescrizione più lunghi rispetto a quelli stabiliti in caso di frode lesiva degli interessi finanziari dell'Unione europea, una situazione siffatta ponendosi in violazione dell'art. 325, par. 2, TFUE. Al riguardo si segnala il rinvio pregiudiziale sollevato dalla Corte Costituzionale, con l'ordinanza del 26 gennaio 2017, n. 24. Circa i quesiti pregiudiziali v. L. DANIELE, *La sentenza Taricco torna davanti alla Corte di giustizia UE: come decideranno i giudici europei?*, in A. BERNARDI, C. CUPELLI (a cura di), *Il caso Taricco e il dialogo tra le Corti. L'ordinanza 24/2017 della Corte Costituzionale*, Napoli, 2017, p. 113 ss. Cfr., altresì, C. AMALFITANO, *La vicenda Taricco nuovamente al vaglio della Corte di giustizia: qualche breve riflessione a caldo*, in *Eurojus*, 29 gennaio 2017. Vedi, anche, Conclusioni dell'Avvocato generale Y. BOT del 18 luglio 2017 che, in atteggiamento di chiusura nei confronti delle istanze avanzate dalla Corte Costituzionale, invitava la Corte di giustizia a dare risposta negativa ai tre quesiti formulati. Al riguardo L. DANIELE, *Il seguito del caso Taricco: l'Avvocato generale Bot non apre al dialogo tra Corti*, in *European Papers – forum*, 7 settembre 2017, p. 1 ss., il quale sottolinea che l'ordinanza della Corte Costituzionale va vista come un segnale di grande apertura verso la Corte di giustizia, con la quale la Corte ha voluto inaugurare, come mai prima di allora, “un dialogo franco e diretto, ma anche intensamente dialettico”. All'indomani della sentenza *Taricco*, il Tribunale di Cuneo – artefice del rinvio – con l'ordinanza del 16 novembre 2015 respinge l'eccezione di legittimità costituzionale e in pari data dispone il decreto di rinvio a giudizio.

<sup>10</sup> In risposta alla Corte Costituzionale v. Corte di giustizia, Grande Sezione, sentenza del 5 dicembre 2017, *M.A.S. e M.B.*, causa C-42/17, cd. *Taricco bis*, emessa nell'ambito di un procedimento accelerato, ove si precisa che il giudice nazionale è tenuto a disapplicare le disposizioni interne sulla prescrizione alle condizioni stabilite nella sentenza *Taricco*, a meno che ciò non comporti la violazione del principio di legalità dei reati e delle pene (art. 7 CEDU e art. 49 Carta dei diritti fondamentali) 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. In tal caso il giudice nazionale è dispensato dall'obbligo di applicare i principi enunciati nella sentenza *Taricco*, anche qualora il rispetto del medesimo consentisse di rimediare ad una situazione nazionale incompatibile con il diritto dell'Unione. In ogni caso – afferma la Corte – spetta, *in primis*, al legislatore nazionale stabilire norme sulla prescrizione conformi al diritto UE (v. parr. 41, 42, 61). Per un commento v. C. CUPELLI, *Ecce Taricco II. Fra dialogo e diplomazia, l'attesa sentenza della Corte di giustizia*, in [www.penalecontemporaneo.it](http://www.penalecontemporaneo.it), 11 dicembre 2017; M. BASSINI, O. POLLICINO, *Defusing Bomb through Foresting Constitutional Tolerance: All Road Lead to Rome*, in *Verfassungsblog*, 5 dicembre 2017; P. MORI, *Taricco II o del primato della Carta dei diritti fondamentali e delle tradizioni costituzionali comuni agli Stati membri*, in *Osservatorio europeo*, dicembre 2017.

## 2. Effetto diretto verticale e nozione estensiva di "Stato": a proposito del caso *Farrel* del 17 ottobre 2017

È noto come l'effetto diretto, tipico dei regolamenti e delle decisioni<sup>11</sup> – oltre che di talune norme primarie<sup>12</sup> e di accordi stipulati dall'UE con Paesi terzi<sup>13</sup> – assuma risvolti interessanti con riguardo alle direttive non trasposte o non recepite correttamente<sup>14</sup>. In tal caso, decorso il termine fissato nell'atto<sup>15</sup>, le disposizioni di una direttiva che appaiono, dal punto di vista sostanziale, chiare, incondizionate<sup>16</sup> e sufficientemente

---

<sup>11</sup> Corte di giustizia, sentenza del 6 ottobre 1970, *Franz Grad c. Finanzamt Traunstein*, causa C-9/70. Ivi la Corte si è pronunciata sull'efficacia diretta delle decisioni stabilendo che le posizioni giuridiche desumibili dalle stesse possono essere fatte valere dai singoli anche quando sono indirizzate allo Stato (es. decisioni in tema di aiuti pubblici).

<sup>12</sup> Ad esempio sono dotate di effetto diretto le disposizioni sulla concorrenza, artt. 101-102 TFUE o quelle sulle libertà fondamentali, di libera circolazione di merci e servizi. Con riguardo alla libera circolazione delle persone v. M. CONDINANZI, A. LANG, B. NASCIBENE, *Cittadinanza dell'Unione e libera circolazione delle persone*, Milano, 2006, p. 32, ove si sottolinea che la Corte ha ritenuto che l'art. 18 TCE (oggi art. 21 TFUE) fosse, quanto a contenuto, "chiaro e preciso" e, dunque, invocabile di fronte al giudice nazionale, sia pur riconoscendo che il diritto di circolazione e soggiorno è attribuito dal Trattato subordinatamente alle limitazioni e alle condizioni previste dal Trattato e dalle disposizioni di attuazione.

<sup>13</sup> Vedi, anche, effetto diretto relativo ad accordi UE e Paesi terzi: Corte di giustizia, sentenza del 24 novembre 2016, *SECIL – Companhia Geral de Cal e Cimento SA c. Fazenda Pública*, causa C-464/13, par. 95-96: "Per quanto riguarda la questione dell'effetto diretto delle disposizioni di un accordo nell'ordinamento giuridico delle parti contraenti, la Corte ha dichiarato che qualora tale questione non sia stata disciplinata dall'accordo in parola, spetta alla Corte risolverla, al pari di qualunque altra questione d'interpretazione relativa all'applicazione di accordi nell'Unione (sentenza del 14 dicembre 2006, *Gattoussi*, C-97/05, EU:C:2006:780, punto 24 e giurisprudenza ivi citata). (...) Secondo una costante giurisprudenza, una disposizione di un accordo concluso dall'Unione con Stati terzi dev'essere considerata dotata di effetto diretto quando, avuto riguardo al suo tenore nonché all'oggetto e alla natura di tale accordo, stabilisce un obbligo chiaro e preciso che non è subordinato, per quanto riguarda la sua attuazione o i suoi effetti, all'intervento di alcun atto ulteriore (...)". Così, Grande Sezione, sentenza dell'8 marzo 2011, *Lesoochranárske zoskupenie VLK c. Ministerstvo životného prostredia Slovenskej republiky*, causa C-240/09, par. 44.

<sup>14</sup> Tra le ultime cfr. Corte di giustizia, sentenza del 21 dicembre 2016, *TDC A/S c. Teleklagenævnet, Erhvervs-og Vækstministeriet*, causa C-327/15, par. 84: "Da una costante giurisprudenza della Corte risulta che, in tutti i casi in cui le disposizioni di una direttiva appaiono, dal punto di vista del loro contenuto, incondizionate e sufficientemente precise, i singoli sono legittimati a farle valere dinanzi ai giudici nazionali nei confronti dello Stato membro, vuoi qualora esso abbia omissso di trasporre la direttiva nel diritto nazionale entro i termini, vuoi qualora l'abbia recepita in modo non corretto (sentenze del 24 gennaio 2012, *Dominguez*, C 282/10, EU:C:2012:33, punto 33 e giurisprudenza ivi citata, e del 6 ottobre 2015, *T-Mobile Czech Republic e Vodafone Czech Republic*, C 508/14, EU:C:2015:657, punto 52 e giurisprudenza ivi citata)". Così, anche, Corte di giustizia, sentenza del 6 ottobre 2015, *Český telekomunikační úřad c. T-Mobile Czech Republic a.s.*, causa C-508/14, par. 52.

<sup>15</sup> Al riguardo si segnala L. DANIELE, *Diritto dell'Unione Europea*, Milano, 2014, p. 236, il quale sottolinea che l'unico caso di "efficacia diretta anticipata" potrebbe darsi nell'ipotesi di attuazione completa effettuata prima della scadenza del termine.

<sup>16</sup> Si parla, anche, di carattere "categorico" quale sinonimo di "incondizionato". Vedi Corte di giustizia, sentenza del 16 luglio 2015, *Beteiligungsgesellschaft Larentia Minerva mbH & Co. KG c. Finanzamt Nordenham e Finanzamt Hamburg-Mitte c. Marenave Schifffahrts AG*, cause riunite C-108/14 e C-109/14, par. 48-49: "A tale proposito, occorre ricordare che, in tutti i casi in cui le disposizioni di una direttiva appaiono, dal punto di vista del loro contenuto, categoriche e sufficientemente precise, i soggetti dell'ordinamento sono legittimati a farle valere dinanzi ai giudici nazionali nei confronti dello Stato, sia quando quest'ultimo abbia omissso di recepire tempestivamente la direttiva nell'ordinamento nazionale, sia quando esso l'abbia recepita in modo scorretto (v., in particolare, sentenza *GMAC UK*, C-589/12, EU:C:2014:2131, punto 29). Una disposizione del diritto dell'Unione è categorica se sancisce un obbligo

precise (*cd. self-executing*)<sup>17</sup> possono essere fatte valere direttamente nei confronti dello Stato inadempiente (*cd. effetto diretto verticale*) e – secondo costante giurisprudenza e dottrina<sup>18</sup> – non anche nei riguardi di altri privati (*cd. effetto diretto orizzontale*)<sup>19</sup>.

Ivi la *ratio* dell'effetto diretto risiede nell'esigenza di tutelare i singoli, i cui diritti nascenti dalla direttiva<sup>20</sup> sarebbero altrimenti pregiudicati dalla mancata attuazione da parte dello Stato<sup>21</sup> e, altresì, nell'intento di sanzionare il Paese inadempiente<sup>22</sup>, il quale non può valersi del suo stesso inadempimento per sottrarsi agli obblighi prescritti dalla direttiva.

---

non soggetto ad alcuna condizione né subordinato, per quanto riguarda la sua esecuzione o i suoi effetti, all'emanazione di alcun atto da parte delle istituzioni dell'Unione o degli Stati membri (v., in particolare, sentenza GMAC UK, C-589/12, EU:C:2014:2131, punto 30)".

