CONCLUSIONI DELL'AVVOCATO GENERALE JEAN MISCHO presentate il 28 maggio 1991 *

Indice

Introduzione 5371

Sulla prima questione 5372

I — Sull'efficacia diretta della direttiva 80/987 5372

A — Sull'individuazione dei beneficiari 5373

B — Sull'estensione dei diritti 5374

C — Sull'individuazione del debitore 5377

II — Sul risarcimento del danno subito da soggetti privati per effetto della mancata trasposizione della direttiva 80/987 5378

A — Sintesi 5379

B — I dettagli del mio ragionamento 5380

La giurisprudenza della Corte relativa alle disposizioni direttamente applicabili o aventi efficacia diretta 5381

L'insegnamento che emerge dalle sentenze Factortame I e Zuckerfabrik 5388

La responsabilità dello Stato nell'ipotesi di norme prive di efficacia diretta 5390

I presupposti sostanziali e formali dell'azione di responsabilità 5395

Le possibili conseguenze di una sentenza che accolga la soluzione qui suggerita 5399

Sulla seconda e sulla terza questione 5401

Conclusioni 5402

* Lingua originale: il francese.

Signor Presidente,
Signori Giudici,

1. Raramente è stata sottoposta a questa Corte una causa in cui le conseguenze negative derivanti dalla mancata trasposizione di una direttiva siano, per i soggetti privati interessati, così gravi come nella specie. Al tempo stesso, dal punto di vista giuridico, la situazione è tutt'altro che facile da risolvere. La Corte è, infatti, chiamata a pronunciarsi sull'eventuale efficacia diretta di una direttiva che contiene norme particolarmente complesse. In subordine, la causa investe l'intera problematica della responsabilità degli Stati membri per l'omessa trasposizione di una direttiva, anzi, in termini più generali, per l'inadempimento degli obblighi sanciti dal diritto comunitario.

2. La direttiva del Consiglio 20 ottobre 1980, 80/987/CEE, concernente il ravvicinamento delle legislazioni degli Stati membri relative alla tutela dei lavoratori subordinati in caso di insolvenza del datore di lavoro (GU L 283, pag. 23), prevede che « gli Stati membri adottino le misure necessarie affinché gli organismi di garanzia [istituiti o designati dagli Stati stessi] assicurino (...) il pagamento dei diritti non pagati dei lavoratori subordinati, risultanti da contratti di lavoro o da rapporti di lavoro e relativi alla retribuzione del periodo situato prima di una data determinata » (art. 3, n. 1). La direttiva consente agli Stati membri di scegliere fra tre termini relativi all'insolvenza o alla cessazione del rapporto di lavoro e, inoltre, concede loro la facoltà di limitare l'obbligo di pagamento degli organismi di garanzia.

3. Con sentenza 2 febbraio 1989, Commissione/Italia (causa 22/87, Racc. pag. 143), la Corte ha dichiarato che l'Italia, non avendo provveduto alla trasposizione della direttiva nei termini prescritti, vale a dire entro il 23 ottobre 1983, è venuta meno agli obblighi ad essa incombenti ai sensi del Trattato. Tale trasposizione non sembra, peraltro, essere stata sinora effettuata.

4. I fatti all'origine della controversia nella causa principale possono essere così riassunti.

Il sig. Francovich, ricorrente nella causa principale C-6/90, aveva lavorato alle dipendenze dell'impresa « CDN Elettronica Snc », con sede a Vicenza, dal 16 gennaio 1983 al 7 aprile 1984, ricevendo solamente sporadici acconti sulla propria retribuzione. Egli adiva, quindi, la Pretura competente che condannava l'impresa resistente al pagamento di una somma pari a circa 6 milioni di LIT. Non avendo potuto ottenere il pagamento di tale somma dall'impresa, il Francovich richiedeva allo Stato italiano le garanzie previste dalla direttiva 80/987 o, in via subordinata, il risarcimento del danno.

Nel procedimento C-9/90, la sig.ra Danila Bonifaci e trentatré altre dipendenti dell'impresa « Gaia Confezioni Srl », dichiarata fallita il 5 aprile 1985, erano creditrici della somma di oltre 253 milioni di LIT, somma ammessa al passivo fallimentare dell'impresa. Trascorsi oltre quattro anni dal fallimento, nessuna somma era stata loro versata ed il curatore fallimentare aveva fatto loro presente che persino un parziale soddisfacimento del loro credito doveva ritenersi del tutto improbabile. Esse convenivano pertanto in giudizio la Repubblica italiana chiedendone la condanna — in considerazione dell'obbligo ad essa incombente di dare esecuzione alla direttiva 80/987 — al pagamento delle somme loro dovute a titolo di

stipendi arretrati quanto meno per le ultime tre mensilità o, in difetto, al risarcimento del danno.

La Pretura circondariale di Vicenza (nella causa C-6/90) e la Pretura circondariale di Bassano del Grappa (nella causa C-9/90) hanno sottoposto a questa Corte tre questioni pregiudiziali formulate in termini identici. Propongo di esaminarle in successione.

Sulla prima questione

5. La prima questione così recita:

« In forza del sistema di diritto comunitario vigente, può il privato che sia stato leso dalla mancata attuazione da parte dello Stato della direttiva 80/987 — mancata attuazione accertata con sentenza di condanna della Corte di giustizia — pretendere l'adempimento da parte dello Stato stesso delle disposizioni in essa contenute che siano sufficientemente precise e incondizionate invocando direttamente, nei confronti dello Stato membro inadempiente, la normativa comunitaria per ottenere le garanzie che lo Stato stesso doveva assicurare, e comunque rivendicare il risarcimento dei danni subiti relativamente alle disposizioni che non godono di tale prerogativa? »

6. È evidente che con tale questione i giudici di rinvio sollevano due differenti problemi, che devono essere tenuti ben distinti, vale a dire:

— se la direttiva 80/987 possa produrre effetti diretti a favore dei singoli;

— in caso contrario, se i singoli possano pretendere un risarcimento dallo Stato che abbia omesso di trasporre correttamente la direttiva nei termini prescritti.

I — *Sull'efficacia diretta della direttiva 80/987*

7. Nella sentenza Busseni [1] questa Corte ha riassunto tutti gli elementi fondamentali della propria giurisprudenza in materia di efficacia diretta delle direttive nei termini seguenti:

« Secondo la giurisprudenza della Corte, quando le autorità comunitarie abbiano, mediante direttiva, imposto agli Stati membri di adottare un determinato comportamento, l' " effetto utile " dell'atto sarebbe attenuato se agli amministrati e ai giudici nazionali fosse precluso di prenderlo in considerazione come elemento del diritto comunitario. Di conseguenza, lo Stato membro che non abbia adottato, entro i termini, i provvedimenti dell'attuazione imposti dalla direttiva non può opporre ai singoli il suo inadempimento degli obblighi derivanti dalla direttiva stessa. Perciò, in tutti i casi in cui una o più disposizioni di una direttiva appaiano, dal punto di vista sostanziale, incondizionate e sufficientemente precise, tali disposizioni possono essere richiamate, in mancanza di provvedimenti d'attuazione adottati entro i termini, per opporsi a qualsiasi disposizione di diritto interno non conforme alla direttiva, ovvero in quanto siano atte a definire diritti che i singoli possono far valere nei confronti dello Stato (v., in particolare, sentenza 19 gennaio 1982, Ursula Becker, causa 8/81, Racc. pag. 53) ».

1 — Sentenza 22 febbraio 1990, Busseni, punto 22 della motivazione (causa C-221/88, Racc. pag. I-495).

8. Affinché un lavoratore possa invocare i diritti di cui la direttiva 80/987 prevede l'istituzione, prima della trasposizione della direttiva stessa, occorre che siano incondizionate e sufficientemente precise le disposizioni relative:

— all'individuazione dei beneficiari;

— all'estensione dei diritti;

— all'individuazione del relativo debitore.

A — *Sull'identità dei beneficiari*

9. Varie disposizioni della direttiva contribuiscono a definire i lavoratori beneficiari.

L'art. 1, n. 1, stabilisce, infatti, che

« La presente direttiva si applica ai diritti dei lavoratori subordinati derivanti da contratti di lavoro o da rapporti di lavoro ed esistenti nei confronti dei datori di lavoro che si trovano in stato di insolvenza ai sensi dell'articolo 2, paragrafo 1 ».

L'art. 2, n. 2, fa rinvio, a sua volta, all'ordinamento nazionale per quanto riguarda la definizione dei termini « lavoratore subordinato » e « datore di lavoro », come peraltro confermato dalla Corte nella citata sentenza nella causa 22/87, nei punti 17, 18 e 19 della motivazione.

10. È vero che, ai sensi dell'art. 1, n. 2, gli Stati membri possono, in via eccezionale, escludere dal campo di applicazione della direttiva i diritti di alcune categorie di lavoratori. Secondo l'allegato della direttiva, punto II. C, si tratta, per l'Italia,

— dei lavoratori subordinati che beneficiano delle prestazioni previste dalla vigente legislazione in materia di garanzia del reddito in caso di crisi economica dell'impresa;

— degli equipaggi delle navi marittime.

Nella citata sentenza Commissione/Italia, causa 22/87, la Corte ha già avuto modo di precisare che nella prima categoria rientravano solamente i lavoratori che beneficiavano effettivamente delle prestazioni de quibus.

Anche se, da un punto di vista formale, la norma di cui trattasi attribuisce solamente una facoltà agli Stati membri, può ritenersi, soprattutto alla luce di quanto detto nell'ambito della causa 22/87, che, per quanto riguarda l'Italia, l'indicazione di queste due precise categorie nell'allegato della direttiva corrispondesse alla ferma volontà di escluderle. I giudici nazionali devono, quindi, solamente accertare se i ricorrenti appartengano o no ad una di tali categorie.

11. Quanto ai dubbi formulati dal governo italiano e dalla Commissione sulla questione se la direttiva possa essere validamente invocata dal Francovich, atteso che non è chiaro se il suo ex datore di lavoro si trovi formalmente in stato d'insolvenza, si deve rilevare che l'art. 2, n. 1, definisce molto chiara-

mente cosa debba intendersi per « stato d'insolvenza ». Spetta al giudice nazionale verificare se, nella specie, tale presupposto sussista.

12. Da tutte le considerazioni che precedono emerge che le disposizioni della direttiva che definiscono la sfera dei soggetti beneficiari della stessa sono incondizionate e sufficientemente precise per consentire ai giudici nazionali di stabilire se esse possano applicarsi ad un soggetto determinato.

B — *Sull'estensione dei diritti*

13. Ai sensi dell'art. 3 della direttiva, gli organismi di garanzia assicurano il pagamento dei crediti insoddisfatti dei lavoratori subordinati relativi alla retribuzione del periodo situato prima di una data determinata. Tale data è, a scelta degli Stati membri:

« — o quella dell'insorgere dell'insolvenza del datore di lavoro;

— o quella del preavviso di licenziamento del lavoratore subordinato interessato, comunicato a causa dell'insolvenza del datore di lavoro;

— o quella dell'insorgere dell'insolvenza del datore di lavoro o quella della cessazione del contratto di lavoro o del rapporto di lavoro del lavoratore subordinato interessato, avvenuta a causa dell'insolvenza del datore di lavoro ».

14. Non è quindi possibile sapere di quale delle tre possibilità si sarebbero avvalse le autorità italiane qualora la direttiva fosse stata trasposta. Si potrebbe essere, dunque, indotti a ritenere che tale norma non sia incondizionata, in quanto prevede necessariamente una scelta da parte di ogni Stato membro.

15. I ricorrenti nelle cause principali e la Commissione invitano, tuttavia, a non lasciarsi fuorviare da tale considerazione, bensì a basarsi sul fatto che le autorità italiane avrebbero quantomeno dovuto scegliere quella delle tre alternative che impone oneri meno gravosi all'organismo di garanzia.

Orbene, secondo i ricorrenti, considerato che la data dell'« insorgere dell'insolvenza » si colloca logicamente prima di quella del « preavviso di licenziamento del lavoratore subordinato interessato » e di quella della « cessazione del contratto di lavoro o del rapporto di lavoro del lavoratore subordinato interessato, avvenuta a causa dell'insolvenza del datore di lavoro », è la prima data quella che attribuisce al lavoratore subordinato la garanzia minima. In tal caso, infatti, il credito del lavoratore si riferisce ad un periodo di durata inferiore rispetto alle altre due ipotesi.

16. Risulta, tuttavia, che altre norme della direttiva attribuiscono agli Stati membri la facoltà di limitare le garanzie a favore dei lavoratori.

Così, a termini dell'art. 4, n. 1,

« Gli Stati membri hanno la facoltà di limitare l'obbligo di pagamento degli organismi di garanzia, di cui all'articolo 3 »,

e ciò secondo le modalità di cui al n. 2 del medesimo articolo. Qualora lo Stato membro abbia optato per la prima ipotesi, che ho definito come garanzia minima, e qualora si sia avvalso della facoltà di limitare l'obbligo di pagamento dell'organismo di garanzia, questo dovrà garantire il pagamento dei crediti insoddisfatti relativi alle retribuzioni degli ultimi tre mesi del contratto di lavoro o del rapporto di lavoro situati entro il periodo di sei mesi precedente la data dell'insorgere dell'insolvenza del datore di lavoro.

17. In secondo luogo, il n. 3 del medesimo articolo consente agli Stati membri,

« per evitare di versare delle somme che vanno oltre il fine sociale della presente direttiva, [di] (...) fissare un massimale per la garanzia di pagamento dei diritti non pagati dei lavoratori subordinati. Quando si avvalgono di tale facoltà, gli Stati membri comunicano alla Commissione i metodi con cui fissano il massimale ».

18. L'art. 10, infine, autorizza gli Stati membri ad adottare le misure necessarie per evitare abusi e a rifiutare o a ridurre l'obbligo di pagamento a fronte dell'esistenza di legami particolari tra il lavoratore subordinato ed il datore di lavoro e di interessi comuni che si traducono in una collusione tra i medesimi.

19. La Commissione sottolinea come tutte queste norme prevedano solamente facoltà per gli Stati membri e come appaia incompatibile con il concetto di efficacia diretta delle direttive il fatto che, se una direttiva definisce in termini precisi i diritti dei singoli, lo Stato membro possa invocare il proprio inadempimento affermando che, qualora avesse provveduto alla trasposizione della direttiva, avrebbe potuto legittimamente fissare i diritti dei singoli ad un livello più basso.

20. Cosa pensare di tale ragionamento? È anzitutto giocoforza rilevare che la Commissione non ricorda affatto la seconda condizione posta dalla Corte, vale a dire quella del carattere incondizionato delle norme invocate. Ci si chiede se, a fronte di un complesso di disposizioni che fissano una regola e prevedono, al tempo stesso, una serie di possibilità di restringerne la portata, si possa enucleare la regola dal resto ed affermare che essa è precisa e incondizionata. O si vuol lasciar intendere che il principio secondo cui uno Stato membro non può invocare il proprio inadempimento conduca a rendere « incondizionata *in base al proprio contenuto* » una norma in ordine alla quale è espressamente lasciato allo Stato membro un ampio margine di discrezionalità? Tale ragionamento mi sembra inaccettabile.

21. A sostegno della loro tesi i ricorrenti nella causa principale si richiamano alla sentenza Marshall e la Commissione alle sentenze Becker e McDermott e Cotter.

Orbene, nel punto 55 della motivazione della sentenza Marshall[2] la Corte ha appunto affermato

2 — Sentenza 26 febbraio 1986, Marshall (causa 152/84, Racc. pag. 723).

« che l'art. 5 della direttiva [76/207] *non attribuisce affatto* agli Stati membri *la facoltà di condizionare o di restringere* l'applicazione del principio della parità di trattamento nel proprio campo d'applicazione ».

Analoga conclusione era stata espressa dalla Corte nel punto 39 della motivazione della sentenza Becker [3].

È certo, invece, che nel caso in esame l'art. 4 attribuisce agli Stati membri il diritto di limitare l'obbligo di pagamento degli organismi di garanzia.

22. Quanto al punto 15 della sentenza McDermott e Cotter [4], citato dalla Commissione, vi si afferma che

« non si può invocare il fatto che le direttive lasciano la scelta della forma e dei mezzi onde raggiungere il risultato perseguito per negare qualsiasi efficacia a quelle disposizioni della direttiva che possono essere fatte valere in giudizio ».

Nella sentenza McDermott e Cotter la Corte ha considerato, sostanzialmente, che sussistevano due possibilità di realizzare la parità di trattamento fra uomini e donne: o alzare il livello delle prestazioni previdenziali previste per le donne adeguandolo a quello degli uomini, ovvero ridurre quest'ultimo. Atteso che l'Irlanda non aveva provveduto a trasporre la direttiva e non aveva, dunque, operato alcuna scelta, la Corte ha dichiarato che doveva trovare applicazione la prima soluzione. Ma il risultato finale, vale a dire la parità di trattamento, era prescritto dalla direttiva in termini chiari e incondizionati.

23. Nel caso in esame, invece, ci troviamo ancora nella fase in cui occorre accertare se le disposizioni della direttiva che definiscono i diritti dei singoli siano sufficientemente precise e incondizionate per poter essere invocate in giudizio. Non si tratta in questo caso della scelta della forma e dei mezzi per raggiungere il risultato prescritto, bensì, in misura assai ampia, della definizione del risultato stesso.

Orbene, nella sentenza Kaefer e Procacci [5] questa Corte ha affermato che

« una disposizione è incondizionata quando non lascia agli Stati membri alcun margine discrezionale ».

Pertanto, se si volesse seguire, pur in presenza di tale statuizione, il ragionamento suggerito dai ricorrenti e dalla Commissione e tentare di ricavare dalle norme della direttiva un « obbligo minimo » (idea in sé e per sé interessante) in ogni caso vincolante per gli Stati membri, si dovrebbe tuttavia tener conto della facoltà prevista dall'art. 4, n. 2.

24. Anche questa via non è, però, percorribile, in quanto in tal modo si ignorerebbe il margine di discrezionalità estremamente ampio che il n. 3 del medesimo articolo lascia agli Stati membri (fissazione di un tetto per evitare il versamento di somme che va-

3 — Sentenza 19 gennaio 1982, Becker (causa 8/81, Racc. pag. 53).

4 — Sentenza 24 marzo 1987, Mc Dermott e Cotter (causa 286/85, Racc. pag. 1453).

5 — Sentenza 12 dicembre 1990, Kaefer e Procacci, punto 26 della motivazione (cause riunite C-100/89 e C-101/89, Racc. pag. I-4647).

dano di là dalle finalità sociali della direttiva). Ritengo, pertanto, che non sia possibile ricavare un tale « obbligo minimo ».

25. Per quanto attiene, invece, all'art. 10 della direttiva 80/987, ritengo fondato l'argomento dedotto dalla Commissione in relazione al punto 32 della motivazione della sentenza Becker. Si trattava d'interpretare la portata dell'art. 13, parte B, lett. d), punto 1, della sesta direttiva in materia di IVA, il quale stabilisce che

« gli Stati membri esonerano, alle condizioni da essi stabilite per assicurare la corretta e semplice applicazione delle esenzioni sottoelencate e per prevenire ogni possibile frode, evasione, ed abuso (...) d) le operazioni seguenti: 1. la concessione e la negoziazione di crediti ».

Questa Corte ha rilevato che le « condizioni » di cui alla detta disposizione

« non riguardano in alcun modo la definizione del contenuto del previsto esonero » (punto 32 della motivazione della sentenza) ».

Si può ritenere che l'art. 10 della direttiva 80/987 sia anch'esso diretto, sostanzialmente, ad evitare frodi e abusi.

26. Resta il fatto che l'ampio margine di discrezionalità che l'art. 4 lascia agli Stati membri non consente di affermare che le disposizioni della direttiva che definiscono l'estensione dei diritti dei beneficiari siano incondizionate e sufficientemente precise.

C — *Sull'individuazione del debitore*

27. Esaminiamo, innanzitutto, cosa prevede la direttiva. L'art. 3 dispone che

« Gli Stati membri *adottano le misure necessarie* affinché gli organismi di garanzia assicurino (...) il pagamento dei diritti non pagati (...) ».

Ai sensi dell'art. 5,

« Gli Stati membri *fissano le modalità di organizzazione*, di *finanziamento* e di *funzionamento* degli organismi di garanzia nel rispetto, in particolare, dei seguenti principi:

a) il patrimonio degli organismi dev'essere indipendente dal capitale di esercizio dei datori di lavoro e essere costituito in modo da non poter essere sequestrato in un procedimento in caso di insolvenza;

b) i datori di lavoro devono contribuire al finanziamento, a meno che quest'ultimo non sia integralmente assicurato dai pubblici poteri;

c) l'obbligo di pagamento a carico degli organismi esiste indipendentemente dall'adempimento degli obblighi di contribuire al finanziamento ».

28. A mio avviso, da tali norme emerge che l'applicazione in concreto della direttiva è subordinata in ogni caso a due condizioni, vale a dire:

— l'istituzione di un organismo di garanzia o la designazione di un ente esistente come debitore delle prestazioni previste dalla direttiva;

— la determinazione delle modalità del suo finanziamento e, in particolare, del ruolo che lo Stato intende assumere a tal riguardo.

29. La Commissione, che ha particolarmente approfondito il problema, non contesta che spetti allo Stato l'adozione di tutti i detti provvedimenti, ma non ne deriva la conclusione che le norme della direttiva non siano direttamente applicabili.

Ad avviso della Commissione, è sufficiente dimostrare che la responsabilità finanziaria per le prestazioni previste dalla direttiva gravi in ultima analisi sullo Stato per poter assimilare gli organismi di garanzia allo Stato. Il giudice nazionale potrebbe, quindi, condannare lo Stato a versare le indennità minime previste dalla direttiva.

La Commissione ritiene che tale possibilità di assimilare gli organismi allo Stato discenda dall'art. 5, lett. b), della direttiva, ai sensi del quale « i datori di lavoro devono contribuire al finanziamento [dell'organismo di garanzia] a meno che quest'ultimo non sia integralmente assicurato dai pubblici poteri ». La direttiva prevede, quindi, come facoltà alternativa il finanziamento integrale degli organismi da parte dello Stato.

Orbene, prosegue la Commissione, se la direttiva prevede la possibilità di essere applicata in base al principio della responsabilità finanziaria dello Stato, quest'ultimo non può sottrarsi a tale responsabilità adducendo che, se avesse rispettato l'obbligo di dare applicazione alla direttiva, avrebbe potuto far sostenere una parte o eventualmente la totalità dell'onere finanziario da altri soggetti.

30. Tale ragionamento non mi appare convincente. Infatti, delle due l'una. O il finanziamento dell'organismo di garanzia da parte dei datori di lavoro costituisce la regola ed il finanziamento da parte della pubblica amministrazione la facoltà alternativa, ed in tal caso la Commissione non può sostenere, contrariamente a quanto ha affermato in relazione agli artt. 3 e 4, che pur, in mancanza di una decisione dello Stato membro di avvalersi della facoltà alternativa, questa deve comunque trovare applicazione. Oppure lo Stato membro deve necessariamente operare una scelta circa le modalità di finanziamento dell'organismo di garanzia e, in tal caso, la norma de qua non ha carattere incondizionato. Quest'ultima ipotesi è, a mio avviso, quella giusta. La questione se l'organismo di garanzia sia o no assimilabile allo Stato dipende da una decisione che spetta allo Stato medesimo.

31. Propongo, pertanto, di risolvere la prima parte della prima questione nel senso che le disposizioni della direttiva 80/987 non sono sufficientemente precise e incondizionate per poter generare diritti che i privati possano far valere in giudizio.

II — *Sul risarcimento del danno subito da soggetti privati per effetto della mancata trasposizione della direttiva 80/987*

32. Le prime questioni poste dai due giudici di rinvio riguardano, in secondo luogo,

espressamente l'ipotesi in cui le disposizioni pertinenti della direttiva 80/987 non siano sufficientemente precise e incondizionate per poter essere invocate dinanzi al giudice nazionale: si chiede se, in tal caso, un singolo leso dalla mancata esecuzione della direttiva da parte di uno Stato membro possa pretendere il risarcimento del danno eventualmente derivatogli.

33. In considerazione della complessità delle riflessioni che i molteplici aspetti di tale problematica richiedono, farò, in un primo momento, una sintesi delle conclusioni cui sono giunto, ed esporrò più in dettaglio, in un secondo momento, il ragionamento seguito, basato essenzialmente sulla giurisprudenza di questa Corte.

A — *Sintesi*

1. Se, allo stato attuale del diritto comunitario, spetta in linea di principio all'ordinamento giuridico di ogni Stato membro determinare l'iter giuridico che consenta di realizzare la piena efficacia del diritto comunitario, tale competenza dello Stato trova tuttavia una limitazione certa nell'obbligo stesso degli Stati membri, sancito dal diritto comunitario, di garantire tale efficacia.

2. Ciò non vale unicamente per le norme di diritto comunitario aventi efficacia diretta, bensì per tutte le norme intese ad attribuire diritti ai singoli. L'assenza di efficacia diretta non significa, infatti, che l'effetto voluto dal diritto comunitario non sia quello di attribuire diritti ai singoli, bensì solamente che tali diritti non sono sufficientemente precisi ed incondizionati perché possano essere fatti valere ed applicati senza ulteriori misure.