<sup>17</sup> I criteri sono così sintetizzati nella sentenza della Corte di giustizia, del 15 gennaio 1986, *Derrick Guy Edmund Hurd c. Kenneth Jones (Her Majesty's Inspector of Taxes)*, causa C-44/84, par. 47: "Secondo la giurisprudenza costante della Corte, perché una norma abbia efficacia diretta nei rapporti fra i singoli e i rispettivi Stati membri, è necessario che essa sia chiara ed incondizionata e che non sia subordinata ad alcun altro provvedimento di esecuzione a carattere discrezionale". Nella giurisprudenza successiva v., in particolare, le sentenze del 19 novembre 1991, *Francovich e Bonifacci et al. c. Repubblica Italiana*, cause riunite C-6/90 e C-9/90, par. 17 e del 2 agosto 1993, *M. Helen Marshall c. Southampton and South-West Hampshire Area Health Authority*, causa C-152/84, par. 37, la Corte dà un'interpretazione in senso ampio delle condizioni sopra menzionate; anche la circostanza che gli Stati membri hanno diverse possibilità a loro disposizione per raggiungere i risultati voluti dalla direttiva non si oppone all'efficacia diretta, secondo la Corte, finché il contenuto dei diritti che la direttiva conferisce ai singoli "può essere determinato con una precisione sufficiente sulla base delle sole disposizioni della direttiva". Vedi, inoltre, Corte di giustizia, sentenza del 19 gennaio 1982, *Becker c. Finanzamt (Ufficio imposte) Münster-Innenstadt*, causa C-8/81, par. 24-25; sentenza del 4 dicembre 1974, *Van Duyn c. Ministero dell'Interno*, causa C-41/74, che estende l'effetto diretto alle direttive, par. 12-13; sentenza del 21 giugno 1974, *Reyners c. Belgio*, causa C-2/74, par. 24-27; sentenza del 14 luglio 1971, *Pubblico ministero lussemburghese c. Muller*, causa 10-71, par. 12-16.

<sup>18</sup> Così R. ADAM, A. TIZZANO, *Manuale di diritto dell'Unione europea*, Torino, 2017, p. 178; G. TESAURO, *op. cit.*, p. 184; G. GAJA, A. ADINOLFI, *Introduzione al diritto dell'Unione europea*, Bari, 2013, ove si sottolinea che l'esclusione degli effetti diretti orizzontali trova peraltro origine in ragioni di politica giudiziaria: è probabile, infatti, che la Corte di giustizia abbia voluto limitare la portata degli effetti diretti delle direttive in presenza delle forti critiche sull'attivismo della stessa Corte.

<sup>19</sup> Cfr., ad esempio, Corte di giustizia, sentenza del 10 marzo 2005, *QDQ Media*, causa C-235/03, par. 16; sentenza del 7 marzo 1996, *El Corte Inglés SA c. Cristina Blázquez Rivero*, causa C-192/94, par. 15 ss.; sentenza del 14 luglio 1994, *Paola Faccini Dori c. Recreb Srl*, causa C-91/92, par. 21-25.

<sup>20</sup> Si segnala Corte di giustizia, sentenza del 2 dicembre 1997, *Fantask A/S e a. e Industriministeriet (Erhvervsministeriet)*, causa C-188/95, in part. par. 35 ss., con cui la Corte, nel riconoscere il rimborso di diritti riscossi in violazione di una direttiva, ha ammesso che una direttiva non attuata può creare un obbligo da parte dei privati, che è il dovere di essere a conoscenza del contenuto della direttiva prima del suo recepimento al fine di esercitare i diritti in questione.

<sup>21</sup> R. MASTROIANNI, *On the Distinction Between Vertical and Horizontal Direct Effects of Community Directives: What Role for the Principle of Equality?*, in *European Public Law*, 1999, n. 3, p. 429, ove l'A. afferma che "(the) recognition of direct effect after the expiry of the time limit would be nothing more than a guarantee of the result which the directive intends to attain".

<sup>22</sup> R. ADAM, A. TIZZANO, *op. cit.*, p. 175. Ivi si evidenzia che la possibilità che le direttive abbiano effetto diretto costituisce una "garanzia minima" a vantaggio degli individui; G. TESAURO, *op. cit.*, p. 184. L'A. afferma che l'effetto diretto è stato concepito come vera e propria sanzione per gli Stati inadempienti, nella misura in cui attribuisce al giudice nazionale il compito sostitutivo del legislatore, di realizzare comunque lo scopo della direttiva in funzione delle posizioni giuridiche individuali in ipotesi lese dal comportamento dello Stato.

Come, infatti, chiarisce la Corte nella sentenza *Marshall*<sup>23</sup> la natura cogente di una direttiva, quale oggi risulta *ex art.* 288 TFUE, esiste solo a favore dei singoli e nei confronti del Paese membro cui è rivolta, esplicando, dunque, un mero effetto diretto verticale "ascendente" o unilaterale; non può, invece, creare obblighi in capo ad un individuo ed essere, quindi, invocabile da un'autorità nazionale in caso di inadempimento<sup>24</sup> (cd. effetto diretto verticale discendente)<sup>25</sup>. Né, al contempo, può essere fatta valere dal singolo nell'ambito di una controversia tra privati (effetto diretto orizzontale), dal momento che – come precisa la Corte nel caso *Faccini Dori* – ciò significherebbe riconoscere in capo all'Unione il potere di emanare norme con immediati effetti obbligatori a carico dei singoli, il che accade rispetto all'adozione di regolamenti<sup>26</sup>.

Il principio per cui la direttiva non può produrre effetti diretti verticali discendenti, modificando *in peius* la posizione soggettiva di un individuo nei confronti dello Stato, trova applicazione principalmente nell'ambito del diritto penale. La Corte di giustizia esclude, infatti, che una direttiva non tempestivamente o correttamente attuata possa di per sé determinare o aggravare la responsabilità penale di coloro che agiscono in violazione delle sue disposizioni, indipendentemente da una legge interna di recepimento<sup>27</sup>. Di conseguenza non può procedersi alla disapplicazione di norme nazionali in contrasto con una direttiva non recepita, qualora ne derivi l'applicazione di una sanzione manifestamente più grave<sup>28</sup>.

Con riguardo, invece, alla disapplicazione di una norma incriminatrice, giova segnalare la nota sentenza *El Dridi*<sup>29</sup> con cui la Corte ha riscontrato la contrarietà alla

---

<sup>23</sup> Corte di giustizia, sentenza del 26 febbraio 1986, *M.H. Marshall c. Southampton and South-West Hampshire Area Health Authority (Teaching)*, causa 152/84, par. 48.

<sup>24</sup> Corte di giustizia, sentenza del 5 aprile 1979, *Tullio Ratti*, causa C-148/78, par. 22; sentenza del 19 gennaio 1982, *Ursula Becker c. Finanzamt Münster-Innenstadt*, causa 8/81: "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".

<sup>25</sup> Vedi, tra le ultime, Corte di giustizia, sentenza del 22 novembre 2017, *Edward Cussens, John Jennings, Vincent Kingston c. T. G. Brosnan*, causa C-251/16, par. 26; sentenza del 21 ottobre 2010, *Antonio Accardi e a. c. Comune di Torino*, causa 227/09, parr. 45-46.

<sup>26</sup> Corte di giustizia, *Faccini Dori*, cit., par. 24. V., anche, sentenze del 14 settembre 2000, *Renato Collino e Luisella Chiappero c. Telecom Italia SpA*, causa C-343/98, par. 20 e del 7 marzo 1996, *El Corte Inglés SA c. Cristina Blázquez Rivero*, causa C-192/94, par. 20.

<sup>27</sup> Corte di giustizia, sentenza del 26 settembre 1996, *Pretura circondariale di Vicenza (Italia) c. Arcaro*, causa C-168/95, par. 37; sentenza dell'8 ottobre 1987, *Kolpinghuis Nijmegen*, causa 80/86, par. 13; sentenza dell'11 giugno 1987, *Pretore di Salò c. ignoti*, causa C-14/86, par. 20.

<sup>28</sup> Corte di giustizia, *Berlusconi e altri*, cit., parr. 75-77.

<sup>29</sup> Corte di giustizia, sentenza del 28 aprile 2011, *El Dridi*, causa C-61/11 PPU. Il giorno stesso è stata emessa la seguente sentenza della Corte di Cassazione penale, sez. I, del 28 aprile 2011, n. 22105: "L'efficacia diretta nell'ordinamento interno della direttiva comunitaria 2008/115 (cd. rimpatri), che osta al trattamento penale del soggiorno irregolare dello straniero conseguente soltanto alla violazione di un ordine di allontanamento dallo Stato, comporta la disapplicazione anche della norma incriminatrice di cui all'art. 14, comma 5 *quater*, d.lgs. n. 286 del 1998, il che si risolve in una sostanziale 'abolitio criminis', rilevabile dalla Corte di Cassazione, ai fini dell'annullamento senza rinvio della sentenza di condanna per non essere il fatto più previsto come reato, pur se sia intervenuta medio tempore rinuncia al ricorso da parte dell'imputato". Vedi, anche, Tribunale Firenze, sez. I, sentenza del 2 marzo 2016, n. 1383. Per approfondimenti cfr. P. DE PASQUALE, *Misure nazionali di rimpatrio e diritto dell'Unione europea: da*

direttiva rimpatri 2008/115 (artt. 15 e 16) – allora non recepita – dell’art. 14, co. 5 *ter* del D.Lgs. 286/98 che prevedeva l’irrogazione della pena di reclusione al cittadino di un Paese terzo il cui soggiorno fosse irregolare, per la sola ragione che questi violasse l’ordine del questore di lasciare il territorio dello Stato entro un determinato termine, senza giustificato motivo. Ebbene, siffatta pronuncia ha comportato una sostanziale *abolitio criminis* della fattispecie di reato in questione, per contrasto con una direttiva non recepita, con effetti per di più retroattivi, nel rispetto delle tradizioni costituzionali comuni agli Stati membri<sup>30</sup>.

Ne emerge, in sintesi, come l’effetto diretto sia, al contempo, “garanzia” per il singolo e “sanzione” contro lo Stato.

Quanto al concetto di “Stato”, la Corte accoglie una nozione piuttosto ampia, che prescinde dalla veste in cui esso agisce<sup>31</sup> – come datore di lavoro o come pubblica autorità<sup>32</sup> – o perfino dalla natura dell’ente o organismo di cui esso si avvale<sup>33</sup>, e ciò per evitare che lo Stato possa trarre vantaggio dalla sua stessa inosservanza del diritto dell’Unione<sup>34</sup>.

In base a tali considerazioni, la Corte ammette, dunque, che disposizioni di una direttiva idonea a produrre effetto diretto sono invocabili dagli amministrati nei confronti di uno Stato membro e di tutti gli organi della pubblica amministrazione, quali gli enti territoriali<sup>35</sup>, nonché – come precisa nel caso *Foster* – nei riguardi di “organismi o enti soggetti all’autorità o al controllo dello Stato o che dispongono di poteri che

“*El Dridi*” ad “*Achughbabian*”, in *Studi sull’integrazione europea*, 2012, n. 2-3, p. 509 ss.; ID., *L’espulsione degli immigrati irregolari nell’Unione europea: a valle di El Dridi*, in *Il diritto dell’Unione europea*, 2011, n. 4, p. 927 ss.

<sup>30</sup> Corte di giustizia, *El Dridi*, cit., par. 61.

<sup>31</sup> Corte di giustizia, *M. Helen Marshall*, cit., par. 49; sentenza del 9 ottobre 2014, *Traum EOOD c. Direktor na Direktsia «Obzhalvane i danachno-osiguritelna praktika» Varna pri Tsentralno upravlenie na Natsionalnata agentsia za prihodite*, causa C-492/13, par. 45.