3. In caso di mancata o non corretta trasposizione di una direttiva, lo Stato membro priva il diritto comunitario dell'effetto voluto ed incorre, al tempo stesso, nella violazione degli artt. 5 e 189, terzo comma, del Trattato, che sanciscono la natura vincolante della direttiva ed obbligano lo Stato membro ad adottare tutte le misure necessarie ai fini della sua esecuzione.

4. Qualora la violazione di tale obbligo sia stata dichiarata in una sentenza della Corte emanata ai sensi degli artt. 169-171 del Trattato, l'autorità del giudicato nonché l'art. 171 del Trattato impongono allo Stato membro di adottare — senza poter opporre ostacoli di qualsivoglia natura — tutte le misure atte a rimuovere l'inadempimento ed a ripristinare l'effetto voluto del diritto comunitario. Lo Stato membro può essere anche obbligato, a tal titolo, al risarcimento dei danni causati ai singoli per effetto del proprio illegittimo comportamento.

5. In base al diritto comunitario la responsabilità dello Stato membro deve poter sorgere quantomeno nel caso in cui ricorrano i presupposti che fanno sorgere la responsabilità della Comunità per violazione del diritto comunitario da parte di una delle sue istituzioni. Nell'ipotesi di una direttiva che avrebbe dovuto essere trasposta per mezzo di un atto normativo è, pertanto, sufficiente che le pertinenti disposizioni della direttiva siano dirette alla tutela degli interessi dei singoli. La condizione di una violazione grave di una norma giuridica di rango superiore deve, infatti, ritenersi sussistente nell'i-

potesi in cui la Corte abbia dichiarato l'inadempimento dello Stato membro in una sentenza pronunciata in base agli artt. 169-171 del Trattato.

6. Allo stato attuale del diritto comunitario, l'azione per responsabilità promossa dinanzi al giudice nazionale contro uno Stato membro soggiace, per quanto attiene agli altri aspetti e, in particolare, alla valutazione del pregiudizio subito ed alle modalità procedurali, alle norme dell'ordinamento nazionale, con la duplice riserva che esse non possono essere meno favorevoli rispetto a quelle riguardanti analoghe azioni di carattere interno e che non possono essere congegnate in maniera tale da rendere praticamente impossibile la riparazione del danno subito. Ciò implica quanto meno che i mezzi di ricorso più idonei esistenti nell'ordinamento nazionale debbano essere interpretati in modo da rispettare tali esigenze se non addirittura che, ove non esistano rimedi giuridici idonei, si debba provvedere alla loro istituzione.

7. L'azione per responsabilità riveste natura differente rispetto all'azione risarcitoria basata su norme di una direttiva aventi efficacia diretta. Non si tratta di giungere, per via indiretta, allo stesso risultato che si avrebbe nell'ipotesi in cui le norme della direttiva fossero munite di efficacia diretta. Il pregiudizio può essere valutato dal giudice nazionale « ex aequo et bono ». Le norme della direttiva possono tuttavia servirgli come punto di riferimento.

8. In considerazione dell'incertezza sussistente sino ad oggi in ordine alla responsabilità degli Stati membri in caso di violazione del diritto comunitario e delle conseguenze economiche che la decisione di questa Corte potrebbe produrre per inadempimenti verificatisi in passato, occorre porre limiti temporali alla sua efficacia.

B — *I dettagli del mio ragionamento*

34. I ricorrenti nella causa principale e la Commissione chiedono, in subordine, la condanna dello Stato italiano al risarcimento del danno.

La Commissione ha voluto sottolineare all'udienza che non è affatto suo intendimento proporre alla Corte di risolvere, in occasione della controversia in esame, la questione generale se la mancata trasposizione di una direttiva non avente efficacia diretta possa consentire un'azione di responsabilità. La tesi della Commissione sarebbe, invece, fondata su un'analisi dettagliata e minuziosa della direttiva de qua. Essa si baserebbe sulla peculiarità di quest'ultima.

La Commissione suggerisce di operare una distinzione fra azione di rimborso ed azione di accertamento della responsabilità per danni. A suo avviso, l'esperimento dell'azione di rimborso è subordinato alla prova che tre gruppi di norme siano muniti di « efficacia diretta », vale a dire:

— quelle che individuano i beneficiari dei diritti previsti dalla direttiva;

— quelle che definiscono l'estensione di tali diritti;

— e quelle che individuano il relativo debitore.

Per contro, sempre secondo la Commissione, nell'ambito dell'azione risarcitoria contro lo Stato non occorre dimostrare l'« efficacia diretta » del terzo gruppo di norme, essendo in tal caso il debitore « per definitionem » lo Stato.

35. A prescindere dal fatto che non mi sembra appropriato parlare di « efficacia diretta » con riguardo ad ognuno dei tre detti gruppi di norme singolarmente considerati e che sembrerebbe più corretto utilizzare l'espressione « disposizione incondizionata e sufficientemente precisa », non riesco a comprendere il ragionamento della Commissione. Infatti, anche a voler accogliere l'ipotesi da essa prospettata, vale a dire che nell'ambito della direttiva l'estensione dei diritti dei creditori sia definita in modo incondizionato e sufficientemente preciso, non si sfuggirebbe tuttavia alla necessità di stabilire una volta per tutte, a prescindere quindi dal caso di specie, se la responsabilità degli Stati membri possa sorgere per la mancata trasposizione di una direttiva.

A mio avviso, il punto da risolvere è dunque se, in generale, un giudice nazionale possa essere obbligato, in base al diritto comunitario, a dichiarare la responsabilità dello Stato qualora dalla mancata trasposizione di una direttiva non avente efficacia diretta sia derivato un danno per un privato.

36. I governi della Repubblica federale di Germania, del Regno Unito, dell'Italia e dei Paesi Bassi hanno escluso, nelle rispettive osservazioni presentate alla Corte, l'obbligatorietà del risarcimento, in base al diritto comunitario, dei danni derivanti non solo dalla mancata esecuzione di una direttiva quale quella di cui trattasi nella specie, bensì anche dalla violazione di norme di diritto comunitario direttamente applicabili o aventi efficacia diretta. Considerato che la loro tesi è interamente basata sulla giurisprudenza della Corte relativa a tali norme, è a questa che occorre, innanzitutto, rivolgere l'attenzione.

— La giurisprudenza della Corte relativa alle disposizioni direttamente applicabili o aventi efficacia diretta

37. Per quanto riguarda tali norme, è pacifico che

« secondo il principio della collaborazione, enunciato dall'art. 5 del Trattato, è ai giudici nazionali che è affidato il compito di garantire la tutela giurisdizionale spettante ai singoli in forza delle norme di diritto comunitario aventi efficacia diretta »

e che

« in mancanza di una specifica disciplina comunitaria, è l'ordinamento giuridico interno di ciascuno Stato membro che designa il giudice competente e stabilisce le modalità procedurali delle azioni giudiziali intese a garantire la tutela dei diritti spettanti ai singoli in forza delle norme comunitarie aventi efficacia diretta (...) » [6].

38. Tale tutela deve essere tuttavia « effettiva » come la Corte ha sottolineato nella sentenza 9 luglio 1985, Bozzetti, (punto 17 della motivazione, causa 179/84, Racc. pag.

6 — V. soprattutto le sentenze 16 dicembre 1976, Rewe, punto 5 della motivazione (causa 33/76, Racc. pag. 1989), e Comet, punti 12 e 13 della motivazione (causa 45/76, pag. 2043).

2301), facendo rinvio alla sentenza 19 dicembre 1968, Salgoil (causa 13/68, Racc. pag. 601, in particolare pag. 615), in cui ha parlato di tutela « diretta e immediata ». Si tratta di garantire la « concreta efficacia » del diritto comunitario e qualsiasi disposizione facente parte dell'ordinamento giuridico nazionale o qualsiasi prassi, legislativa, amministrativa o giudiziaria, che porti ad una riduzione dell'efficacia e, a fortiori, che osti alla piena efficacia del diritto comunitario, è incompatibile con le esigenze inerenti alla natura stessa del diritto comunitario [7].

39. I giudici nazionali devono adempiere il proprio obbligo di garantire un'effettiva tutela dei diritti attribuiti ai privati dal diritto comunitario

« disapplicando le disposizioni eventualmente contrastanti della legge interna, sia anteriore sia successiva alla norma comunitaria » [8].

Ciò non vale solamente per le leggi nazionali, bensì per qualsiasi norma dell'ordinamento interno, atteso che la Corte ha precisato nella sentenza 15 luglio 1964, Costa (causa 6/64, Racc. pag. 1127, in particolare pag. 1145), che

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

40. Nel caso in cui, in forza di norme nazionali contrastanti con norme di diritto comunitario aventi efficacia diretta, sia stato imposto a soggetti privati il pagamento di somme di denaro, incombe allo Stato membro, secondo la giurisprudenza della Corte in materia di ripetizione dell'indebito, di garantire il rimborso di tali somme e tale obbligo discende dall'efficacia diretta della norma comunitaria alla quale si è contravvenuto [9]. In altri termini

« il diritto di ottenere il rimborso della somma riscossa da uno Stato membro in spregio alle norme del diritto comunitario è *la conseguenza* e il complemento *dei diritti attribuiti agli amministrati dalle disposizioni comunitarie* (...) » [10].

41. Orbene, non vedo una differenza sostanziale tra un'azione diretta ad ottenere il rimborso di somme ed un'azione risarcitoria, in quanto in entrambi i casi si tratta di riparare un torto derivante dalla violazione del diritto comunitario. La Corte ha, peraltro, già affermato che l'efficacia diretta di una disposizione del diritto comunitario può costituire la base su cui fondare un'azione risarcitoria: rinvio, a mo' di esempio, alla sentenza della Corte 12 luglio 1990, Foster (causa C-188/89, Racc. pag. I-3313).

42. Dalle suesposte considerazioni emerge che l'eventuale risarcimento di un singolo per il pregiudizio subito per effetto della violazione di una norma del diritto comunitario avente efficacia diretta trova il proprio fondamento nell'ordinamento giuridico co-

7 — V. sentenza 19 giugno 1990, Factortame, punti 20 e 21 della motivazione (causa C-213/89, Racc. pag. I-2433), e sentenza 9 marzo 1978, Simmenthal, punto 22 della motivazione (causa 106/77, Racc. pag. 629).

8 — V. sentenza 9 marzo 1978, Simmenthal, punto 21 della motivazione (causa 106/77, Racc. pag. 629).

9 — V. in particolare sentenza 29 giugno 1988, Deville, punto 11 della motivazione (causa 240/87, Racc. pag. 3513).

10 — V. in particolare sentenza 2 febbraio 1988, Barra, punto 17 della motivazione (causa 309/85, Racc. pag. 355).

munitario stesso. Certamente, se nell'ordinamento giuridico esistono altri mezzi atti a garantire la concreta efficacia del diritto comunitario, essi potranno essere utilizzati. Ma, come ricordato dalla Corte nella sentenza 9 luglio 1985, Bozzetti, (punto 17 della motivazione, causa 179/84, Racc. pag. 2301), se è pur vero che

« spetta all'ordinamento giuridico di ciascuno Stato membro designare il giudice competente a risolvere controversie vertenti sui diritti soggettivi, scaturenti dall'ordinamento giuridico comunitario, (...) *gli Stati membri sono tenuti a garantire, in ogni caso, la tutela effettiva di detti diritti* ».

Se, dunque, il risarcimento costituisce l'unico mezzo eventualmente in grado di assicurare una tale tutela effettiva, sullo Stato membro grava l'obbligo, in base al diritto comunitario, di mettere a disposizione degli amministrati i rimedi giuridici che consentano di ottenere il risarcimento stesso.

43. I quattro governi che hanno presentato osservazioni hanno tuttavia sostenuto che la giurisprudenza della Corte non si è limitata a rinviare all'ordinamento nazionale per quanto riguarda le modalità cui devono essere soggette eventuali azioni risarcitorie nei confronti dello Stato e che anche la questione di principio relativa all'esperibilità di tali azioni dovrebbe essere risolta in base al diritto nazionale. Sempre secondo i detti governi, se l'ordinamento giuridico nazionale è già determinante quando si tratti di disposizioni aventi efficacia diretta, ciò varrebbe a fortiori anche in ordine a disposizioni non munite di tale efficacia.

Anche all'udienza gli agenti dei governi britannico e tedesco hanno innanzitutto cercato di confutare gli argomenti dedotti dalla Commissione a sostegno dalla propria tesi dalla sentenza 22 gennaio 1976, Russo (causa 60/75, Racc. pag. 45). In tale sentenza la Corte ha dichiarato che

« Nell'ipotesi che il danno derivi dalla violazione di una norma di diritto comunitario da parte dello Stato, questo dovrà risponderne, nei confronti del soggetto leso, in conformità alle disposizioni di diritto interno relative alla responsabilità della pubblica amministrazione » (punto 9 della motivazione).

Nella specie si trattava della violazione di un regolamento relativo all'organizzazione comune dei mercati agricoli.