<sup>32</sup> Corte di giustizia, sentenza del 24 gennaio 2012, *Maribel Dominguez c. Centre informatique du Centre Ouest Atlantique, Préfet de la région Centre*, causa C-282/10, par. 38, in part. 39: “Così, fa parte degli enti ai quali si possono opporre le norme di una direttiva idonee a produrre effetti diretti un organismo che, indipendentemente dalla sua forma giuridica, sia stato incaricato, con atto della pubblica autorità, di prestare, sotto il controllo di quest’ultima, un servizio d’interesse pubblico e che disponga a tal fine di poteri che oltrepassano quelli risultanti dalle norme che si applicano nei rapporti fra singoli (v., in particolare, sentenze *Foster e a.*, cit., punto 20; *Collino e Chiappero*, cit., punto 23, nonché del 19 aprile 2007, *Farrell*, C 356/05, Racc. pag. I 3067, punto 40)”.

<sup>33</sup> Corte di giustizia, Grande Sezione, sentenza del 10 ottobre 2017, *Elaine Farrell c. Alan Whitty, Minister for the Environment, Ireland, Attorney General, Motor Insurers Bureau of Ireland (MIBI)*, causa 413/15, par. 35: “Le disposizioni di una direttiva dotate di effetto diretto sono opponibili a un ente o a un organismo, anche se di diritto privato, cui sia stato demandato da uno Stato membro l’assolvimento di un compito di interesse pubblico e che dispone a tal fine di poteri che eccedono quelli risultanti dalle norme applicabili nei rapporti fra singoli”. Vedi, anche, sentenza del 12 luglio 1990, *Foster e a. c. British Gas plc*, causa C-188/89, con riferimento ad un organismo incaricato con atto della pubblica autorità a prestare sotto il controllo di quest’ultima, un servizio di interesse pubblico.

<sup>34</sup> Corte di giustizia, *Marshall*, cit. par. 49; *Foster*, cit., par. 17, nonché sentenza del 14 settembre 2000, *Collino e Chiappero*, causa C-343/98, par. 22; *Faccini Dori*, cit., par. 22 e sentenza del 7 marzo 1996, *El Corte Inglés*, causa C-192/94, par. 16.

<sup>35</sup> V., in tal senso, Corte di giustizia, sentenza del 22 giugno 1989, *Fratelli Costanzo Spa c. Comune di Milano ed Impresa Ing. Lodigiani Spa*, causa C-103/88, par. 31.

eccedono quelli risultanti dalle norme applicabili nei rapporti fra singoli"<sup>36</sup>, come: autorità fiscali<sup>37</sup>; autorità indipendenti sotto il profilo costituzionale, incaricate di mantenere l'ordine pubblico e la pubblica sicurezza<sup>38</sup>; pubbliche autorità che prestano servizi di sanità<sup>39</sup>.

Sul punto, tra l'altro, sono tornati di recente i giudici di Lussemburgo, riuniti in Grande sezione, nel caso *Farrell* del 10 ottobre 2017<sup>40</sup>, i quali hanno particolarmente esteso l'ambito applicativo degli effetti diretti verticali, dichiarando l'opponibilità della direttiva in questione anche rispetto ad "enti di diritto privato" cui lo Stato affida compiti di interesse pubblico<sup>41</sup>.

Alla luce di tale pronuncia la Corte ritiene, dunque, sufficiente che enti e organismi, anche privati, siano chiamati ad assolvere un compito di interesse pubblico, con poteri che vanno al di là di quelli propri dei rapporti tra privati, per permettere ai singoli di

---

<sup>36</sup> Corte di giustizia, *Foster e a.*, cit., par. 18, nonché sentenza del 4 dicembre 1997, *Kampelmann e a.*, da C-253/96 a C-258/96, par. 46.

<sup>37</sup> Corte di giustizia, sentenza del 22 febbraio 1990, *CECA/Fallimento Acciaierie e Ferriere Busseni*, causa C-221/88; sentenza del 19 gennaio 1982, *Ursula Becker c. Finanzamt Münster-Innenstadt*, causa 8/81.

<sup>38</sup> Corte di giustizia, sentenza del 15 maggio 1986, *Johnston/Chief Constable of the Royal Ulster Constabulary*, causa 222/84.

<sup>39</sup> Corte di giustizia, *Marshall I*, cit.

<sup>40</sup> Corte di giustizia, Grande Sezione, sentenza del 17 ottobre 2017, *Elaine Farrell c. Alan Whitty e a.*, causa C-413/15. La questione pregiudiziale è stata sollevata dalla Corte suprema irlandese nel corso di una controversia nazionale riguardante una donna, vittima di un incidente stradale, a bordo di un furgone non assicurato. La donna chiede, allora, un indennizzo all'ente competente – che è una società a responsabilità limitata – il quale si rifiuta di accogliere l'istanza. L'Alta Corte dichiara, invece, che l'ente in questione è un'emanazione dello Stato e che, di conseguenza, la ricorrente ha diritto di essere indennizzata dal medesimo. L'ente propone, allora, ricorso contro tale sentenza, ritenendo di non essere un'emanazione dello Stato e che, pertanto, non fossero ad esso opponibili le disposizioni, ancorché dotate di effetto diretto, di una direttiva, non recepite nel diritto nazionale. In seguito ad una transazione intervenuta tra le parti la donna riceve un indennizzo per i danni fisici da essa subiti, tuttavia, l'ente da un lato, e il Ministro dell'Ambiente, l'Irlanda e l'Attorney General dall'altro, dissentono in merito alla questione del soggetto sul quale debba gravare l'onere di tale indennizzo. Reputando che la risposta a tale questione dipenda dalla questione se l'ente debba o meno essere considerato un'emanazione dello Stato nei cui confronti possono essere invocate le disposizioni di una direttiva idonee a produrre un effetto diretto, la Corte Suprema di Irlanda sospende il giudizio e chiede alla Corte in sede di rinvio pregiudiziale se la seconda direttiva 84/5/CEE *concernente il ravvicinamento delle legislazioni degli Stati membri in materia di assicurazione della responsabilità civile risultante dalla circolazione di autoveicoli (modificata dalla terza direttiva 90/232/CEE)*, dotata di effetti diretti, sia opponibile ad un organismo di diritto privato al quale uno Stato membro abbia demandato il compito di cui all'articolo 1, paragrafo 4, della stessa direttiva.

<sup>41</sup> Corte di giustizia, *Elaine Farrell*, cit. La Corte ritiene che i requisiti fissati dalla sentenza *Foster e a.* che un ente deve possedere affinché gli siano opponibili disposizioni di una direttiva dotate di effetto diretto, sono disgiuntivi e non cumulativi. Invero la sentenza *Foster* al par. 18 usa la disgiuntiva "o" ("la Corte ha di volta in volta affermato che disposizioni incondizionate e sufficientemente precise di una direttiva potevano essere invocate dagli amministratori nei confronti di organismi o di enti che erano soggetti all'autorità o al controllo dello Stato o che disponevano di poteri che eccedevano i limiti di quelli risultanti dalle norme che si applicano nei rapporti fra singoli" e al par. 20 usa la congiunzione "e" ("fa comunque parte degli enti ai quali si possono opporre le norme di una direttiva idonee a produrre effetti diretti un organismo che, indipendentemente dalla sua forma giuridica, sia stato incaricato, con un atto della pubblica autorità, di prestare, su controllo di quest'ultima, un servizio d'interesse pubblico e che dispone a questo scopo di poteri che eccedono i limiti di quelli risultanti dalle norme che si applicano nei rapporti fra singoli"), ma la Corte ritiene che il par. 20 deve essere letto alla luce del par. 18.

invocare direttamente le direttive nei loro confronti<sup>42</sup>. Essa, pertanto, pur non arrivando ad accogliere l'invito dell'Avvocato generale Sharpston "a riconsiderare e a riesaminare criticamente le giustificazioni addotte nella sentenza Faccini Dori per respingere l'efficacia diretta orizzontale"<sup>43</sup>, estende indubbiamente l'ambito di operatività dell'efficacia diretta verticale, a beneficio di una tutela giurisdizionale effettiva del singolo ricorrente.

Inoltre, vero è che le direttive non possono far sorgere obblighi immediati in capo ai privati e, dunque, non sono invocabili nei rapporti orizzontali<sup>44</sup>, ma essendo, tuttavia, ammesso il riconoscimento di effetti diretti rispetto ad un'autorità pubblica, l'atto potrebbe di riflesso incidere sulla situazione giuridica di soggetti terzi. Da qui origina, con rinnovati elementi di attualità, l'interessante *quaestio* relativa all'effetto diretto nelle situazioni trilaterali (cd. effetti incidentali e triangolari<sup>45</sup>). Esso si pone laddove un individuo invochi nei confronti di un'autorità pubblica un obbligo imposto a carico di quest'ultima da una direttiva non attuata e ciò influisca in senso pregiudizievole sulla sfera giuridica di un terzo<sup>46</sup>. Si tratta, dunque, dell'ipotesi in cui un privato fa valere un obbligo che trova diretta fonte in una direttiva nei confronti di un soggetto pubblico, il quale, per ottemperarvi, deve adottare provvedimenti con conseguenze sfavorevoli nei riguardi di un altro privato.

<sup>42</sup> Nel caso *Farrel* gli organismi costituiti in base alle direttive per indennizzare i danni provocati da soggetti che non hanno rispettato gli obblighi di copertura assicurativa, in quanto enti incaricati dallo Stato di svolgere compiti di interesse pubblico, anche con poteri impositivi nei confronti delle compagnie di assicurazione, devono essere classificati tra gli enti pubblici, al di là della denominazione nazionale. Di conseguenza, i privati possono invocare le norme delle direttive con effetti diretti contro enti di questo genere.

<sup>43</sup> Conclusioni dell'Avvocato generale E. SHARPSTON, presentate il 22 giugno 2017, nella causa C-413/15, *Elaine Farrell c. Alan Whitty The Minister for the Environment, Ireland and the Attorney General Motor Insurers' Bureau of Ireland (MIBI)*.

<sup>44</sup> Con riferimento all'applicabilità del principio di inefficacia orizzontale di direttive non recepite anche alle decisioni rivolte agli Stati vedi Corte di giustizia, sentenza del 7 giugno 2007, *Carp s.n.c. di L. Moleri e V. Corsi c. Ecorard s.r.l.*, causa C-80/06, par. 21-22: "La decisione n. 1999/93 è stata adottata sulla base dell'art. 13 par. 4 della direttiva n. 89/106 ed è rivolta agli Stati membri. Essa costituisce un atto di portata generale che precisa i tipi di procedure di attestazione di conformità rispettivamente applicabili a porte, finestre, imposte, persiane, portoni e relativi accessori e conferisce mandato al CEN/Cenelec di specificarne il contenuto nelle norme armonizzate pertinenti che saranno poi destinate ad essere trasposte dagli organismi di normalizzazione di ciascuno Stato membro. A norma dell'art. 249 CE, la decisione n. 1999/93 è quindi unicamente vincolante per gli Stati membri, che, ai sensi dell'art. 4, ne sono i soli destinatari. Di conseguenza, le considerazioni alla base della giurisprudenza ricordata al punto precedente riguardo alle direttive sono applicabili, *mutatis mutandis*, per quanto riguarda la possibilità di far valere la detta decisione contro un singolo. Occorre pertanto risolvere la seconda questione del giudice del rinvio nel senso che un singolo non può far valere, nell'ambito di una controversia per responsabilità contrattuale che lo vede opposto ad un altro singolo, la violazione da parte di quest'ultimo degli artt. 2 e 3 nonché degli allegati II e III della decisione n. 1999/93".