44. È vero che la Corte ha fatto rinvio alle « disposizioni di diritto interno relative alla responsabilità della pubblica amministrazione ». Resta però il fatto che essa ha dichiarato che lo Stato *deve* rispondere, nei confronti dei soggetti lesi, delle conseguenze loro derivanti dalla violazione del diritto comunitario. Mi sembra che in tal modo la Corte abbia affermato il principio dell'obbligo dello Stato di riparare il danno causato, lasciando all'ordinamento nazionale il compito di disciplinarne le modalità. Se la Corte avesse inteso far rinvio all'ordinamento nazionale anche per quanto riguarda il principio stesso, l'avrebbe certamente detto esplicitamente, considerato, da un lato, che una delle questioni pregiudiziali verteva espressamente sull'esistenza di tale

principio nel diritto comunitario (v. la quinta questione, Racc. 1976, pag. 47) e, dall'altro, che tanto l'attore nella causa principale [11] quanto la Commissione [12] si erano chiaramente espressi, sulla questione, in senso affermativo.

45. Quanto alle altre sentenze cui i governi si sono richiamati, nuovamente e in particolare nel corso dell'udienza, ritengo che nemmeno queste pronunce debbano necessariamente essere interpretate nel senso da essi suggerito. È peraltro significativo rilevare che nelle rispettive osservazioni scritte i ricorrenti nella causa principale e la Commissione, da un lato, ed i governi britannico ed olandese dall'altro, hanno citato le stesse sentenze a sostegno di tesi divergenti se non opposte [13].

46. Esaminiamo la causa 33/76 Rewe. È vero che la sentenza della Corte 16 dicembre 1976, punto 5 della motivazione (Racc. pag. 1989) contiene l'affermazione, precedentemente menzionata, che, secondo alcuni, indicherebbe che, allo stato attuale del diritto comunitario, la responsabilità dello Stato per l'inadempimento dei propri obblighi comunitari rientra unicamente nella sfera del diritto nazionale. Tuttavia, è evidente che la Corte ha fatto rinvio all'ordinamento giuridico interno degli Stati membri solo per quanto attiene all'individuazione dei giudici competenti e alla disciplina delle modalità procedurali, il che implica necessariamente che, per gli Stati membri e, segnatamente, per i rispettivi giudici nazionali, vige il principio dell'obbligo di garantire prima di tutto la tutela giuridica dei diritti che l'ordinamento comunitario attribuisce ai singoli.

La conclusione che l'ordinamento nazionale non può spingersi sino a mettere in discussione il principio stesso dell'obbligo dello Stato membro di garantire la tutela dei diritti attribuiti dal diritto comunitario ai singoli è avvalorata, da un lato, dal fatto che la Corte ha precisato che le modalità procedurali, fissate dall'ordinamento nazionale, non devono condurre

« a rendere praticamente impossibile l'esercizio dei diritti che i giudici nazionali hanno l'obbligo di tutelare ».

D'altro canto, rinviando agli artt. 100-102 e 235 del Trattato per quanto attiene all'adozione dei procedimenti eventualmente necessari per ovviare alle divergenze delle disposizioni legislative, regolamentari o amministrative degli Stati membri in materia, la Corte mi sembra aver implicitamente riconosciuto che il principio della responsabilità dello Stato ricade nella sfera del diritto comunitario. In tal modo la Corte ha ammesso, in ogni caso, che il diritto comunitario può servire da base, se non per la creazione di nuovi rimedi giuridici oltre a quelli previsti dall'ordinamento nazionale, quantomeno per l'adeguamento o l'interpretazione dei rimedi giuridici esistenti in modo che questi possano essere utilizzati ai fini della tutela dei diritti attribuiti ai singoli dal diritto comunitario.

11 — Secondo il Russo « nella fattispecie dovrebbe essere stabilito solo il principio dell'obbligo di risarcimento » mentre « le modalità per la sua concreta attuazione dovrebbero continuare ad essere di competenza del giudice nazionale » (Racc. 1976, pag. 50, primo capoverso della colonna di sinistra).

12 — Secondo la Commissione, « il diritto interno *deve* contemplare procedimenti atti a tutelare i diritti derivanti dalle norme comunitarie » e « il principio dell'effettività nonché quello dell'applicazione uniforme del diritto comunitario esigono che tale salvaguardia, " ferma restando l'indifferenza del diritto comunitario per il mezzo prescelto, sia adeguata ed efficace " » (Racc. 1976, pag. 51, rispettivamente secondo e quarto capoverso della colonna di destra).

13 — V. la sentenza 9 novembre 1983, San Giorgio (causa 199/82, Racc. pag. 3595), per gli attori della causa principale; v. la sentenza 13 febbraio 1979, Granaria (causa 101/78, Racc. pag. 623), per la Commissione e per il governo olandese; v. la sentenza 7 luglio 1981, Rewe (causa 158/80, Racc. pag. 1805), per il governo britannico.

47. Non ritengo che tale conclusione debba essere rivista alla luce della sentenza 7 luglio 1981, relativa ad un'altra causa Rewe (causa 158/80, Racc. pag. 1805). È vero che la Corte ha ivi affermato che il Trattato

« non ha (...) inteso *istituire* mezzi d'impugnazione esperibili dinanzi ai giudici nazionali, onde salvaguardare il diritto comunitario, diversi da quelli già contemplati dal diritto nazionale » (punto 44 della motivazione).

Ha aggiunto, tuttavia, che

« per contro, il sistema di tutela giurisdizionale istituito dal Trattato, che trova in particolare espressione nell'art. 177, implica che *qualunque tipo d'azione contemplato dal diritto nazionale* deve poter essere esperito per garantire il rispetto delle norme comunitarie aventi efficacia diretta alle stesse condizioni di ricevibilità e di procedura che valgono quando si tratta di garantire l'osservanza del diritto nazionale ».

Ritengo, quindi, che uno Stato membro non possa eccepire, a fronte di un'azione di responsabilità intentata nei suoi confronti in ragione della violazione di un diritto attribuito dall'ordinamento comunitario direttamente ai privati, che nel proprio ordinamento giuridico nazionale vige il principio della non responsabilità dei pubblici poteri e particolarmente del potere legislativo: se esiste il genere di azione in cui si inquadra l'azione di responsabilità, uno Stato membro non potrà più escluderne l'accesso ai singoli in base ad eccezioni fondate sulla natura del preteso soggetto responsabile e mettere, così, in discussione l'efficacia del diritto comunitario direttamente applicabile.

Ci troviamo qui, peraltro, in un contesto totalmente diverso da quello nell'ambito del quale taluni Stati membri hanno sviluppato la teoria della non responsabilità dello Stato legislatore. Giustamente la Commissione ha osservato all'udienza che nel diritto nazionale non esistono molte ipotesi in cui non solo vi sia l'obbligo per il legislatore di emanare una legge, in cui non solo sia possibile stabilire con sufficiente precisione quel che debba esser fatto, ma, per di più, il legislatore debba agire entro un determinato termine. A mio avviso, non è esagerato affermare che, per quanto riguarda la trasposizione delle direttive, il legislatore si trova in una posizione analoga a quella dell'amministrazione incaricata dell'esecuzione di una legge.

48. Nemmeno si può trarre argomento dal riferimento operato dalla Corte alle condizioni di ricevibilità e procedurali che devono essere soddisfatte qualora si tratti di garantire il rispetto del diritto nazionale. Da un lato, problemi di ricevibilità e procedurali si pongono solo in ordine ad un mezzo di ricorso esistente. Dall'altro, tale riferimento è stato operato nel particolare contesto della causa Rewe (causa 158/80) e, soprattutto, dopo che la Corte aveva espressamente rilevato che nell'ipotesi ivi in esame il diritto nazionale, nella specie quello tedesco, riconosceva a tutti gli interessati un diritto di agire (punto 40 della motivazione della sentenza). La Corte poteva, quindi, limitarsi ad affermare che in tale ipotesi tale diritto d'agire doveva poter essere esercitato in condizioni analoghe nell'ambito dell'ordinamento giuridico comunitario.

Parimenti, nella specie, non sembra esistere alcun dubbio in ordine all'esistenza di un adeguato rimedio giuridico.

49. Dalle considerazioni che precedono deriva che dalla citata sentenza non può ricavarsi che il diritto comunitario non possa imporre in alcun caso ad uno Stato membro di mettere a disposizione degli amministrati rimedi giuridici che consentano loro di far efficacemente valere i diritti loro attribuiti dal diritto comunitario, qualora analoghi rimedi non esistano ovvero non siano accessibili alle stesse condizioni nell'ambito nazionale. L'art. 215, secondo comma, del Trattato presuppone peraltro l'esistenza di tali mezzi d'impugnazione.

50. Obiezioni convincenti non possono essere nemmeno dedotte dalle altre sentenze richiamate in particolare dal governo tedesco. Nella sentenza 13 febbraio 1979, Granaria (causa 101/78, Racc. pag. 623), la Corte ha sì affermato che

« la questione del risarcimento, da parte di un ente nazionale, dei danni causati ai singoli da enti o dipendenti degli Stati membri, sia per violazione del diritto comunitario, sia per azione o omissione contrastante col diritto interno e che abbia avuto luogo in occasione dell'applicazione del diritto comunitario, non rientra nell'ambito dell'art. 215, secondo comma, del Trattato e va valutata dai giudici nazionali in funzione del diritto interno dello Stato membro interessato ».

Il caso Granaria presentava, tuttavia, varie particolarità di cui si deve tener conto al fine di valutarne esattamente la portata. Anzitutto, la controversia verteva, in realtà, sulla responsabilità per il danno causato da atti normativi comunitari dichiarati invalidi. La questione del risarcimento da parte di un ente nazionale non si poneva se non in quanto l'ente aveva emanato atti in applicazione di un regolamento comunitario rivelatosi illegittimo. La Corte ha inoltre precisato, senza possibilità di equivoco, che sino alla dichiarazione di illegittimità di tale regolamento l'ente nazionale non poteva fare altro che applicarlo. In base alla stessa considerazione l'avvocato generale Capotorti aveva affermato che

« in realtà, nella specie, nessuna violazione del diritto comunitario (...) si è verificata »

concludendo che

« perciò non vi è luogo a supporre che una responsabilità statale sussista » (Racc. 1979, pag. 644, colonna di sinistra).

La Corte ha, infine, ricordato che l'invalidità del regolamento de quo non era sufficiente perché sussistesse la responsabilità della Comunità ex art. 215, secondo comma, del Trattato. In tale contesto risulta del tutto normale che, nell'ipotesi in cui la questione dell'eventuale responsabilità dell'ente nazionale fosse stata sollevata dinanzi ad un giudice nazionale, questi dovesse risolverla in base al diritto nazionale, tanto più che l'applicazione dell'art. 215, secondo comma, rientra nella giurisdizione esclusiva della Corte di giustizia. È peraltro pacifico, a seguito della sentenza 27 settembre 1988, Asteris, punti 18, 19 e 20 della motivazione (cause riunite 106/87-120/87, Racc. pag 5515), che, qualora l'illegittimità di un atto comunitario non sia stata ritenuta sufficiente per far sorgere la responsabilità della Comu-

nità, per lo stesso motivo non possa nemmeno sorgere la responsabilità di un'autorità nazionale che si sia limitata a dare esecuzione a tale atto ed alla quale non possa imputarsi l'illegittimità di cui questo è viziato, ma possa tutt'al più esserlo per una causa diversa dall'illegittimità dell'atto comunitario. Questa sentenza mi sembra interessante anche in quanto indica come il diritto comunitario possa influire sui rimedi giuridici interni: una sentenza della Corte che escluda la responsabilità della Comunità ex art. 215 del Trattato osta all'esperimento di un'azione risarcitoria nei confronti dello Stato basata sullo stesso motivo dedotto a fondamento del ricorso respinto dalla Corte (v. anche il punto 29 della motivazione della sentenza).

51. Quanto alla sentenza 9 novembre 1983, San Giorgio (causa 199/82, Racc. pag. 3595), è pur vero che la Corte si è richiamata alla propria tradizione giurisprudenziale secondo cui le condizioni sostanziali e formali relative al rimborso di tributi nazionali in contrasto con le norme di diritto comunitario sono quelle stabilite dall'ordinamento nazionale, con la sola riserva che non possono essere meno favorevoli di quelle riguardanti analoghe azioni di carattere interno e non possono essere congegnate in modo tale da rendere praticamente impossibile l'esercizio dei diritti attribuiti dall'ordinamento giuridico comunitario. Ciò che mi sembra, tuttavia, più importante nel contesto in esame è che la Corte ha anzitutto fatto rilevare che

« il *diritto* di ottenere il rimborso di tributi riscossi da uno Stato membro in contrasto con le norme di diritto comunitario è la *conseguenza* ed il *completamento* dei diritti riconosciuti ai singoli dalle norme comunitarie che vietano le tasse d'effetto equivalente a dazi doganali o, secondo i casi, l'applicazione discriminatoria di imposte interne » (punto 12 della motivazione).

Mi sembra che da tale affermazione emerga chiaramente che uno Stato membro ha l'*obbligo* di prevedere i mezzi giuridici necessari per consentire agli amministrati di ottenere il rimborso di tributi versati in contrasto con il diritto comunitario e, pertanto, di poter far pienamente valere i diritti loro attribuiti dall'ordinamento comunitario. Ciò è ulteriormente avvalorato dal fatto che la Corte ha infine affermato nella sentenza medesima che uno Stato membro non può subordinare il rimborso di tali tributi a regole che rendano il rimborso stesso praticamente impossibile,

« e ciò anche nel caso in cui il rimborso di altri dazi, imposte o tasse riscossi in contrasto col diritto nazionale sia sottoposto alle medesime condizioni restrittive ».

Secondo la Corte, anche la circostanza che tali condizioni restrittive si applichino al *complesso* delle imposte, dazi e tasse nazionali non può costituire motivo per negare il rimborso di tributi riscossi in contrasto con il diritto comunitario (v. punto 17 della motivazione della sentenza).

52. Nessuna delle sentenze richiamate dai governi che hanno presentato osservazioni dinanzi alla Corte consente, quindi, di ritenere fondata la tesi, dagli stessi prospettata, secondo cui spetterebbe unicamente al diritto nazionale determinare non solo in quali condizioni, ma anche *se* uno Stato membro possa essere considerato responsabile e tenuto a risarcire i danni subiti dai singoli a causa della violazione, da parte sua, dei diritti ad essi attribuiti dal diritto comunitario.

— L'insegnamento che emerge dalle sentenze Factortame I e Zuckerfabrik

53. A seguito della sentenza della Corte 19 giugno 1990, Factortame I (causa C-213/89, Racc. pag. 2433), non mi sembra, peraltro, che possano sussistere più dubbi quanto al fatto che in determinati casi il diritto comunitario stesso possa direttamente attribuire alle autorità giudiziarie nazionali i poteri necessari al fine di garantire l'effettiva tutela giuridica di tali diritti, anche quando non esistano analoghi poteri nell'ordinamento nazionale [14]. Dalla detta sentenza emerge, infatti, che il diritto comunitario impone ai giudici nazionali di sospendere l'applicazione di una norma nazionale assertivamente contraria al diritto comunitario anche quando, in base al diritto interno, non abbiano il potere di disporre provvedimenti provvisori diretti alla sospensione delle norme interne.

54. Va aggiunto che dalla sentenza della Corte 21 febbraio 1991, Zuckerfabrik Süderdithmarschen e Zuckerfabrik Soest (cause riunite C-143/88 e C-92/89, Racc. pag. I-415), emerge che il diritto comunitario può anche stabilire le condizioni relative all'esercizio delle competenze da esso attribuite ai giudici nazionali. In tale sentenza la Corte ha, infatti, anzitutto rilevato che

« la tutela cautelare garantita dal diritto comunitario ai singoli dinanzi ai giudici nazionali non può variare a seconda che essi contestino la compatibilità delle norme nazionali con il diritto comunitario [fattispecie che ricorreva nella causa Factortame I] oppure la validità di norme del diritto comunitario derivato [fattispecie che ricorreva nella causa Zuckerfafrik], vertendo la contestazione, in entrambi i casi, sul diritto comunitario medesimo » (punto 20 della motivazione).

La Corte ha, poi, affrontato la questione dei presupposti in base ai quali i giudici nazionali possono assicurare tale tutela provvisoria, vale a dire, nella specie, disporre la sospensione dell'esecuzione di un atto amministrativo nazionale basato su un regolamento comunitario quando sussistano dubbi circa la validità di quest'ultimo, ed ha constatato che gli ordinamenti nazionali presentano divergenze in materia,

« divergenze [che] possono nuocere all'uniforme applicazione del diritto comunitario » (punto 25 della motivazione).

Orbene, secondo la Corte,

« tale uniforme applicazione costituisce un'esigenza fondamentale dell'ordinamento giuridico comunitario »

e

« implica quindi, che la sospensione dell'esecuzione di provvedimenti amministrativi basati su un regolamento comunitario, pur essendo disciplinata dalle norme di rito nazionali, in particolare per ciò che attiene alla

14 — V. in questo senso Simon, D. e Barav, A.: « Le droit communautaire et la suspension provisoire des mesures nationales: les enjeux de l'affaire Factortame », *Revue du Marché commun*, n. 340, ottobre 1990, pag. 591, in particolare pag. 596. V. anche Curtin, D.: « Directives: the effectiveness of judicial protection of individual rights », *Common Market Law Review 27*, 1990, pag. 709, in particolare pag. 735.

proposizione ed all'istruzione della domanda, vada quanto meno assoggettata in tutti gli Stati membri a condizioni di concessione uniformi » (punto 26 della motivazione).

La Corte ha, infine, determinato tali presupposti uniformi per la concessione della sospensiva ispirandosi a quelli che valgono nel caso in cui dinanzi ad essa sia proposta domanda di sospensione dell'esecuzione ex art. 185 del Trattato CEE.

55. Certamente, nelle cause Zuckerfabrik si trattava di sospendere l'applicazione di un *atto amministrativo nazionale* emanato in esecuzione di un regolamento comunitario in considerazione della sospetta invalidità del regolamento stesso. Tuttavia, nel citato punto 20 della motivazione della sentenza, la Corte ha espressamente operato un parallelo tra tale ipotesi e quella di cui alla causa Factortame I, nella quale si trattava di sospendere l'applicazione di una *legge nazionale* in ragione della sua dubbia compatibilità con il diritto comunitario. Orbene, come si è visto, il potere, anzi, l'obbligo dei giudici nazionali di sospendere in questa ipotesi l'applicazione della legge nazionale trova origine nelle esigenze del diritto comunitario e sussiste anche quando poteri o obblighi analoghi non siano previsti dal diritto nazionale per fattispecie simili in cui non sia coinvolto il diritto comunitario. Non è quindi escluso che *i presupposti per la concessione* della sospensione dell'esecuzione di un atto amministrativo nazionale indicati dalla Corte nella sentenza Zuckerfabrik siano parimenti applicabili alla sospensione dell'applicazione di una legge nazionale che sia in contrasto con il diritto comunitario [15]. Atteso che il principio della prevalenza del diritto comunitario trova applicazione indipendentemente dal rango della normativa nazionale nella gerarchia delle fonti, ritengo in ogni caso che, in linea di massima, i provvedimenti legislativi nazionali non possano essere soggetti a trattamento differente rispetto ai provvedimenti nazionali di rango inferiore. Che questa debba essere la soluzione da accogliere è avvalorato dal fatto che la Corte, come si è visto, si è basata, nell'indicare i presupposti relativi alla concessione della sospensione dell'esecuzione, sulla propria giurisprudenza in ordine all'art. 185 del Trattato CEE, che contempla la sospensione dell'esecuzione di qualsiasi atto avverso il quale sia stato proposto ricorso dinanzi ad essa, compresi i regolamenti ai sensi dell'art. 189.

56. È anche vero che la giurisprudenza — sulla quale mi sono soffermato abbastanza lungamente — riguarda, ripeto, norme di diritto comunitario direttamente efficaci e non può essere, quindi, trasposta tale e quale a situazioni in cui i singoli non possono far valere dinanzi ai giudici nazionali diritti loro direttamente attribuiti da un atto facente parte dell'ordinamento comunitario. La sua analisi è risultata, tuttavia, necessaria in quanto i governi che hanno presentato osservazioni dinanzi alla Corte si sono basati su tale giurisprudenza per sostenere — a mio avviso, erroneamente — che non potrebbe essere fondata sul diritto comunitario un'azione eventualmente promossa da un singolo dinanzi ad un giudice nazionale per ottenere il risarcimento del danno cagionatogli dalla violazione, da parte dello Stato membro, degli obblighi comunitari ad esso incombenti e, in particolare, dalla mancata trasposizione di una direttiva. *Considerato che tale giurisprudenza è basata, tuttavia, sull'efficacia diretta,* resta la *questione* se nel diritto comunitario esistano *altri motivi* fondamentali che possano esigere che i giudici nazionali debbano poter accogliere, per quanto riguarda le norme prive di tale efficacia, una domanda risarcitoria.

15 — Seguendo tale tesi ci si ritrova di fronte alle questioni, lasciate aperte dal silenzio della Corte nella sentenza Factortame I, relative ai presupposti per l'esercizio dei poteri indicati nella sentenza medesima. V., in proposito, il citato articolo di Simon, D., e Barav, A., in particolare pag. 597.

— La responsabilità dello Stato nell'ipotesi di norme prive di efficacia diretta

57. In proposito, si può ricordare anzitutto — come hanno fatto i ricorrenti nella causa principale e la Commissione — la giurisprudenza della Corte, secondo cui, nell'azione per inadempimento, la prosecuzione del giudizio, anche nel caso in cui l'inadempimento sia stato sanato dopo la scadenza del termine fissato nel parere motivato di cui al secondo comma dell'art. 169 del Trattato, conserva un interesse che

« in particolare, può consistere nel far stabilire il fondamento della responsabilità eventualmente incombente allo Stato membro, a causa dell'inadempimento, nei confronti di altri Stati membri, della Comunità, o dei singoli » [16].

Tale affermazione della Corte, nonostante sia molto generica, mostra chiaramente che una sentenza dichiarativa di un inadempimento può costituire la base sulla quale un singolo può promuovere un'azione di responsabilità nei confronti dello Stato inadempiente. Il fatto che la Corte parli solamente dell'eventualità di una responsabilità dello Stato non mi sembra determinante rispetto al principio della responsabilità dello Stato stesso; la Corte può, infatti, aver voluto indicare che l'illegittimità del comportamento dello Stato non è sufficiente, dovendo ricorrere altre condizioni perchè tale responsabilità possa effettivamente sorgere. Orbene, come si è visto inizialmente, per quanto attiene alla mancata trasposizione della direttiva 80/987, l'Italia è stata condannata in base all'art. 169 del Trattato con la sentenza della Corte 2 febbraio 1989 (causa 22/87, Racc. pag. 143).

16 — Si veda la sentenza 19 marzo 1991, Commissione/Belgio, punto 41 della motivazione (causa C-249/88, Racc. pag. I-1275).

58. La Corte ha, peraltro, già affermato, come ricordato nell'ordinanza 28 marzo 1980, Commissione/Francia (punto 16 della motivazione, cause riunite 24/80 e 97/80 R, Racc. pag. 1319) che

« l'accertamento, in una sentenza munita dell'autorità della cosa giudicata nei confronti dello Stato membro interessato, di un inadempimento degli obblighi ad esso incombenti in forza del diritto comunitario implica " per le autorità nazionali competenti l'assoluto divieto di applicare una disposizione nazionale dichiarata incompatibile col Trattato e, se del caso, l'obbligo di adottare tutti i provvedimenti necessari per agevolare la piena efficacia del diritto comunitario " ». [17]

Alla luce delle suesposte considerazioni possono tenersi fermi i due punti seguenti: da un lato, l'autorità del giudicato di una sentenza dichiarativa di un inadempimento riguarda tutti gli organi dello Stato interessato e vincola, quindi, non solamente il potere esecutivo, ma anche quello legislativo e quello giudiziario; dall'altro, i detti organi sono tutti obbligati, qualora la semplice disapplicazione della norma nazionale contraria al diritto comunitario non sia idonea o sufficiente a garantire la piena efficacia del diritto comunitario, ad adottare qualsiasi altro opportuno provvedimento a tal fine.

59. Non si vede il motivo per cui in tali provvedimenti non dovrebbero rientrare misure dirette al risarcimento del danno derivato dalla violazione, da parte dello Stato, degli obblighi ad esso incombenti in forza

17 — Si veda la sentenza 13 luglio 1972, Commissione/Italia, punto 7 della motivazione (causa 48/71, Racc. pag. 529). Va sottolineato che in tale sentenza la Corte ha espressamente preso atto del fatto che l'Italia aveva posto fine al proprio inadempimento con effetto retroattivo all'insorgere della violazione (v. punti 11 della motivazione e 1 del dispositivo).

del diritto comunitario. Èanzitutto interessante rilevare, in proposito, che la Corte, quando ha affermato per la prima volta che una sentenza pronunciata ex art. 169 o ex art. 171 del Trattato può implicare un interesse materiale diretto all'accertamento della base della responsabilità dello Stato, ha inteso respingere l'eccezione sollevata dallo Stato convenuto, secondo cui la prosecuzione dell'azione per inadempimento era priva di oggetto, atteso che

« non sarebbe più materialmente possibile adempiere con effetto retroattivo gli obblighi che avrebbero dovuto essere adempiuti nel periodo stabilito dalle norme comunitarie di cui trattasi » (v. sentenza 7 febbraio 1973, Commissione/Italia, punto 8 della motivazione, causa 39/72, Racc. pag. 101).