<sup>45</sup> Sulla distinzione tra effetti incidentali ed effetti triangolari v. P. CRAIG, G. DE BÚRCA, *EU Law, Text, Cases and Materials*, Oxford, 2011, p. 199 e p. 207.

<sup>46</sup> R. KRÁL, *Questioning the Limits of Invocability of the EU Directives in Triangular Situations*, in *European Public Law*, 2010, n. 2, p. 239 ss.; M. DOUGAN, *Disguised vertical direct effect of directives*, in *Cambridge Law Journal*, 2000, p. 586 e ss.; A. ARNULL, *The incidental effect of directives*, in *European Law Review*, 1999, n. 24, p. 1 ss.; K. LACKHOFF, H. NYSENS, *Direct Effect of Directives in Triangular Situations*, in *European Law Review*, 1998, n. 5, p. 397 ss.; P. CRAIG, *Directives: direct effect, indirect effect and the construction of national legislation*, in *European Law Review*, 1997, n. 22, p. 542 ss.

### 3. Situazioni trilaterali e ripercussioni negative sui diritti di terzi: il caso *Fratelli Costanzo*

Nello specifico l'invocabilità di una direttiva UE in situazioni triangolari si verifica nei casi in cui una direttiva impone a carico di una pubblica autorità sia l'obbligo generale di recepirla, sia obblighi specifici relativi all'esercizio del potere amministrativo nei confronti dei privati, come il rilascio di autorizzazioni alla messa in commercio<sup>47</sup>, la concessione di licenze ambientali<sup>48</sup>, l'aggiudicazione di appalti pubblici<sup>49</sup>.

Ed è proprio in materia di appalti che la Corte di giustizia riconosce per la prima volta l'operatività dell'effetto diretto in situazioni triangolari. Si tratta del caso *Fratelli Costanzo*<sup>50</sup>, sollevato a seguito dell'aggiudicazione di lavori pubblici per la modifica dello stadio San Siro di Milano, in vista del campionato mondiale di calcio "Italia '90".

Ivi il giudice europeo risolve positivamente la questione sollevata dal Tar Lombardia, affermando che un'impresa può invocare una direttiva per ottenere l'annullamento di una delibera comunale che ha escluso l'offerta presentata dalla stessa in una gara d'appalto di lavori pubblici, aggiudicandolo ad un'impresa concorrente. Al riguardo, la Corte dichiara, infatti, *expressis verbis* che le disposizioni di una direttiva *self-executing*, possono essere fatte valere dai singoli dinanzi ai giudici nazionali nei confronti dello Stato e di tutti gli organi della pubblica amministrazione, compresi gli enti territoriali (es. comuni), i quali, pertanto, sono tenuti ad applicarle, ancorché la

---

<sup>47</sup> Sulla commercializzazione di specialità farmaceutiche, Corte di giustizia, sentenza del 12 novembre 1996, *Smith & Nephew Pharmaceuticals*, causa C-201/94. In particolare, par. 35-39: "Si deve ricordare che nella sentenza 26 gennaio 1984, causa 301/82, *Clin-Midy e a.* (Racc. pag. 251, pag. 4), la Corte ha precisato che le disposizioni della direttiva 65/65 che stabiliscono le condizioni per il rilascio, la sospensione o la revoca dell'autorizzazione alla messa in commercio, in particolare l'art. 21, sono incondizionate e sufficientemente precise per poter essere invocate dalle persone interessate dinanzi ad un giudice nazionale contro qualsiasi disposizione legislativa, regolamentare od amministrativa del diritto nazionale non conforme alla direttiva. Sebbene l'art. 5 della direttiva 65/65 non sia stato specificamente menzionato nella citata sentenza *Clin-Midy e a.*, si deve rilevare che esso è incondizionato e sufficientemente preciso per poter essere invocato dinanzi a un giudice nazionale al fine di impugnare un'AIC rilasciata da un ente competente".

<sup>48</sup> Corte di giustizia, sentenza del 16 settembre 1999, *WWF e a. c. Provincia autonoma di Bolzano*, causa C-435/97, par. 68-71, in part. par. 71: "(...) qualora le autorità legislative o amministrative di uno Stato membro eccedano il margine di discrezionalità riconosciuto dagli artt. 4, n. 2, e 2, n. 1, della direttiva, i singoli possono invocare tali disposizioni dinanzi al giudice nazionale per ottenere che le autorità di detto Stato membro disapplicino le norme o misure interne con esse incompatibili. In un caso del genere, spetta alle autorità dello Stato membro adottare, nell'ambito delle loro competenze, tutti i provvedimenti, generali o particolari, necessari affinché venga condotto un esame sull'idoneità dei progetti ad avere un notevole impatto ambientale e affinché, in caso di esito positivo di detto esame, venga effettuato uno studio dell'impatto ambientale dei progetti".

<sup>49</sup> Corte di giustizia, *Fratelli Costanzo Spa*, cit., par. 31. La Corte ritiene che l'art. 29, n. 5 della direttiva 71/305 del Consiglio del 26 luglio 1971, che coordina le procedure di aggiudicazione degli appalti di lavori pubblici (GU L 185, p. 5) sia una disposizione incondizionata e abbastanza precisa per poter essere invocata dai singoli nei confronti dello Stato.

<sup>50</sup> Corte di giustizia, *Fratelli Costanzo Spa*, cit.

direttiva non sia stata trasposta o il recepimento sia avvenuto in modo inadeguato.

Qui emerge, allora, in modo palese come l'effetto diretto, lungi dal configurarsi quale intrinseca qualità della direttiva, assuma piuttosto una valenza sanzionatoria nei confronti dello Stato inadempiente<sup>51</sup>, inteso – come visto – in un'accezione ampia.

Va, dunque, rilevato che, ove sussistano i presupposti della chiarezza, della precisione e dell'incondizionatezza<sup>52</sup>, gli obblighi derivanti da tali direttive valgono per tutte le autorità degli Stati membri: “sarebbe, peraltro, contraddittorio statuire che i singoli possono invocare dinanzi ai giudici nazionali le disposizioni di una direttiva aventi i requisiti sopramenzionati, allo scopo di far censurare l'operato dell'amministrazione, e al contempo ritenere che la P.A. non sia tenuta ad applicare le disposizioni della direttiva disapplicando le norme nazionali ad esse non conformi”<sup>53</sup>.

Nel caso di specie è evidente che gli effetti diretti verticali ascendenti della direttiva hanno conseguenze negative per il terzo, quale l'impresa *Lodigiani S.p.a.* che si vede revocata l'aggiudicazione dell'appalto da parte del Comune. D'altronde è quanto accade, in termini generali, in tutti i casi in cui un privato, facendo valere una direttiva nei confronti di un'autorità amministrativa, incida su un suo provvedimento avente effetti favorevoli nei confronti di un altro privato<sup>54</sup>. Analogamente, ad esempio, nella sentenza *Smith & Nephew e Primecrown* la Corte dichiara che un operatore economico può avvalersi delle disposizioni di una direttiva al fine di contestare la validità di un'autorizzazione all'immissione in commercio rilasciata ad un concorrente per una specialità medicinale<sup>55</sup>.

In definitiva il caso *Fratelli Costanzo* ha, così, il pregio di affermare che mere ripercussioni negative sui diritti di terzi, anche se certe, non ostano a che un singolo possa far valere le disposizioni di una direttiva nei confronti dello Stato membro<sup>56</sup>.

---

<sup>51</sup> Si parla anche di “finalità pedagogica” che la Corte intende perseguire contro gli Stati inadempienti, al fine di indurli al recepimento corretto della direttiva. Così O. PORCHIA, *La dinamica dei rapporti tra norme interne e dell'Unione nel dialogo tra giudici nazionali e Corte di giustizia*, in *Studi sull'integrazione europea*, 2013, n. 1, p. 77 ss.

<sup>52</sup> Conclusioni dell'Avvocato generale P. LÉGER, presentate l'11 gennaio 2000, nella causa C-287/98, *Granducato del Lussemburgo c. Berthe Linster, Aloyse Linster e Yvonne Linster*, par. 38: “Ed è così allorché l'obbligo che essa implica è sufficientemente preciso e incondizionato. Queste esigenze sono puramente tecniche nel senso che sono dettate dalla funzione stessa di giudicare, la quale presuppone che una regola di diritto è tanto più facile ad applicarsi in quanto non sussistono dubbi sul suo contenuto ed è così idonea a produrre di per sé effetti giuridici. Esse delimitano, altresì, l'ambito della competenza del giudice designando le norme che può applicare senza eccedere i suoi poteri”.

<sup>53</sup> Corte di giustizia, *Fratelli Costanzo Spa*, cit., par. 31.

<sup>54</sup> *Contra* Corte di giustizia, sentenza del 22 febbraio 1990, *CECA c. Fallimento acciaierie e ferriere Busseni SpA*, causa C-221/88, par. 30: “La raccomandazione della Commissione 13 maggio 1986, n. 86/198/CECA, relativa all'istituzione di un privilegio per i crediti derivanti dall'applicazione dei prelievi sulla produzione del carbone e dell'acciaio, va interpretata nel senso che in mancanza di provvedimenti nazionali di attuazione, la CECA può far valere raccomandazione, alla scadenza del termine per conformarvisi, nei confronti di uno Stato membro che non l'abbia attuata, purché il riconoscimento del privilegio ai suoi crediti abbia effetto solo nei riguardi di detto stato, ponendo eventualmente questa Comunità in concorso con esso, ma non comprima i diritti dei creditori diversi dallo stato quali risulterebbero dalla disciplina nazionale sul concorso di creditori in assenza della raccomandazione”.

<sup>55</sup> Sul punto si rinvia alla nota 47.

<sup>56</sup> In tal senso, anche Corte di giustizia, *WWF e a.*, cit., su ricorso promosso dalle persone fisiche qualificate come confinanti dell'aeroporto di Bolzano-San Giacomo e due associazioni ambientaliste,

Tuttavia, la Corte si limita alla mera affermazione di principio e solo in seguito, qualche anno più tardi, approfondisce la questione *de qua* in maniera puntuale, assumendo una chiara posizione al riguardo.

#### 4. Direttive *self-executing* ed effetto diretto triangolare: il caso *Delena Wells*

È solo nel 2004 che la Corte di giustizia ritorna sul tema e nel caso *Delena Wells* espressamente definisce i presupposti e i limiti della diretta efficacia delle direttive UE in situazioni triangolari.

La fattispecie muove dal ricorso presentato dalla sig.ra Wells avverso il Segretariato di Stato britannico, in merito al rilascio di una nuova concessione per lo sfruttamento della cava di *Conygar Quarry* ai rispettivi proprietari, senza che fosse stata effettuata una previa valutazione dell'impatto ambientale (VIA) conformemente alla direttiva 85/337/CEE<sup>57</sup>. Al riguardo, la ricorrente – la cui casa è sita nei dintorni della cava – si oppone alla ripresa delle attività di estrazione in violazione della direttiva VIA – all'epoca dei fatti non ancora recepita dal Regno Unito – e, non ricevendo risposta dall'amministrazione, adisce l'High Court. Il giudice competente sospende allora il giudizio e rinvia alla Corte di giustizia la questione relativa alla invocabilità o meno di una direttiva da parte di un singolo (la sig.ra Wells), in circostanze analoghe a quelle della causa principale, in cui risultano coinvolti soggetti terzi (proprietari della cava).