La responsabilità dello Stato potrebbe, dunque, eventualmente supplire all'impossibilità di munire di effetto retroattivo i provvedimenti con cui lo Stato membro inadempiente intenda conformarsi ai propri obblighi.

60. In secondo luogo, omettendo di adempiere i propri obblighi e, in particolare, di provvedere alla trasposizione di una direttiva, uno Stato membro priva il diritto comunitario dell'effetto voluto. Mi sembra che ciò debba valere anche per il diritto comunitario che non è direttamente applicabile e, in particolare, per le disposizioni di una direttiva che non siano provviste di efficacia diretta. La mancanza di efficacia diretta non significa, infatti, che gli effetti voluti dalla direttiva non siano quelli di attribuire diritti ai singoli, bensì solamente che tali diritti non sono sufficientemente precisi e incondizionati per poter essere direttamente invocati ed applicati senza intervento dello Stato membro destinatario. In tale contesto non si deve nemmeno dimenticare che una direttiva è vincolante per quanto riguarda il risultato da raggiungere, che può essere, appunto, quello di attribuire diritti ai singoli.

61. Inoltre, l'applicazione del diritto comunitario differisce a seconda che gli Stati membri rispettino o no i loro obblighi e provvedano, o no, alla trasposizione delle direttive di cui sono destinatari. In mancanza di efficacia diretta, l'esigenza fondamentale dell'uniforme applicazione del diritto comunitario verrebbe ad essere rispettata quantomeno parzialmente se ai singoli, privati dei loro diritti a causa della mancata trasposizione di una direttiva, venisse riconosciuta una compensazione pressappoco equivalente.

62. Infine, la Corte ha già avuto occasione di precisare che lo scopo degli artt. 169-171 del Trattato consiste nell'eliminazione *effettiva* degli inadempimenti e delle loro conseguenze *passate e future*. È vero che nella sentenza 12 luglio 1973, Commissione/Germania, punto 13 della motivazione (causa 70/72, Racc. pag. 813), essa ha aggiunto che

« spetta (...) agli organi comunitari che hanno il compito di garantire il rispetto del Trattato il determinare in quale misura l'obbligo imposto allo Stato membro possa concretarsi nei pareri motivati (...) adottati in forza dell'art. 169 (...) come pure nei ricorsi proposti alla Corte ».

Tale precisazione non cambia tuttavia nulla per quanto riguarda il principio, trovando la sua spiegazione nel fatto che con essa la Corte ha inteso respingere un'eccezione di irricevibilità basata sulla considerazione che

« nell'ambito di un procedimento a carico di uno Stato membro, la Corte di giustizia deve limitarsi ad accertare l'inadempimento, mentre non può condannare detto Stato ad adottare determinati provvedimenti ».

e che

« La decisione circa i provvedimenti necessari per l'esecuzione della sentenza della Corte, al fine di eliminare le conseguenze dell'inadempimento, spetterebbe infatti esclusivamente allo Stato membro interessato » (punto 10 della motivazione).

Il fatto che una sentenza con cui la Corte accerti l'inadempimento abbia solo efficacia dichiarativa non esime lo Stato membro dall'obbligo, ad esso incombente a norma dell'art. 171 del Trattato,

« di prendere i provvedimenti che l'esecuzione della sentenza (...) importa »

e, quindi, di provvedere alla riparazione delle eventuali conseguenze dannose derivanti dal suo inadempimento.

63. Questo è quanto emerge in ogni caso dalla sentenza 16 dicembre 1960, Humblet (causa 6/60, Racc. pag. 1093, in particolare pag. 1113), in cui la Corte ha sottolineato la natura dichiarativa delle sentenze con cui accerta un inadempimento, aggiungendo che

« ove in una sentenza la Corte accerti che un atto legislativo od amministrativo degli organi di uno Stato membro contrasta col diritto comunitario, l'art. 86 del Trattato CECA [che è l'equivalente dell'art. 171 del Trattato CEE] impone a tale Stato tanto di revocare l'atto di cui trattasi quanto di riparare gl'illeciti effetti che ne possono essere derivati ».

64. Nessun argomento contrario mi sembra possa essere dedotto dalla successiva sentenza 14 dicembre 1982, Waterkeyn (cause riunite 314/81-316/81 e 83/82, Racc. pag. 4337), in cui la Corte ha sottolineato che

« le sentenze pronunciate a norma degli artt. 169-171 hanno in primo luogo lo scopo di definire i doveri degli Stati membri in caso di inosservanza dei loro obblighi »

e che

« Ai singoli derivano diritti dalle stesse disposizioni del dirittto comunitario che hanno efficacia diretta nell'ordinamento giuridico interno degli Stati membri » (punto 15 della motivazione).

Certamente, dalla giurisprudenza sopra richiamata sembra a prima vista emergere che una sentenza dichiarativa di un inadempimento non possa essere assunta dai singoli come base per le proprie rivendicazioni. Ad un più approfondito esame appare, tuttavia, che la Corte, chiamata a pronunciarsi sull'efficacia di una sentenza dichiarativa di un inadempimento emessa precedentemente, ha inteso solamente precisare che, in presenza di norme di diritto comunitario direttamente applicabili, non occorre che i singoli, per far valere i propri diritti, attendano la sentenza

dichiarativa dell'inadempimento, potendo infatti, a tal fine, invocare direttamente tali norme. Ciò mi sembra avvalorato dal fatto che la Corte, risolvendo la questione sottopostale, ha anzitutto affermato che

« i giudici di questo Stato [il cui inadempimento sia stato accertato] devono, a norma dell'art. 171, trarre le conseguenze dalla sentenza della Corte »,

precisando che

« tuttavia (...) i diritti dei singoli non scaturiscono dalla sentenza, ma dalle stesse norme del diritto comunitario che hanno efficacia diretta nell'ordinamento giuridico interno ».

Va rilevato, peraltro, che i diritti che un singolo può far valere per mezzo di una azione di responsabilità *non sono gli stessi diritti previsti nella norma di diritto comunitario violata, bensì tutt'al più dei diritti compensativi* di quelli di cui sia stato illegittimamente privato.

65. Le due sentenze citate da ultimo sono ugualmente importanti per altri motivi. Nella sentenza Waterkeyn, la Corte non ha mancato di precisare che, ai sensi dell'art. 171 del Trattato,

« tutti gli organismi dello Stato membro interessato devono garantire, nei settori di loro rispettiva competenza, l'esecuzione della sentenza della Corte » (punto 14 della motivazione).

Ciò non è altro che la conseguenza del fatto che

« la responsabilità di uno Stato membro ai sensi dell'art. 169 del Trattato sussiste, *quale che sia l'organo dello Stato* la cui azione od inerzia ha dato luogo alla trasgressione, e che uno Stato membro non può invocare norme o prassi del proprio ordinamento interno, né circostanze di fatto che si verifichino in sede nazionale, per giustificare l'inosservanza degli obblighi e dei termini contemplati dalle direttive comunitarie » [18]

e dal diritto comunitario in genere. D'altro canto, nella sentenza Humblet la Corte ha espressamente affermato che l'obbligo di rimuovere l'atto nazionale contrario al diritto comunitario e di provvedere alla riparazione degli effetti che ne siano potuti derivare risulta dal Trattato, che ha forza di legge negli Stati membri e prevale sul diritto interno (v. Racc. 1960, pag. 1113). Uno Stato membro non può, quindi, eccepire il principio della non responsabilità del legislatore, anche ove tale principio abbia il valore di norma costituzionale [19], per sottrarsi al proprio obbligo, derivante dal Trattato, di adottare tutti i provvedimenti necessari al

18 — Sentenza 26 febbraio 1976, Commissione/Italia, punto 14 della motivazione (causa 52/75, Racc. pag. 277).

19 — V., oltre alla sentenza 15 luglio 1964, Costa (causa 6/64, Racc. pag. 1127, in particolare pag. 1145), in particolare la sentenza 17 dicembre 1970, Internationale Handelsgesellschaft, punto 3 della motivazione, (causa 11/70, Racc. pag. 1125) « Il diritto nato dal Trattato, che ha una fonte autonoma, per sua natura non può infatti trovare un limite in *qualsivoglia norma di diritto nazionale* senza perdere il proprio carattere comunitario e senza che sia posto in discussione il fondamento giuridico della stessa Comunità. Di conseguenza, il fatto che siano menomati vuoi i diritti fondamentali sanciti dalla costituzione di uno Stato membro, vuoi *i principi di una costituzione nazionale*, non può sminuire la validità di un atto della Comunità né la sua efficacia nel territorio dello stesso Stato ».

fine di facilitare la piena efficacia del diritto comunitario, all'occorrenza mediante la riparazione del pregiudizio derivato ai singoli dalla violazione, da parte dello Stato medesimo, dei suoi obblighi comunitari [20]. Al contrario, come affermato dalla Corte in un contesto differente, quello delle norme finanziarie nazionali,

« In conformità degli obblighi generali imposti agli Stati membri dall'art. 5 del Trattato, esso deve infatti comportarsi, sul piano interno, in modo coerente col fatto di appartenere alla Comunità e deve, se del caso, modificare l'iter degli stanziamenti in bilancio in modo ch'esso non costituisca un ostacolo per il tempestivo adempimento degli obblighi incombentigli nell'ambito del Trattato » [21].

Ritengo che tale conclusione sia ulteriormente avvalorata dal fatto che la trasposizione delle direttive non rientra sempre né in tutti gli Stati membri nella sfera di competenza del potere legislativo e che eccepire il principio della non responsabilità del legislatore creerebbe, pertanto, disparità non solamente tra uno Stato membro ed un altro — a seconda che questi riconoscano tale principio ovvero che la trasposizione delle direttive spetti al legislatore —, bensì anche all'interno degli Stati membri stessi, a seconda che al legislatore competa la trasposizione di determinate direttive ma non di tutte. Va aggiunto che nella citata ordinanza 28 marzo 1980 (punto 16 della motivazione, Racc. pag. 1333), la Corte aveva già fermamente affermato che

« per solo effetto della sentenza che constata l'inadempimento, lo Stato membro interessato è tenuto a prendere, senza poter opporre alcun ostacolo di qualsiasi sorta, tutti i provvedimenti atti ad eliminare l'inadempimento ».

66. Ritengo che, alla luce di tutte le osservazioni che precedono, possa concludersi che, qualora la Corte abbia accertato che uno Stato membro, avendo omesso di provvedere alla trasposizione nel diritto interno delle disposizioni di una direttiva, ancorché prive di efficacia diretta, è venuto meno ai propri obblighi, detto Stato è tenuto a mettere a disposizione degli amministrati — ai quali la direttiva intende attribuire diritti — i rimedi giurisdizionali adeguati per fare valere tali diritti, all'occorrenza per mezzo di un'azione di responsabilità nei confronti dello Stato stesso.

67. Ci si potrebbe ancora chiedere se, all'interno della categoria delle direttive prive di efficacia diretta, non si debba operare una distinzione fra quelle che hanno ad oggetto l'imposizione di obblighi allo Stato e quelle che hanno ad oggetto l'imposizione di obblighi alle imprese private, escludendo, in quest'ultima ipotesi, qualsiasi responsabilità statale. Dopo tutto, in tal caso la responsabilità dello Stato sussiste solamente per l'omessa trasposizione della direttiva e non per i fatti che costituiscono la causa diretta del

20 — Secondo R. Kovar, « La responsabilità dello Stato legislatore si impone in base alla stessa prevalenza del diritto comunitario. Gli ordinamenti nazionali devono essere dunque adeguati al fine di garantire la piena tutela dei diritti attribuiti ai cittadini comunitari » (v. « Voies de droit ouvertes aux individus devant les instances nationales en cas de violation des normes et décisions du droit communautaire » in *Le recours des individus devant les instances nationales en cas de violation du droit européen*, Bruxelles, Larcier, 1978, pag. 245, in particolare pag. 274).
L'autore applica le stesse considerazioni alla fattispecie della responsabilità per fatto dell'autorità giudiziaria e ritiene che, qualora la Corte abbia dichiarato che una decisione nazionale passata in giudicato sia in contrasto con il diritto comunitario, « il danno che può esserne derivato deve poter essere risarcito » (pag. 275).

21 — Sentenza 8 febbraio 1973, Commissione/Italia, punto 11 della motivazione (causa 30/72, Racc. pag. 161).

pregiudizio subito dal cittadino, quali ad esempio, il mancato pagamento del salario, l'insufficiente retribuzione di una persona di sesso femminile, il carattere difettoso di un prodotto.

Per contro, quando la direttiva impone obblighi allo Stato stesso (o a un ente che debba necessariamente essergli equiparato), lo Stato commette un duplice illecito: la mancata trasposizione della direttiva e l'inadempimento degli obblighi impostigli dalla direttiva medesima.