Tenuto conto, infatti, del limite per cui una direttiva non recepita dispieghi solo effetti diretti verticali, si pone il problema se, in un caso come quello in esame, la direttiva possa applicarsi pur incidendo su soggetti terzi, costringendoli, nello specifico, ad interrompere le operazioni estrattive in attesa dei risultati della VIA.

In risposta, il giudice europeo afferma, *in primis*, che “il principio di certezza del

---

per ottenere l'annullamento, da una parte, della deliberazione della Giunta della Provincia autonoma di Bolzano del 27 marzo 1997, n. 1230 e, dall'altra, della lettera dell'11 aprile 1997 del *Landeshauptmann* (presidente della provincia) con cui è stato approvato il progetto per la ristrutturazione di detto aeroporto, par. 69 e 71; per quanto riguarda le regolamentazioni tecniche, v. Corte di giustizia, sentenza del 30 aprile 1996, *Cia Security International*, causa C-194/94, par. 40-55; *Smith & Nephew e Primecrown*, cit., par. 33-39 e sentenza del 26 settembre 2000, *Unilever*, causa C-443/98, par. 45-52.

<sup>57</sup> Corte di giustizia, sentenza del 7 gennaio 2004, *The Queen su domanda di Delena Wells c. Secretary of State for Transport, Local Government and the Regions*, causa C-201/02. Con ordinanza del 12 febbraio 2002, la *High Court of Justice (England & Wales), Queen's Bench Division (Administrative Court*, ovvero Tribunale di secondo grado d'Inghilterra e del Galles per questioni di diritto amministrativo) solleva, ai sensi dell'art. 234 CE (oggi art. 267 TFUE), cinque questioni pregiudiziali vertenti sull'interpretazione della direttiva 85/337/CEE del Consiglio, del 27 giugno 1985, concernente la valutazione dell'impatto ambientale di determinati progetti pubblici e privati (GU L 175, p. 40). Dette questioni sono sollevate nell'ambito di una controversia tra la sig.ra Wells e il *Secretary of State for Transport, Local Government and the Regions* in merito al rilascio di una nuova concessione per lo sfruttamento della cava di *Conygar Quarry* ai relativi proprietari (cava che comprende due siti, ciascuno separato da una strada al margine della quale si trova l'abitazione della sig.ra Wells), senza una previa valutazione dell'impatto ambientale. Le autorità britanniche, infatti, hanno concesso una nuova autorizzazione per le operazioni di estrazione della cava di *Conygar*, senza una VIA, essendo stata preventivamente effettuata. Ma tale obbligo per le autorità competenti di procedere ad una siffatta valutazione ambientale è richiesto dalla direttiva VIA che, all'epoca dei fatti non era stata ancora adeguatamente recepita nel Regno Unito.

diritto osta a che le direttive possano creare obblighi a carico dei singoli”; nei confronti di questi ultimi, secondo una giurisprudenza costante, le disposizioni di una direttiva possono solo generare diritti. “Di conseguenza, un singolo non può far valere una direttiva nei confronti di uno Stato membro, qualora si tratti di un obbligo pubblico direttamente connesso all’attuazione di un altro obbligo che incombe ad un terzo, ai sensi di tale direttiva”<sup>58</sup>; per contro – come già asserito nella pronuncia *Fratelli Costanzo* – mere ripercussioni negative sui diritti dei terzi, anche se certe, non giustificano il rifiuto ad un singolo di far valere le disposizioni di una direttiva nei confronti del Paese membro interessato<sup>59</sup>.

Tanto esposto, nel caso di specie – come precisa la Corte – l’obbligo dello Stato di garantire che le autorità competenti valutino l’impatto ambientale dello sfruttamento della cava non è direttamente connesso all’esecuzione di un obbligo incombente sui proprietari della stessa, ai sensi della direttiva *de qua*. Il fatto che le operazioni minerarie debbano essere interrotte per attendere i risultati della valutazione è, certamente, la conseguenza dell’adempimento tardivo degli obblighi da parte dello Stato. Tale soluzione – chiarisce la Corte – non può essere qualificata, come afferma a sua difesa il Regno Unito, in termini di “*inverse direct effect*” delle disposizioni di tale direttiva, secondo cui lo Stato sarebbe obbligato, su richiesta di un singolo (la sig.ra Wells), a privare un altro singolo (i proprietari della cava) dei propri diritti.

Per quanto riguarda la causa principale, dato che lo sfruttamento della cava di Conygar Quarry avrebbe dovuto essere sottoposto ad una valutazione del suo impatto ambientale, conformemente all’art. 2, n. 1 della direttiva 85/337, le autorità competenti hanno l’obbligo di adottare tutti i provvedimenti, generali o particolari, atti a rimediare all’omessa valutazione in conformità al principio di leale cooperazione *ex art. 4, par. 3, TUE*<sup>60</sup>, nonché di risarcire i danni da essa causati<sup>61</sup>. A tal uopo le modalità processuali

<sup>58</sup> Corte di giustizia, *Delena Wells*, cit., par. 56. V., in tal senso, sentenze del 22 febbraio 1990, *Busseni*, causa C-221/88, par. 23-26 e del 4 dicembre 1997, *Daihatsu Deutschland*, causa C-97/96, par. 24-26.

<sup>59</sup> V. in tal senso, Corte di giustizia, *Fratelli Costanzo Spa*, cit., par. 28-33; sentenza *WWF e a.*, cit., par. 69 e 71; sentenza del 30 aprile 1996, *Cia Security International*, causa C-194/94, par. 40-55; *Smith & Nephew e Primecrown*, cit., par. 33-39 e sentenza del 26 settembre 2000, *Unilever*, causa C-443/98, par. 45-52.

<sup>60</sup> Art. 4, par. 3, TUE: “In virtù del principio di leale cooperazione, l’Unione e gli Stati membri si rispettano e si assistono reciprocamente nell’adempimento dei compiti derivanti dai trattati. Gli Stati membri adottano 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. Gli Stati membri facilitano all’Unione l’adempimento dei suoi compiti e si astengono da qualsiasi misura che rischi di mettere in pericolo la realizzazione degli obiettivi dell’Unione”. Al riguardo v. Conclusioni dell’Avvocato generale P. LÉGER, presentate il 25 settembre 2003, nella causa C-201/02, *The Queen c. Secretary of State for Transport, Local Government and the Regions ex parte Delena Wells*, par. 63-64: “Il corollario di tale diritto conferito ai singoli è l’obbligo degli Stati membri, previsto all’art. 10 CE, di adottare tutte le misure di carattere generale e particolare atte ad assicurare l’esecuzione degli obblighi loro imposti dal diritto comunitario. Tra questi obblighi si trova quello di eliminare le conseguenze illecite di una violazione del diritto comunitario. Tal diritto vincola tutte le autorità degli Stati membri, comprese quelle giurisdizionali. Secondo giurisprudenza costante, infatti, è compito dei giudici nazionali, incaricati di applicare, nell’ambito delle loro competenze, le norme del diritto comunitario, garantire la piena efficacia di tali norme e tutelare i diritti da esse attribuiti ai singoli. Pertanto i giudici nazionali sono tenuti a disapplicare qualsiasi disposizione di diritto interno che osti alla piena efficacia delle norme

applicabili rientrano, fra l'altro, nell'ordinamento giuridico di ciascuno Stato membro in forza del principio dell'autonomia procedurale, purché, tuttavia, esse non siano meno favorevoli di quelle che riguardano ricorsi analoghi di natura interna (principio di equivalenza) e non rendano praticamente impossibile o eccessivamente difficile l'esercizio dei diritti conferiti dall'ordinamento giuridico comunitario (principio di effettività)<sup>62</sup>.

Spetta, dunque, al giudice nazionale accertare se il diritto interno preveda la possibilità di revocare o di sospendere un'autorizzazione già rilasciata, al fine di sottoporre il progetto ad una VIA o, in alternativa, contempli la facoltà per il singolo di pretendere il risarcimento del danno subito, qualora egli vi acconsenta<sup>63</sup>. Del resto,

---

comunitarie. Tale obbligo discende dai principi dell'effetto diretto e della preminenza del diritto comunitario. Ne consegue che, qualora non siano state rispettate le disposizioni della direttiva 85/337, è compito dei giudici nazionali e delle autorità amministrative nazionali, come la Corte ha dichiarato nelle sentenze *Kraaijeveld e a.* e *WWF e a.*, citate, adottare tutte le misure necessarie, generali o specifiche, affinché il progetto in questione sia sottoposto ad una valutazione di impatto ambientale”.

<sup>61</sup> Il diritto comunitario impone agli Stati membri di risarcire i danni da essi causati ai singoli a causa della mancata o della non corretta attuazione di una direttiva: v. Corte di giustizia, sentenza del 16 dicembre 1960, *Humblet*, causa C-6/60, con riguardo alla CECA, la Corte aveva già affermato che l'art. 86 impone allo Stato membro non solo di revocare l'atto legislativo o amministrativo incompatibile con il diritto comunitario, ma anche di “riparare gli effetti illeciti che ne possono derivare”. Sebbene in quell'occasione si trattasse di restituire somme indebitamente riscosse, la formula utilizzata era abbastanza ampia per comprendere anche l'ipotesi di risarcimento del danno eventualmente subito; 7 febbraio 1973, *Commissione c. Italia*, causa C-39/72, secondo cui la pronuncia che riconosce l'inadempimento può costituire il presupposto o il titolo della eventuale responsabilità dello Stato nei confronti, oltre che dell'Unione e/o di altri Stati membri, anche dei singoli. Tale giurisprudenza è stata definitivamente consacrata nella celebre sentenza *Francovich* del 19 novembre 1991, cause C-6 e C-9/90, relativa alle conseguenze della mancata attuazione di una direttiva da parte di uno Stato membro. Le condizioni fissate per far valere la responsabilità dello Stato per danni causati ai singoli sono: a) che il risultato prescritto dalla direttiva implichi l'attribuzione di diritti a favore dei singoli; b) che il contenuto di tali diritti possa essere individuato sulla base delle disposizioni della direttiva; che sussista un nesso di causalità tra la violazione dell'obbligo a carico dello Stato e il danno subito dai soggetti lesi. Nella sentenza *Brasserie du pêcheur e Factortame e a.* del 5 marzo 1996, cause riunite C-46/93 e C-48/93, si è affermato il principio della responsabilità dello Stato per fatto del legislatore e si precisano le condizioni della responsabilità patrimoniale dello Stato: che la norma violata sia preordinata a conferire diritti ai singoli; che la violazione sia grave e manifesta; che vi sia un nesso causale tra violazione e danno. La colpa, viceversa, non è una condizione della responsabilità, mentre può contribuire a determinare la gravità della violazione. Circa la responsabilità dello Stato per danni arrecati da organi giurisdizionali: Corte di giustizia, sentenza del 30 settembre 2003, *Gerhard Köbler c. Repubblica d'Austria*, causa C-224/01; Grande Sezione, sentenza del 13 giugno 2006, *Traghetti del Mediterraneo SpA c. Repubblica italiana*, causa C-173/03; sentenza del 24 novembre 2011, *Commissione europea c. Repubblica italiana*, causa C-379/10. Per approfondimenti si rinvia ad A. DI MARCO, *La responsabilità extracontrattuale dello Stato per violazioni del diritto dell'UE*, Napoli, 2017.

<sup>62</sup> Corte di giustizia, *Delena Wells*, cit., par. 67. V. in tal senso, segnatamente, sentenze del 14 dicembre 1995, causa C-312/93, *Peterbroeck*, par. 12 e del 16 maggio 2000, causa C-78/98, *Preston e a.*, par. 31.