68. Non mi sembra, tuttavia, possibile operare tale distinzione, in quanto tutto il ragionamento precedentemente sviluppato poggia sul principio che ogni omessa trasposizione di una direttiva costituisce ipso facto una violazione degli artt. 5 e 189 del Trattato, vale a dire un'infrazione, equivalente ad un illecito, che deve essere riparata dallo Stato qualora ne sia derivato pregiudizio ad un singolo.

69. Considerato che il principio stesso dell'azione di responsabilità nei confronti dello Stato per inadempimento degli obblighi comunitari trova origine o fondamento nel diritto comunitario, resta ancora da esaminare il problema relativo ai pressuposti sostanziali e formali di una simile azione.

— I presupposti sostanziali e formali dell'azione di responsabilità

70. Al riguardo, suggerisco alla Corte di accogliere una soluzione analoga a quella seguita nella citata sentenza 21 febbraio 1991 Zuckerfabrik. Va ricordato che in tale sentenza la Corte, tenuto conto dell'esigenza fondamentale rappresentata dall'uniforme applicazione del diritto comunitario, ha indicato, in forza della propria autorità, determinate condizioni che i giudici nazionali devono rispettare qualora intendano concedere la sospensione dell'esecuzione di un atto nazionale emanato in esecuzione di un regolamento comunitario e che, a tal fine, la Corte si è ispirata ai criteri che valgono per l'ipotesi in cui essa stessa debba decidere la concessione della sospensione di un atto comunitario ai sensi dell'art. 185 del Trattato CEE. Accogliendo tale soluzione la Corte si è basata sulla necessaria « coerenza del sistema di tutela provvisoria » dei diritti attribuiti agli amministrati dal diritto comunitario, alla stregua della quale i giudici nazionali devono poter disporre la sospensione dell'esecuzione di un atto amministrativo nazionale fondato su un atto comunitario di cui sia contestata la legittimità in base agli stessi presupposti dati i quali la Corte può ordinare la sospensione dell'esecuzione dell'atto comunitario (v. punti 18 e 27 della motivazione della sentenza Zuckerfabrik). La Corte si è, tuttavia, limitata a indicare presupposti uniformi per la concessione della sospensione dell'esecuzione, rinviando per il resto, vale a dire per le norme di procedura, al diritto nazionale (v. punto 26 della motivazione della sentenza).

71. Nella specie, il riconoscimento, da parte di un giudice nazionale, del diritto ad un risarcimento per violazione del diritto comunitario ad opera di uno Stato membro dovrebbe essere subordinato agli stessi presupposti del riconoscimento, da parte della Corte, del diritto ad un risarcimento per una violazione dello stesso diritto comunitario commessa da un'istituzione della Comunità. Ciò consentirebbe di evitare che, sulla base del diritto comunitario, la responsabilità degli Stati membri per violazione del diritto comunitario ad opera di un loro organo possa sorgere in casi in cui non sorgerebbe, invece, la responsabilità extracontrattuale della Comunità per violazione del diritto comunitario da parte di una sua

istituzione. Ciò mi sembra valere tanto più in quanto le regole fissate in proposito dalla Corte, in base all'art. 215, secondo comma, del Trattato, sono considerate derivare dai principi generali comuni agli ordinamenti degli Stati membri. Mi sembra, peraltro, legittimo pensare che costituisca già espressione di una tale soluzione l'affermazione fatta dalla Corte nel punto 18 della motivazione della citata sentenza 27 settembre 1988, Asteris (cause riunite 106/87-120/87, Racc. pag. 5515), secondo cui una sentenza della Corte che abbia escluso che la responsabilità della Comunità per illegittimità di un atto di una sua istituzione possa sorgere ex art. 215, secondo comma, del Trattato

« osta a che la responsabilità di un'autorità nazionale, che si è limitata a dare esecuzione alla disciplina comunitaria ed alla quale non può imputarsi l'illegittimità di cui questa è viziata, possa essere coinvolta per lo stesso motivo ».

72. Desidero precisare che se, secondo la soluzione suggerita, il giudice nazionale non può *essere obbligato* a dichiarare la responsabilità dello Stato per violazione del diritto comunitario nei casi in cui non sussisterebbe la responsabilità extra-contrattuale della Comunità per violazione del diritto comunitario da parte di una sua istituzione, egli può tuttavia riconoscere la responsabilità dello Stato in base a presupposti meno restrittivi qualora, nonostante tutto, il diritto nazionale lo consenta. In altri termini, il giudice nazionale deve riconoscere la responsabilità dello Stato *quantomeno* in presenza di quei presupposti dati i quali sorgerebbe la responsabilità della Comunità.

73. La Corte ha precisato, a tal riguardo, nella sentenza 28 aprile 1971, Lütticke, punto 10 della motivazione (causa 4/69, Racc. pag. 325), attenendosi sempre a tale orientamente in seguito (v., in particolare, la sentenza 14 gennaio 1987, punto 17 della motivazione, Zuckerfabrik Bedburg, causa 281/84, Racc. pag. 49), che

« In forza dell'art. 215, secondo comma, e dei principi generali cui questa disposizione si richiama, presupposti della responsabilità della Comunità sono un danno effettivo, il nesso causale fra danno e comportamento delle istituzioni e l'illegittimità di questo comportamento ».

Poiché i due primi presupposti non attengono specificamente alla responsabilità della Comunità[22] e non sono direttamente in causa nella fattispecie in esame — che verte sull'individuazione dei presupposti in presenza dei quali l'azione o piuttosto l'inerzia degli Stati membri può far sorgere la loro responsabilità —, mi sembra che solamente il presupposto relativo all'illegittimità del comportamento da cui è scaturito il danno possa richiedere precisazioni nel contesto in esame. Occorre, poi, soffermarsi più in dettaglio sull'ipotesi in cui l'atto che sarebbe all'origine del danno sia un atto normativo, in quanto la trasposizione di direttive nell'ordinamento interno dovrebbe essere normalmente operata per mezzo di tali atti, siano essi emanati dal potere regolamentare amministrativo o da quello legislativo. Nella specie, le disposizioni pertinenti della direttiva del Consiglio 80/987 richiedevano, in ogni caso, una trasposizione nell'ordinamento italiano per mezzo di atti normativi.

22 — Vedasi in tal senso Joliet, R., *Le droit institutionnel des Communautés européennes: le contentieux*, Liège, 1981, pag. 259.

74. Un comportamento illegittimo dello Stato è sufficiente a far sorgere la sua responsabilità? Per quanto riguarda l'applicazione delle nozioni di « illegittimità » e di « illecito », la giurisprudenza della Corte ha subito una certa evoluzione, relativamente alla quale mi sia consentito fare rinvio all'analisi compiuta dal giudice Schockweiler[23]. La fase più recente di tale evoluzione è espressa nella sentenza 18 aprile 1991, Les Assurances du crédit e Compagnie Belge d'Assurance crédit SA/Consiglio e Commissione delle Comunità europee (causa C-63/89, Racc. pag. I-1799), che, nei punti 12 e 13 della motivazione, così recita:

« Di conseguenza, coerentemente con quanto la Corte ha statuito in tema di responsabilità delle Comunità per gli atti normativi che implicano scelte di politica economica, per la cui elaborazione le istituzioni comunitarie dispongono altresì di un ampio potere discrezionale, l'illegittimità di una direttiva di coordinamento non è di per sé stessa sufficiente per far sorgere la responsabilità extracontrattuale della Comunità. Tale responsabilità potrebbe profilarsi soltanto ove consti la trasgressione, sufficientemente caratterizzata, di una norma giuridica superiore posta a tutela dei singoli e in caso di manifesta e grave violazione, commessa dalle istituzioni, dei limiti imposti all'esercizio dei loro poteri.

Occorre pertanto esaminare se le direttive controverse siano viziate da illegittimità e, ricorrendo tale circostanza, se l'illecito conseguente a tale illegittimità risponda ai presupposti sopra accennati e possa così chiamare in causa la responsabilità della Comunità ».

23 — V. « Le régime de la responsabilité extracontractuelle du fait d'actes juridiques dans la Communauté européenne«, di F. A. Schockweiler, con la collaborazione di G. Wivenes e J. M. Godart, in « *Revue trimestrelle de droit européen* », gennaio-marzo 1990, pag. 27, in particolare pag. 54 e seguenti.

75. Ritengo che da quest'ultimo brano possa desumersi che per la Corte le nozioni di illegittimità e di illecito sono sinonimi quando si tratti di atti normativi. Ne discende che, anche qualora il diritto di uno Stato membro richieda, oltre all'illegittimità, la prova di un illecito, il giudice nazionale potrà ritenersi esonerato (con riguardo agli atti normativi) dall'accertare se un tale illecito sussista, limitandosi a verificare se siano soddisfatti gli altri presupposti indicati dalla vostra giurisprudenza.

76. In caso di omessa o di non corretta trasposizione di una direttiva accertata con *sentenza dichiarativa di inadempimento della Corte di giustizia*, la verifica della sussistenza di tali presupposti non dovrebbe porre problemi insormontabili ai giudici nazionali. Tale sentenza dovrebbe essere sufficiente per consentire loro di accertare una « *violazione grave di una norma giuridica di rango superiore* », poiché qualsiasi trasposizione non corretta di una direttiva costituisce violazione delle norme fondamentali del Trattato rappresentate dagli artt. 5 e 189, terzo comma, del Trattato stesso, che obbligano gli Stati membri ad adottare tutti i provvedimenti necessari ai fini della corretta trasposizione delle direttive nell'ordinamento interno. (Qualora si tratti di una direttiva che impone prestazioni agli Stati membri, la sua mancata trasposizione costituisce, inoltre, una violazione di tali obblighi).

Ci si può, peraltro, persino chiedere se tale presupposto debba sussistere. La giurisprudenza di questa Corte menziona, infatti, il criterio della violazione grave di una norma giuridica di rango superiore solamente in relazione alle « *scelte di politica economica* » che le istituzioni della Comunità devono compiere. Parimenti, è qualora un'istitu-

zione disponga di un « *ampio potere discrezionale* »[24] che la vostra giurisprudenza pone la condizione che l'istituzione abbia ecceduto, *in modo manifesto e grave*, i limiti di tale potere. Orbene, in materia di trasposizione delle direttive, che vincolano gli Stati membri quanto al risultato da raggiungere lasciando loro solamente la scelta della forma e dei mezzi, non si può parlare di « scelta di politica economica » né di « ampio potere discrezionale ».

In ogni caso può, dunque, affermarsi che la mancata o l'errata trasposizione di una direttiva costituisce un illecito atto a far sorgere la responsabilità dello Stato qualora sussistano tutti gli altri presupposti.

77. Passiamo ora all'esame del presupposto secondo cui la norma di diritto comunitario violata deve essere una norma « *posta a tutela dei singoli* ». La sussistenza di tale presupposto dev'essere valutata, per forza di cose, in relazione alle disposizioni pertinenti della direttiva che non sono state correttamente trasposte. Orbene, già in linea generale è difficile immaginare situazioni in cui un singolo possa far valere un danno derivante dalla violazione di una norma che non sia diretta alla tutela dei suoi interessi[25]. Inoltre, nella fattispecie non può dubitarsi che le disposizioni pertinenti della direttiva 80/987 mirino alla tutela degli interessi dei singoli e, precisamente, come risulta dal titolo e dal primo " considerando ", quelli dei lavoratori dipendenti in caso di insolvenza del datore di lavoro.

78. Per quanto attiene ai *requisiti formali o procedurali*, occorre far riferimento, come si è detto, alle norme dei vari ordinamenti nazionali. È vero che tale rinvio al diritto interno — questione già affrontata nella sentenza Russo — può determinare talvolta situazioni divergenti, ad esempio per quanto riguarda i termini di prescrizione. Tuttavia, in mancanza di una normativa comunitaria in materia che fissi requisiti uniformemente validi, normativa che potrebbe essere emanata sulla base degli artt. 100-102 e 235 del Trattato[26], gli inconvenienti dovranno essere tollerati al pari di quelli derivanti dall'applicazione del diritto nazionale relativamente ai procedimenti in materia di ripetizione dell'indebito. Per ridurli ad un minimo accettabile, occorrerebbe peraltro subordinare l'applicazione dei requisiti formali e procedurali del diritto nazionale alle due stesse riserve che la Corte ha formulato in ordine alle regole sostanziali e formali nell'ambito del rimborso di tributi nazionali indebitamente riscossi, vale a dire che

« non possono essere meno favorevoli di quelle che riguardano analoghe impugnazioni di diritto nazionale e che non devono comunque rendere praticamente impossibile l'esercizio dei diritti conferiti dal diritto comunitario » (v. il punto 12 della motivazione

24 — V., per quanto riguarda « un contesto normativo caratterizzato dall'esercizio di un ampio potere discrezionale », in particolare la sentenza 30 maggio 1989, Roquette, punto 23 della motivazione (causa 20/88, Racc. pag. 1553).