<sup>63</sup> Corte di giustizia, *Delena Wells*, cit., par. 65: “Pertanto, spetta alle autorità competenti di uno Stato membro, nell'ambito delle loro attribuzioni, adottare tutti i provvedimenti necessari, generali o particolari, affinché i progetti siano esaminati, per stabilire se siano idonei a produrre un impatto ambientale importante e, in caso affermativo, siano sottoposti ad una valutazione di quest'ultimo (v., in tal senso, sentenze 24 ottobre 1996, causa C-72/95, *Kraaijeveld e a.*, Racc. pag. I-5403, punto 61, e *WWF e a.*, cit., punto 70). Provvedimenti particolari di questo tipo sono costituiti, in particolare, nei limiti del principio dell'autonomia procedurale degli Stati membri, dalla revoca o dalla sospensione di un'autorizzazione già rilasciata al fine di effettuare una valutazione dell'impatto ambientale del progetto

infatti, perché i diritti previsti dalle fonti UE siano effettivi, non si può prescindere da un mezzo di ricorso corrispondente (*ubi ius, ibi remedium*).

In definitiva – precisa l’Avvocato generale nelle sue Conclusioni<sup>64</sup> – si tratta di un classico caso di applicazione del principio dell’effetto diretto verticale delle direttive, ove è possibile che la decisione del giudice competente, in seguito alla pronuncia interpretativa della Corte nonché, eventualmente, quella adottata in esecuzione della decisione nazionale dalle autorità amministrative competenti, abbiano ripercussioni sui diritti dei singoli. Alla luce della giurisprudenza della Corte<sup>65</sup> – aggiunge l’Avvocato generale – neanche la certezza che ciò avverrà può giustificare l’esclusione del diritto del ricorrente di far valere le disposizioni di una direttiva non trasposta o recepita in modo inadeguato.

Per quanto concerne poi il principio dell’esclusione dell’effetto diretto verticale discendente, neppure questo può impedire l’adozione delle misure richieste. Come sopra chiarito, infatti, tale principio è volto ad impedire che lo Stato in questione possa trarre vantaggio dal proprio inadempimento; tuttavia, esso non può impedire che le autorità nazionali adempiano il loro obbligo di eliminare le conseguenze della violazione delle disposizioni di una direttiva, disapplicando i provvedimenti nazionali con essa incompatibili da un lato, e adottando le misure necessarie all’attuazione delle suddette disposizioni dall’altro. In tal caso, lo Stato membro in questione non crea obblighi a carico di un singolo e a proprio vantaggio in base ad una direttiva non recepita, bensì adotta tutte le misure necessarie all’attuazione della stessa. Accogliere la tesi contraria – precisa l’Avvocato generale – implicherebbe che uno Stato membro inadempiente sarebbe impossibilitato a porvi successivamente rimedio in tutti i casi in cui l’applicazione del diritto dell’UE avrebbe effetti pregiudizievoli a danno dei singoli o metterebbe in forse i loro diritti<sup>66</sup>; il che, fra l’altro, inciderebbe sul principio della preminenza del diritto comunitario, riconosciuto dalla Corte sin dalla storica pronuncia *Costa Enel*<sup>67</sup>, quale condizione dell’esistenza stessa dell’Unione europea.

In linea di principio, si deduce, dunque, che un singolo può invocare nei confronti di uno Stato membro una direttiva non tempestivamente o correttamente attuata<sup>68</sup>, anche

---

in questione come quella prevista dalla direttiva 85/337. Inoltre, lo Stato membro ha l’obbligo di risarcire tutti i danni causati dalla mancata valutazione dell’impatto ambientale”.

<sup>64</sup> Conclusioni dell’Avvocato generale P. LÉGER, presentate il 25 settembre 2003, nella causa C-201/02, *Delena Wells*, par. 68.

<sup>65</sup> Ivi l’Avvocato generale P. LÉGER richiama i casi *Fratelli Costanzo Spa* e *Smith & Nephew e Primecrown*, cit.

<sup>66</sup> Conclusioni dell’Avvocato generale P. LÉGER, *Delena Wells*, cit., par. 70.

<sup>67</sup> Corte di giustizia, *Costa/E.n.e.l.*, cit.

<sup>68</sup> Inoltre, Corte di giustizia, sentenza dell’11 luglio 2002, *Marks & Spencer plc e Commissioners of Customs & Excise*, causa C-62/00, al par. 27 aggiunge: “(...) l’adozione di misure nazionali che traspongono correttamente una direttiva non comporta l’esaurimento degli effetti di quest’ultima e che uno Stato membro rimane obbligato ad assicurare effettivamente la piena applicazione della direttiva stessa anche dopo l’adozione delle dette misure. Pertanto, i singoli sono legittimati ad invocare dinanzi al giudice nazionale, nei confronti dello Stato, le disposizioni di una direttiva che, dal punto di vista sostanziale, appaiono incondizionate e sufficientemente precise, in tutti i casi in cui non è stata effettivamente garantita la piena applicazione di tale direttiva, vale a dire non soltanto nel caso di mancata o inesatta trasposizione di quest’ultima, ma anche nel caso in cui le misure nazionali che traspongono

qualora possa incidere su altri privati, ma solo a condizione che si tratti di mere ripercussioni negative sui diritti di terzi estranei al rapporto verticale. Al contrario, essa non può essere fatta valere quando l'obbligo dello Stato previsto dalla direttiva non attuata determini a sua volta un obbligo incombente a carico di un soggetto terzo, con effetti pregiudizievoli nella sua sfera giuridica. Analogo discorso, però, non vale quando si invoca un diritto slegato da qualsiasi rapporto con i poteri pubblici, atto ad arrecare pregiudizio ad un'altra persona<sup>69</sup>.

In ogni caso tali ripercussioni negative, come è emerso, sono comunque soggette a due limiti: in primo luogo al principio della certezza del diritto<sup>70</sup> e, in secondo luogo, ai limiti derivanti dal principio di autonomia procedurale degli Stati membri.

In conclusione, nel caso *Delena Wells* la Corte di giustizia non qualifica gli effetti collaterali negativi (arresto delle operazioni minerarie, ovvero sospensione di un'autorizzazione già rilasciata<sup>71</sup> o revoca<sup>72</sup> del consenso minerario) come imposizione

---

correttamente la direttiva in questione non vengano applicate in modo tale da conseguire il risultato al quale essa è rivolta”.

<sup>69</sup> Corte di giustizia, sentenza del 22 febbraio 1990, causa C-221/88, *CECA c. Busseni s.p.a.*, par. 26: “(...) ove la raccomandazione in causa presenti i requisiti necessari a far valere dinanzi alle giurisdizioni nazionali una direttiva inattuata, la CECA può invocare detta raccomandazione nei confronti di uno Stato, purché il riconoscimento del rango di privilegio ai crediti della CECA abbia effetto nei soli riguardi di detto Stato, mettendo eventualmente questa Comunità in concorso con esso. Per contro, il privilegio accordato alla CECA non può comprimere i diritti dei creditori diversi dallo stato rispetto a quanto previsto dalla disciplina nazionale sul concorso di creditori, in assenza della raccomandazione”.

<sup>70</sup> Corte di giustizia, *Delena Wells*, cit., parr. 59-60: “Il governo del Regno Unito sostiene, inoltre, che il tempo considerevole trascorso dopo la decisione di determinazione di nuove condizioni nel 1997 fa sì che la revoca di quest'ultima violi il principio della certezza del diritto. La ricorrente nella causa principale avrebbe dovuto contestare la decisione in tempo utile dinanzi ai giudici competenti. A tale proposito va rilevato che l'ultima fase della procedura di autorizzazione non era terminata nel momento in cui la ricorrente nella causa principale ha sottoposto la sua richiesta al *Secretary of State*. Pertanto, non si può affermare che la revoca di tale autorizzazione violi il principio della certezza del diritto”.

<sup>71</sup> Corte di giustizia, *Delena Wells*, cit., par. 65: “Pertanto, spetta alle autorità competenti di uno Stato membro, nell'ambito delle loro attribuzioni, adottare tutti i provvedimenti necessari, generali o particolari, affinché i progetti siano esaminati, per stabilire se siano idonei a produrre un impatto ambientale importante e, in caso affermativo, siano sottoposti ad una valutazione di quest'ultimo (v., in tal senso, sentenze 24 ottobre 1996, causa C-72/95, *Kraaijeveld e a.*, Racc. pag. I-5403, punto 61, e *WWF e a.*, cit., punto 70). Provvedimenti particolari di questo tipo sono costituiti, in particolare, nei limiti del principio dell'autonomia procedurale degli Stati membri, dalla revoca o dalla sospensione di un'autorizzazione già rilasciata al fine di effettuare una valutazione dell'impatto ambientale del progetto in questione come quella prevista dalla direttiva 85/337”.

<sup>72</sup> Al riguardo si richiama l'interesse problematica dell'autotutela doverosa di un provvedimento amministrativo anticomunitario definitivo. Cfr., Corte di giustizia, sentenza del 13 gennaio 2004, *Kühne & Heitz NV e Productschap voor Pluimvee en Eieren*, causa C-453/2000, che dichiara: “(...) la certezza del diritto è inclusa tra i principi generali riconosciuti nel diritto comunitario. Il carattere definitivo di una decisione amministrativa, acquisito alla scadenza di termini ragionevoli di ricorso o 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”, tuttavia, “il principio di cooperazione derivante dall'art. 10 CE impone ad un organo amministrativo, investito in una richiesta in tal senso, di riesaminare una decisione amministrativa definitiva per tener conto dell'interpretazione della disposizione pertinente nel frattempo accolta dalla Corte qualora disponga, secondo il diritto nazionale, del potere di ritornare su tale decisione; la decisione in questione sia diventata definitiva in seguito ad una sentenza di un giudice nazionale che statuisce in ultima istanza; tale sentenza, alla luce di una giurisprudenza della Corte successiva alla medesima, risulti fondata su un'interpretazione errata del

di obblighi sui proprietari delle cave, ma come semplici ripercussioni negative sui loro diritti, ammettendo, dunque, l'invocabilità della direttiva VIA.

Tale orientamento viene poi confermato nel 2008, nel caso *Arcore*, laddove si ritiene che l'operatore della rete dominante sul mercato, la Deutsche Telekom, in posizione di terzietà rispetto alla controversia tra operatori di reti pubbliche di telecomunicazioni e l'autorità di regolamentazione, possa subire ripercussioni negative in conseguenza della soppressione di un contributo di collegamento da essa percepito<sup>73</sup>. Parimenti, in tal caso, la privazione del diritto alle spese supplementari non viene considerata un'imposizione inammissibile di un obbligo in base alla normativa UE<sup>74</sup>, bensì una mera ripercussione negativa<sup>75</sup>, consentita in quanto tale nei confronti dei terzi<sup>76</sup>.

---

diritto comunitario adottata senza che la Corte fosse adita a titolo pregiudiziale alle condizioni previste all'art. 234, n. 3, CE, e l'interessato si sia rivolto all'organo amministrativo immediatamente dopo essere stato informato della detta giurisprudenza”.