25 — Secondo il diritto comunitario è sufficiente che siano in discussione semplici « interessi » e non diritti soggettivi della persona lesa. Vedasi, oltre alle sentenze Vloeberghs e Kampffmeyer, citate dalla Commissione (v. pag. 17 della relazione d'udienza), Joliet, R.: « *Le droit institutionnel des Communautés européennes: le contentieux*, Liegi, 1981, pag. 268, e Waelbroeck, M. in Mégret, J.: Le droit de la Communauté économique européenne, volume 10, tomo 1, Bruxelles, 1983, pag. 292.

26 — V., in tal senso, per quanto attiene le azioni dirette alla ripetizione di tributi nazionali riscossi in violazione del diritto comunitario, le sentenze 16 dicembre 1976, Rewe, punto 5 della motivazione (causa 33/76, Racc. pag. 1989) e Comet, punto 14 della motivazione (causa 45/76, Racc. pag. 2043).

della citata sentenza San Giorgio, Racc. 1983, pag. 3595) [27].

79. Per quanto attiene alle cause principali, da quanto precede si può trarre la conclusione che lo Stato italiano è tenuto, a norma del diritto comunitario, a risarcire — secondo le norme procedurali nazionali — il danno derivato ai singoli dall'omessa trasposizione della direttiva nell'ordinamento italiano.

80. Vi è contraddizione in tale conclusione e il fatto di aver accertato, peraltro, che le disposizioni della direttiva che definiscono i diritti dei lavoratori lasciano un margine di discrezionalità agli Stati membri e non sono, quindi, sufficientemente incondizionate né sufficientemente precise?

A mio avviso, tale contraddizione non sussiste, in quanto, nell'ambito di un'azione risarcitoria, il giudice nazionale dispone di un margine di discrezionalità di cui non dispone, invece, quando la direttiva possiede efficacia diretta. Dal momento in cui risulta indubbio che il ricorrente rientra nella categoria dei soggetti di cui la direttiva mira a tutelare gli interessi, il giudice nazionale potrà fissare il risarcimento « ex aequo et bono », facendo riferimento nella misura del possibile alle disposizioni della direttiva. Esaminerà le possibilità di scelta previste dall'art. 3 e le deroghe contemplate dall'art. 4, cercando di determinare, su tale base, la misura del risarcimento secondo equità.

27 — Come giustamente rilevato dal giudice Schockweiler in un recente articolo (« Le dommage causé par suite d'une violation du droit communautaire par l'autorité publique et sa réparation en droit luxembourgeois », in *Pasicrisie luxembourgeoise*, 1990, n. 2, pag. 35, in particolare pag. 40), « quest'ultima condizione potrebbe eventualmente indurre gli Stati membri a modificare o ad adeguare il loro sistema di responsabilità della pubblica amministrazione ».

81. Nel caso in esame tale compito risulterà facilitato dal fatto che nel frattempo il legislatore italiano ha indicato fra le opzioni previste dalla direttiva quella di cui intende avvalersi. Nel corso dell'udienza dinanzi a questa Corte, l'agente del governo italiano ha dichiarato, infatti, che la legge 29 dicembre 1990, n. 428 — la cosiddetta « legge comunitaria 1990 » — conferisce al governo italiano una delega di poteri nel senso che quest'ultimo dovrà emanare, entro l'anno successivo all'entrata in vigore della legge medesima, un decreto legislativo ai fini della completa trasposizione della direttiva 80/987. L'art. 48 di tale legge stabilisce i criteri ai quali il governo italiano deve attenersi. Se ho ben compreso, esso prevede che l'organismo di garanzia incaricato di adempiere gli obblighi risultanti dalla direttiva (e che sarà finanziato esclusivamente dai datori di lavoro, senz'alcun sostegno statale) interverrà a garanzia dei crediti insoluti inerenti alla retribuzione relativa agli ultimi tre mesi del rapporto di lavoro che ricadano entro il periodo di sei mesi antecedente l'insorgenza dell'insolvenza del datore di lavoro.

— Le possibili conseguenze di una sentenza che accolga la soluzione qui suggerita

82. Resta ancora da esaminare se una sentenza che accolga la soluzione qui proposta implichi conseguenze di tale portata da dover essere limitate nel tempo.

83. Rincresce di dover anzitutto rilevare che il legislatore comunitario non abbia egli stesso istituito un sistema di responsabilità degli Stati membri per l'inosservanza del diritto comunitario, come già proposto dalla Corte nel 1975 nell'ambito dei suggerimenti

presentati al sig. Tindemans [28]. Non è tuttavia troppo tardi per farlo.

Nel frattempo, però, la Corte si trova a dover affrontare tale problema su iniziativa dei giudici nazionali e, per le ragioni sopraesposte, ritengo che non possa fare altro che dichiarare che l'obbligo dello Stato italiano di provvedere al risarcimento del danno scaturisce dal diritto comunitario.

84. Formalmente la Corte è chiamata a pronunciarsi sul caso di una singola direttiva in ordine alla quale è stata pronunciata una sentenza dichiarativa di inadempimento nei confronti dello Stato membro in cui il problema è stato sollevato. A prima vista si potrebbe essere, quindi, indotti a ritenere che, ove la Corte risolva nel senso suggerito la questione concretamente sottopostale, ne deriverebbero tutt'al più conseguenze di carattere finanziario per lo Stato italiano, conseguenze che, tuttavia, non dovrebbero andare oltre il 23 ottobre 1983, termine entro il quale la direttiva avrebbe dovuto essere trasposta. Sarà peraltro facile per tutti gli Stati membri evitare di trovarsi in futuro in una simile situazione; basterà provvedere alla trasposizione delle direttive entro i termini prescritti.

85. Tuttavia, la logica della tesi da me proposta a soluzione della questione riveste una portata che va oltre le peculiarità del caso di specie.

Essa può, infatti, applicarsi a tutti gli inadempimenti al diritto comunitario commessi dagli Stati membri in passato, che si tratti di inosservanza delle norme del Trattato, di regolamenti o di direttive aventi, o no, efficacia diretta.

D'altro canto, i principi sui quali poggia la soluzione proposta sono stati sino ad oggi contestati. Avete sentito i rappresentanti di quattro Stati membri attribuire a quelle vostre sentenze che sono state citate una portata molto più limitata di quella che io suggerisco di riconoscere loro.

86. È questa la ragione per la quale ritengo che debba essere accolta la domanda proposta in subordine dal governo italiano e limitare, quindi, nel tempo gli effetti della vostra pronuncia [29]. Gli Stati membri hanno potuto, infatti, legittimamente ritenere che la loro responsabilità per violazione di una norma di diritto comunitario potesse sorgere unicamente in base alle norme dell'ordinamento interno e che tale responsabilità non potesse sorgere per effetto della mancata trasposizione di una direttiva priva di efficacia diretta. Pertanto, esigenze inderogabili di certezza del diritto ostano a che situazioni giuridiche ormai definite siano ora rimesse in discussione poiché, in tal caso, ne deriverebbero conseguenze finanziarie estremamente rilevanti per gli Stati membri. In altre parole, vi suggerisco di dichiarare che i principi che (eventualmente) affermerete nell'emananda sentenza non potranno trovare applicazione per pregiudizi subiti anteriormente alla sentenza medesima. Occorrerà, tuttavia, prevedere una deroga per coloro che, prima della vostra pronuncia, abbiano avviato un procedimento giudiziario o presentato un reclamo equivalente.

28 — V. *Bollettino delle Comunità europee*, Supplemento n. 9/75, pag. 19.

29 — V. da ultimo la sentenza 17 maggio 1990, Barber, (causa C-262/88, Racc. pag. I-1889, in particolare pag. 1955).

87. Alla luce delle suesposte considerazioni, propongo di risolvere come segue la seconda parte della prima questione sollevata dai due giudici italiani:

« Il diritto comunitario deve essere interpretato nel senso che i privati devono poter esigere dinanzi ad un giudice nazionale, nei confronti di uno Stato membro, il risarcimento del danno loro derivato dalla mancata trasposizione, accertata dalla Corte con sentenza dichiarativa di inadempimento, delle disposizioni della direttiva 80/987.

Il principio sul quale è fondata la presente sentenza ed in base al quale può sorgere, ai sensi del diritto comunitario, la responsabilità di uno Stato membro per inadempimento del diritto comunitario stesso, non può essere invocato da soggetti che abbiano subito un pregiudizio anteriormente alla pronuncia della presente sentenza, eccezion fatta per coloro che prima di tale pronuncia abbiano avviato un procedimento giudiziario o presentato un reclamo equivalente ».

Sulla seconda e sulla terza questione

88. La seconda e la terza questione sono formulate come segue:

« 2) Il combinato disposto degli artt. 3 e 4 della direttiva 80/987 del Consiglio dev'essere inerpretato nel senso che, nel caso in cui lo Stato non si sia avvalso della facoltà di introdurre i limiti di cui all'art. 4, lo Stato stesso è tenuto al pagamento dei diritti dei lavoratori subordinati nella misura stabilita dall'art. 3?

3) Nel caso di risposta negativa alla domanda 2, stabilisca la Corte qual è la garanzia minima che lo Stato deve assicurare ai sensi della direttiva 80/987 al lavoratore avente diritto in modo che la quota di retribuzione a quest'ultimo dovuta possa considerarsi attuazione della direttiva stessa ».

89. Essendo arrivato alla conclusione che le disposizioni della direttiva non sono munite di efficacia diretta, ritengo che tali due questioni siano divenute prive di oggetto.

In subordine, mi sia consentito ricordare che, a mio avviso, le disposizioni degli artt. 3 e 4 devono essere considerate come un tutt'uno.

90. Prima di concludere, desidero aggiungere un'osservazione di carattere generale in ordine alle direttive non trasposte entro il termine fissato. Taluni troveranno forse troppo complessa la costruzione giuridica proposta e penseranno che sarebbe meglio ammettere che una direttiva non trasposta possa essere sempre invocata dai singoli dinanzi al giudice nazionale, anche quando le sue disposizioni non siano sufficientemente precise e incondizionate e anche quando la direttiva sia tesa ad imporre oneri ad imprese private o ad altri soggetti singoli (efficacia orizzontale).

91. Per quanto attiene a quest'ultimo punto ritengo, tuttavia, che non sarebbe compatibile con il tenore dell'art. 189 dichiarare, sostanzialmente, che la direttiva vincoli, a decorrere dalla data in cui avrebbe dovuto essere trasposta, tutte le persone fisiche o giuridiche *alle quali gli Stati membri sono obbligati, ai sensi della direttiva, a imporre* oneri o doveri.

Ciò mi sembra tantomeno possibile qualora lo Stato disponga di un margine di discrezionalità quanto agli oneri da imporre a tali soggetti, vale a dire qualora le disposizioni della direttiva non siano incondizionate e precise circa la portata dei diritti che esse sono dirette ad attribuire.

92. Il potere, che suggerisco di riconoscere al giudice nazionale, di valutare il danno, ai fini del risarcimento, « ex aequo et bono », facendo quanto più possibile riferimento alle norme della direttiva anche qualora queste lascino un margine di discrezionalità, consente di attenuare il rigore della condizione dell'efficacia diretta. D'altro canto, il fatto che tale risarcimento debba essere prestato dallo Stato consente che i soggetti cui la direttiva attribuisce diritti siano soddisfatti in misura almeno approssimativa senza violare il principio che una direttiva non trasposta non può vincolare persone fisiche o giuridiche private. La soluzione proposta presenta, infine, il grande vantaggio di spingere fortemente gli Stati a trasporre le direttive nei termini prescritti.

Conclusioni

93. Alla luce di tutte le suesposte considerazioni propongo di risolvere le tre questioni come segue:

« 1) Le disposizioni della direttiva 80/987 non sono sufficientemente precise e incondizionate per poter far sorgere diritti che i singoli possano far valere in giudizio.

2) Il diritto comunitario deve essere interpretato nel senso che i privati devono poter esigere dinanzi ad un giudice nazionale, nei confronti di uno Stato membro, il risarcimento del danno loro derivato dalla mancata trasposizione, accertata dalla Corte con sentenza dichiarativa di inadempimento, delle disposizioni della direttiva 80/987.

3) Il principio sul quale è fondata la presente sentenza ed in base al quale può sorgere, ai sensi del diritto comunitario, la responsabilità di uno Stato membro per inadempimento del diritto comunitario stesso non può essere invocato da soggetti che abbiano subito un pregiudizio anteriormente alla pronuncia della presente sentenza, eccezion fatta per coloro che prima di tale pronuncia abbiano avviato un procedimento giudiziario o presentato un reclamo equivalente ».

4) Alla luce della soluzione data alla prima questione, la seconda e la terza questione sono divenute prive di oggetto.