<sup>73</sup> Corte di giustizia, Grande Sezione, sentenza del 17 luglio 2008, *Arcor AG & Co. KG (C-152/07), Communication Services TELE2 GmbH (C-153/07), Firma 01051 Telekom GmbH (C-154/07) c. Repubblica federale di Germania*, causa riunite da C-152/07 a C-154/07, par. 35-38. In particolare par. 38: “Occorre poi constatare che la Deutsche Telekom è parte terza rispetto alla controversia sottoposta al giudice del rinvio e può solo subire ripercussioni negative dal fatto che tale operatore ha riscosso il contributo di collegamento di cui trattasi nella causa principale e che, in caso di soppressione di questo contributo dovrebbe aumentare le proprie tariffe per gli abbonati. Ora, una tale soppressione non può essere considerata come un obbligo che incombe ad un terzo in forza delle direttive fatte valere dinanzi al giudice del rinvio dai ricorrenti nella causa principale”. Vedi, al riguardo, E. CANNIZZARO, *Il diritto dell'integrazione europea: l'ordinamento dell'Unione europea*, Torino, 2017, p. 125. L'A. con riferimento al caso *Arcor* e alla tematica degli effetti diretti triangolari, sostiene che si tratti di una soluzione formalista. Vero è – afferma – che la direttiva veniva invocata in una controversia fra l'impresa privata tenuta al contributo e l'autorità di regolamentazione che aveva disposto tale contributo, tuttavia la direttiva finiva, in ultima analisi, per produrre effetti nell'ambito di un rapporto orizzontale, vale a dire nell'ambito del rapporto di credito fra l'impresa tenuta a versare il contributo e il gestore della rete avente titolo a percepirlo.

<sup>74</sup> Tale orientamento viene, altresì, ripreso in tema di assicurazione della responsabilità civile risultante dalla circolazione di autoveicoli nelle Conclusioni dell'Avvocato generale P. CRUZ VILLALÓN, presentate il 30 maggio 2013, nella causa C-306/12, *Spedition Welter GmbH c. Avanssur SA*, par. 44-45.

<sup>75</sup> Conclusioni dell'Avvocato generale J. MAZÁK, presentate il 15 febbraio 2007, nella causa C-411/05, *Félix Palacios de la Villa c. Cortefiel Servicios SA*, par. 117-122: “Nella controversia oggetto della causa principale, il sig. Palacios contesta l'atto con cui il suo datore di lavoro, la Cortefiel, lo ha informato della cessazione del rapporto di lavoro a causa del suo pensionamento. Siamo dunque in presenza, chiaramente, di un rapporto contrattuale orizzontale, che comporta reciproci diritti e doveri legati all'impiego. Una decisione del giudice del rinvio nel senso della fondatezza della domanda del sig. Palacios e della nullità dell'atto che ha posto fine al suo rapporto di lavoro (basato sulla DTU e sull'accordo collettivo) riguarderebbe direttamente la Cortefiel, imponendole un obbligo di proseguire nel rapporto di lavoro o, eventualmente, di subire altre conseguenze, come un obbligo di risarcimento. Pertanto, nel presente contesto, applicare la direttiva imporrebbe chiaramente taluni obblighi a carico di un altro soggetto privato, in questo caso l'ex datore di lavoro. Sulla base della giurisprudenza sopra citata ci si può chiedere, in primo luogo, se tale effetto non debba essere considerato accettabile, costituendo una “mera ripercussione negativa” nel senso della giurisprudenza *Wells*. Nella sentenza *Wells*, la Corte traccia in effetti una linea sottile nel distinguere “un obbligo pubblico direttamente connesso all'attuazione di un altro obbligo che incombe ad un terzo, ai sensi di tale direttiva” dalle “mere ripercussioni negative sui diritti di terzi”. Si deve tuttavia osservare che la sentenza *Wells* riguarda una relazione trilaterale, nel senso che essa si occupa, innanzitutto, dell'adempimento da parte di uno Stato membro di un obbligo derivante da una direttiva: il conseguente impatto su un individuo rappresenta soltanto un effetto collaterale di tale obbligo. Senza dubbio si potrebbe teoricamente interpretare la presente situazione come trilaterale, nel senso che, di fatto, la direttiva sarebbe invocata contro la DTU e l'accordo collettivo, cioè contro lo Stato, sul quale incombe l'obbligo di un adeguato recepimento. Tuttavia, un simile approccio

## 5. Considerazioni conclusive

La disamina che precede evidenzia come la *quaestio* relativa all'effetto diretto verticale delle direttive nelle situazioni triangolari sia emblematica dei limiti relativi all'esclusione del loro effetto diretto orizzontale. Non si può non constatare, infatti, che nel momento in cui un singolo invoca una direttiva non recepita contro lo Stato e quest'ultimo, nell'adempiere, pregiudica un terzo, si verifica in sostanza una situazione analoga a quella riscontrabile qualora si ammettesse l'effetto diretto orizzontale.

Invero la Corte ha distinto direttive non recepite che comportano ammissibili ripercussioni negative sui diritti dei terzi e direttive non attuate che prevedono, invece, inammissibili obblighi a loro carico. Da qui, la riconosciuta invocabilità in giudizio delle une – nel rispetto dei principi di certezza e di autonomia procedurale degli Stati membri – e l'esclusione dell'efficacia diretta delle altre.

Con tale distinzione, dunque, nelle fattispecie in cui siano coinvolti altri privati, i giudici di Lussemburgo hanno tentato di raggiungere un compromesso tra il principio di preminenza del diritto dell'Unione – che impone in ogni caso di garantire la piena efficacia delle norme UE e di tutelare i diritti da esse attribuiti – e l'idoneità delle direttive non recepite a produrre esclusivamente obblighi giuridici in capo agli Stati membri. Per evitare, quindi, che terzi pregiudicati dall'invocabilità in giudizio di una direttiva non recepita si appellino all'assenza di effetti diretti orizzontali, i giudici di Lussemburgo, con la formula di stile delle "mere ripercussioni negative sui diritti dei terzi", hanno cercato di ricondurre tali fattispecie ai classici casi di applicazione dell'effetto diretto verticale, in cui un singolo agisce contro lo Stato e non già contro un altro singolo. Nei casi esaminati la Corte ribadisce, infatti, che è ben possibile l'adozione di provvedimenti statali con ricadute negative nella sfera dei singoli, considerato che le autorità nazionali, giudiziarie e amministrative, sono tenute ad adempiere il loro obbligo di eliminare le conseguenze di violazioni del diritto dell'UE. Inoltre, i giudici di Lussemburgo osservano che il mancato riconoscimento dell'effetto

---

andrebbe certamente al di là del principio di cui alla sentenza *Wells*, e potrebbe, in linea generale, essere applicato quasi ad ogni rapporto giuridico orizzontale, dal momento che, in fondo, anche i rapporti contrattuali di diritto privato sono sempre basati su (o devono rispettare la) normativa statale in materia di contratti. Invece, in una vicenda come quella sottoposta al giudice del rinvio, mi sembra opportuno ritenere l'imposizione di un obbligo ad un individuo una diretta conseguenza dell'utilizzo della direttiva, e non un semplice effetto collaterale dell'invocazione della direttiva nei confronti dello Stato".

<sup>76</sup> Cfr., in senso critico, S. PRECHAL, *Directives in EC Law*, Oxford, 2005, p. 266, secondo cui "despite the clarification given in *Wells*, the horizontal effects in triangular situations will remain a haphazard matter which is, from the point of view of legal certainty unsatisfactory". Vedi, altresì, R. KRÁL, *Questioning the Limits of Invocability*, cit., p. 257: "Compliance with the Directive by the public authority in the *Delena Wells*, *Arcor* or *Smith & Nephew* cases constellation (as opposed to the *Costanzo* constellation), however, entails subjecting individuals to a stricter regulatory licensing regime envisaged by an unimplemented EU Directive. Compliance with the Directive by a public authority in such a constellation can thus only be saved on the basis of the rather unconvincing and irrational assumption that such a subjecting falls short of the imposition of obligation on individuals pursuant to the Directive and can therefore still be regarded as a tolerable adverse repercussion on the rights of individuals. Questionable dividing lines between adverse repercussions and obligations are what make the current ECJ approach to the invocability of EU Directives in triangular situations look as yet another questionable tessera in the whole questionable mosaic of the invocability of unimplemented EU Directives".

diretto orizzontale non può impedire l'adozione delle misure richieste, ai fini del ripristino della legalità.

Tuttavia, la distinzione prospettata nelle citate pronunce *Fratelli Costanzo* e *Delena Wells* tra “mere ripercussioni negative” ed “obblighi” appare puramente formale e per lo più dettata dall'esigenza di giustificare ad ogni costo la limitazione degli effetti solo alla dimensione verticale, pur in presenza di evidenti effetti anche sul piano orizzontale.

Si tratta, in fondo, di un espediente adottato dalla Corte per rimediare ai limiti dell'efficacia diretta soltanto verticale delle direttive non attuate. È appena il caso di ricordare che, allo stesso fine, la Corte ha fatto ricorso a rimedi alternativi, quali: a) l'ampia definizione di “emanazione dello Stato” in ambito UE; b) l'applicazione del principio di interpretazione conforme<sup>77</sup> e c) come *ultima ratio*, la responsabilità dello Stato per danni. Purtroppo, dal punto di vista della tutela effettiva dei diritti individuali, l'attuale situazione è tutt'altro che soddisfacente, dando luogo a complicazioni per i ricorrenti e ad incertezza per i convenuti.

La giurisprudenza, infatti, con l'intento di tutelare il singolo e “sanzionare” lo Stato inadempiente ha generato una serie di dubbi: in primo luogo, attraverso la menzionata interpretazione della nozione di Paese membro, tale per cui una direttiva può essere fatta valere contro imprese commerciali in cui sia presente un elemento di partecipazione o controllo da parte dello Stato, a prescindere dal fatto che esse abbiano o meno responsabilità nell'inadempimento statale e, inoltre, senza considerare che esse possano trovarsi in diretta concorrenza con imprese del settore privato contro le quali, invece, la stessa direttiva non è invocabile. Ne discende, come conseguenza, una palese disparità di trattamento tra imprese, a seconda che siano o meno controllate dallo Stato, il che contrasta, fra l'altro, con il principio di uguaglianza, che è considerato uno dei diritti fondamentali dell'UE<sup>78</sup>, la cui osservanza è garantita dalla Corte come principio generale del diritto comunitario. Ma soprattutto sono chiamate a rispondere dell'inadempimento statale anche imprese di natura privata, che non ne sono in alcun modo responsabili.

In secondo luogo, la giurisprudenza in commento comporta una notevole incertezza in ordine alla portata della normativa nazionale, laddove venga interpretata

<sup>77</sup> Per un'enunciazione del principio di “*interprétation conforme*” quasi contemporanea alla sentenza *Foster*, v. sentenza del 13 novembre 1990, *Marleasing*, causa C-106/89, parr. 8-14, la quale si basa a sua volta sulla sentenza del 10 aprile 1984, *von Colson e Kamann*, causa 14/83, par. 26. Per un esame accurato dell'esatta portata di tale obbligo e dei suoi limiti v. la successiva sentenza del 5 ottobre 2004, *Pfeiffer e a.*, da C-397/01 a C-403/01, parr. 107-119. La Corte ha chiarito, oltre ogni dubbio, nella sentenza del 24 gennaio 2012, *Dominguez*, causa C-282/10, al par. 25, che “l'obbligo per il giudice nazionale di fare riferimento al contenuto di una direttiva nell'interpretazione e nell'applicazione delle norme pertinenti del diritto nazionale trova un limite nei principi generali del diritto e non può servire a fondare un'interpretazione *contra legem* del diritto nazionale”. Vedi, inoltre, Corte di giustizia, Grande Sezione, sentenza del 16 giugno 2005, *Pupino*, causa C-105/03, par. 43: “(...) il principio di interpretazione conforme si impone riguardo alle decisioni quadro adottate nell'ambito del titolo VI del Trattato sull'Unione europea. Applicando il diritto nazionale, il giudice del rinvio chiamato ad interpretare quest'ultimo è tenuto a farlo per quanto possibile alla luce della lettera e dello scopo della decisione quadro al fine di conseguire il risultato perseguito da questa (...)”.

<sup>78</sup> Così, sin da Corte di giustizia, sentenza dell'8 ottobre 1980, *Übershär*, causa 810/79.

estensivamente, fino al punto di dare esecuzione a direttive non ancora recepite, talvolta facendo addirittura sorgere obblighi a carico dei singoli. Pertanto, il compito di interpretare la legge nazionale nel modo più coerente possibile con la finalità attesa dalla direttiva lascia un ampio margine di incertezza sui risultati.

Infine, quanto al rimedio della responsabilità dello Stato, esso è comunque soggetto a condizioni restrittive<sup>79</sup> e in ogni caso consente di ottenere il risarcimento a causa del mancato recepimento della direttiva, ma non già il riconoscimento dei diritti *ivi* previsti; oltretutto, non elimina i problemi legati all'applicazione non uniforme della direttiva all'interno dell'Unione europea, né quelli derivanti dall'applicazione limitata solo ai rapporti verticali e non anche orizzontali, di disposizioni destinate, invece, ad un'applicazione generalizzata.

Su questo sfondo, come evidenzia l'Avvocato generale Jacobs al par. 31 delle sue Conclusioni nella causa *Vaneetveld*<sup>80</sup> "non sembra una valida obiezione quella di sostenere che il fatto di far valere le direttive direttamente nei confronti dei singoli pregiudicherebbe la certezza del diritto. Al contrario, potrebbe anzi contribuire ad una maggiore certezza del diritto e ad una maggiore coerenza del sistema il fatto che in determinati casi le disposizioni di una direttiva fossero considerate direttamente applicabili nei confronti dei singoli".

In fondo la Corte, nel riconoscere che un organismo di diritto privato può essere obbligato a dare applicazione a diritti contenuti in una direttiva su istanza di un altro privato ha, in realtà, già ammesso una forma limitata di efficacia diretta orizzontale. Pertanto, la sentenza *Farrell* del 2017 apre uno spiraglio – come auspicato dall'Avvocato generale Jacobs – ad effetti diretti delle direttive non solo in senso verticale, ma anche orizzontale. Del resto, la negazione di effetti orizzontali comporta anche altre discusse conseguenze che, talora, inducono la Corte di giustizia ad estendere l'effetto diretto ai rapporti orizzontali come, ad esempio, accade con riferimento alle direttive sulla parità uomo-donna sull'accesso e sulle condizioni in ambito lavorativo<sup>81</sup> o nelle controversie di lavoro, ove si determina una disparità di trattamento a seconda che il singolo abbia come controparte lo Stato o un datore di lavoro privato, atteso che, di regola, solo un pubblico dipendente può far valere una direttiva non attuata, mentre un lavoratore privato no<sup>82</sup>. E ancora in altre circostanze, per ovviare alla mancanza di

---

<sup>79</sup> Si rinvia alla nota 61.

<sup>80</sup> Conclusioni dell'Avvocato generale G. JACOBS, presentate il 27 gennaio 1994, nella causa C-316/93, *Vaneetveld*, par. 30-31.

<sup>81</sup> Cfr., *inter alia*, Corte di giustizia, sentenza del 14 luglio 1994, *Carole Louise Webb c. EMO Air Cargo (UK) Ltd*, causa C-32/93; sentenza dell'8 novembre 1990, *Elisabeth Johanna Pacifica Dekker c. Stichting Vormingscentrum voor Jong Volwassenen (VJV-Centrum) Plus*, causa C-177/88.

<sup>82</sup> La limitazione in senso verticale degli effetti diretti delle direttive è stata fortemente criticata in dottrina, poiché può comportare un trattamento differente per situazioni analoghe, a seconda della natura pubblica o privata dei soggetti coinvolti. Tra gli altri v. R. MASTROIANNI, *On the Distinction Between Vertical and Horizontal Direct Effects of Community Directives*, cit., p. 417 ss.; F. FERRARO, *La responsabilità risarcitoria degli Stati per violazione del diritto dell'Unione*, Milano, 2012, p. 68. Ad esempio, nel caso di un rapporto di lavoro, cui inerisca una direttiva in parte provvista di effetto diretto, sarà favorito, sotto il profilo della tutela giurisdizionale diretta, il dipendente di un ente pubblico rispetto al dipendente di un'azienda privata, poiché solo nei confronti del datore di lavoro pubblico, potrà farsi

efficacia orizzontale, la Corte ha fatto ricorso all'applicabilità diretta di principi generali di diritto dell'UE<sup>83</sup>, di cui le direttive non recepite costituiscano attuazione, come nella sentenza *Küçükdeveci*, con riferimento al principio di non discriminazione in base all'età: *ivi* la Corte ha dichiarato che ove un'autorità giudiziaria nazionale non possa interpretare la normativa interna in maniera conforme alle disposizioni della direttiva 2000/78/CE<sup>84</sup>, quest'ultime, nella misura in cui rappresentino un'attuazione del predetto principio, devono dispiegare i loro effetti anche nei rapporti tra privati<sup>85</sup>.

In conclusione è possibile affermare come la negazione degli effetti diretti orizzontali generi *de facto* discriminazioni o comunque incertezze, che inducono ad interrogarsi criticamente sulla loro ammissibilità, quantomeno in determinate situazioni come, ad esempio, quelle triangolari, per evitare, in tal modo, mere giustificazioni formali e consentire, al contempo, una tutela giurisdizionale certa ed immediata.

**ABSTRACT:** L'articolo *de quo* concerne la controversa questione dei limiti di invocabilità delle direttive UE in situazioni triangolari. Essa si verifica quando un individuo invoca contro un'autorità pubblica un obbligo imposto da una direttiva UE non recepita, incidendo negativamente sulla posizione giuridica di un terzo (vedi, in

---

valere la direttiva; o, nell'ipotesi di una direttiva sulla televisione, questa può essere fatta valere nei confronti di un'azienda pubblica e non anche di un'azienda privata (Tribunale di Roma, 4 giugno 1996, n. 9700). Tra l'altro, voci favorevoli al riconoscimento dell'effetto orizzontale, sono quella levata dall'Avvocato generale C.O. LENZ nelle Conclusioni relative alla causa *Faccini Dori*, cit., sulla base di argomenti sviluppati in precedenza dall'Avvocato generale W. VAN GERVEN (Conclusioni presentate il 26 gennaio 1993, nella causa C-271/91, *Marshall II*).

<sup>83</sup> Nell'ordinamento italiano si segnala, ad esempio, Cassazione, sentenza del 26 settembre 1996, n. 8504, che ha ammesso a quel tempo il diritto di recesso anche dai contratti conclusi fuori dei locali commerciali prima dell'adozione delle norme di recepimento della direttiva con D.Lgs. 15 gennaio 1992, n. 50 *Attuazione della direttiva n. 85/577/CEE in materia di contratti negoziati fuori dei locali commerciali*, in GU n. 27 del 3 febbraio 1992 - Supplemento Ordinario n. 22. Vedi, altresì, Cassazione, sez. lav., sentenza del 3 febbraio 1995, n. 1271.

<sup>84</sup> Direttiva 2000/78/CE del Consiglio, *che stabilisce un quadro generale per la parità di trattamento in materia di occupazione e di condizioni di lavoro*, del 27 novembre 2000, in GUCE L 303 del 2 dicembre 2000, pp. 16-22.

<sup>85</sup> Corte di giustizia, Grande Sezione, sentenza del 19 gennaio 2010, *Seda Küçükdeveci c. Swedex GmbH & Co. KG*, causa C-555/07, par. 56: "(...) è compito del giudice nazionale, investito di una controversia tra privati, garantire il rispetto del principio di non discriminazione in base all'età, quale espresso concretamente dalla direttiva 2000/78, disapplicando, se necessario, qualsiasi disposizione contraria della normativa nazionale, indipendentemente dall'esercizio della facoltà di cui dispone, nei casi previsti dall'art. 267, secondo comma, TFUE, di sottoporre alla Corte una questione pregiudiziale sull'interpretazione di tale principio". Al riguardo v. E. TRIGGIANI, *La complessa vicenda dei diritti sociali fondamentali nell'Unione europea*, in *Studi sull'integrazione europea*, 2014, n. 1, p. 15, il quale sottolinea che l'esistenza di un principio di discriminazione in base all'età e la sua idoneità ad esplicare effetti diretti orizzontali sono ribadite con chiarezza nella sentenza *Küçükdeveci*. Vedi, inoltre, C. ZANGHÌ, *Istituzioni di diritto dell'Unione europea*, Torino, 2010, p. 288, il quale sottolinea come tale sentenza lasci intravedere la possibilità di un mutamento della giurisprudenza in relazione agli effetti diretti orizzontali. Sul tema si segnalano, altresì, A. CURCIO, *Un caso di rinvio pregiudiziale (e di mancata disapplicazione) in tema di discriminazione di genere*, in *Rivista italiana di diritto del lavoro*, 2017, n. 4, p. 865 ss.; D. GOTTARDI, *Le Corti, la disapplicazione, le discriminazioni nei pensionamenti coatti*, in *Rivista italiana di diritto del lavoro*, 2017, n. 4, p. 842 ss.

particolare, i casi *Fratelli Costanzo* e *Delena Walls*). Al riguardo ciò che è controverso è proprio l'effetto dannoso collaterale nella sfera giuridica del soggetto terzo, considerato che l'effetto diretto orizzontale è negato. Invero la distinzione tra effetti diretti verticali (ammessi) e orizzontali (non ammessi) genera, in concreto, notevoli problemi. Tuttavia, *inter alia*, la recente sentenza della Corte di giustizia *Farrell* del 2017 sembrerebbe suggerire un ripensamento ed un riesame critico delle giustificazioni addotte per respingere l'efficacia diretta orizzontale.

**KEYWORDS:** effetto diretto verticale – situazioni triangolari – direttiva non recepita – effetto diretto orizzontale – nozione di “Stato”.

#### DIRECT EFFECT IN *TRIANGULAR SITUATIONS* AND ITS “LIMITS” IN HORIZONTAL RELATIONS

**ABSTRACT:** This article concerns the controversial issue of the limits of the invocability of EU directives in triangular situations. It occurs where an individual invokes against a public authority an obligation imposed on such authority by an unimplemented EU directive, affecting the legal position of a third party in a detrimental way (see, in particular, *Fratelli Costanzo* e *Delena Walls* cases). In this regard what is controversial is its detrimental side effect on the legal position of a third party, in consideration of the denial of horizontal direct effect. Indeed the distinction between vertical (admitted) and horizontal (not admitted) direct effects gives, in practice, to considerable problems. However, *inter alia*, the recent *Farrell* case of the EU Court of Justice of 2017 seems to suggest a revisiting and review critically the justifications for rejecting horizontal direct effect.

**KEYWORDS:** vertical direct effect – triangular situations – unimplemented directive – horizontal direct effect – concept of “State”.