

CONCLUSIONI DELL'AVVOCATO GENERALE CARL OTTO LENZ

presentate il 9 febbraio 1994 *

*Signor Presidente,
Signori Giudici,*

A — Introduzione

1. La domanda di pronuncia pregiudiziale del giudice conciliatore di Firenze solleva questioni in merito all'interpretazione e all'applicazione della direttiva 85/577/CEE¹ per la tutela dei consumatori in caso di contratti negoziati fuori dei locali commerciali. In caso di risposta affermativa alla questione riguardante l'applicabilità della direttiva, il giudice a quo chiede quali siano le conseguenze giuridiche della sua applicabilità per l'intervallo intercorrente fra la scadenza del termine stabilito per l'attuazione (23 dicembre 1987) e l'effettiva trasposizione nel diritto italiano (2 marzo 1992), e ciò per quanto riguarda sia i rapporti del singolo nei confronti dello Stato sia i rapporti dei singoli tra loro. Mentre la questione sull'efficacia della direttiva nei rapporti tra il singolo e lo Stato presenta chiaramente un valore ipotetico per la decisione della controversia principale, quella sull'efficacia di una direttiva non trasposta nell'ambito dei rapporti reciproci fra soggetti privati tocca il problema assai controverso dell'efficacia diretta orizzontale delle direttive.

2. All'origine della controversia c'è la stipulazione di un contratto per un corso di inglese per corrispondenza, concluso nei pressi della stazione centrale di Milano. L'opponente al decreto ingiuntivo (in prosieguo: l'«opponente») nella causa principale ha invocato il diritto di recesso di cui all'art. 5 della direttiva 85/577, per risolvere il contratto.

3. Il giudice a quo non fornisce indicazioni più precise sulle circostanze di fatto, né sul contenuto sostanziale della direttiva, ma si limita ad affermare «che la stipulazione del contratto fuori dai locali dell'impresa fornitrice del servizio e l'avvenuto esercizio della facoltà di ripensamento risultano (...) provati».

4. Il giudice della causa principale ritiene essenziale che venga esaminata l'opinione dell'opponente, la quale asserisce che alla direttiva 85/577 deve riconoscersi piena efficacia nel territorio dello Stato italiano. Sussistono certo alcuni dubbi in merito all'esattezza di tale opinione, che discendono, tra l'altro, dal dettato dell'art. 189 del Trattato CEE² e dall'assenza di un obbligo di pubbli-

* Lingua originale: il tedesco.

1 — Direttiva del Consiglio 20 dicembre 1985, 85/577/CEE (GU L 372, pag. 31).

2 — Dal 1° novembre 1993 Trattato CE in conformità al Trattato 7 febbraio 1992, sull'Unione europea (GU C 224 del 31.8.1992).

cazione per le direttive³. In considerazione del contenuto preciso di parecchie direttive, le quali avrebbero sostanzialmente il contenuto di un regolamento, si pone tuttavia la questione se in tali ipotesi una direttiva possa acquistare una «forza normativa maggiore» delle direttive che producono gli «effetti [loro] propri». Il giudice nazionale fa ricorso all'attuale giurisprudenza della Corte, e tuttavia giudica in parte insoddisfacenti i suoi risultati, quando per esempio ne deriva che una norma debba valere come tale fra determinati soggetti di diritto e non tuttavia in rapporto ad altri. Esso ritiene necessario sollevare le questioni pregiudiziali, poiché «l'unica certezza [starebbe] nell'incertezza degli effetti della direttiva».

5. Le questioni pregiudiziali sono così formulate:

«Se la direttiva comunitaria 20 dicembre 1985, 85/577/CEE, sia da considerarsi sufficientemente precisa e dettagliata e se essa, nel periodo tra la scadenza del termine di ventiquattro mesi assegnato agli Stati membri per conformarsi ad essa ed il giorno in cui lo Stato italiano si è ad essa conformato, sia stata in grado di produrre effetti nei rapporti tra i singoli e lo Stato italiano e nei rapporti dei singoli tra loro».

6. Al procedimento hanno partecipato, in primo luogo, le parti della causa principale, la Commissione e i governi tedesco, ellenico

e italiano. In merito a un quesito rivolto dalla Corte a tutti gli Stati membri per conoscere la loro opinione riguardo alla questione sollevata dal giudice principale, «se le disposizioni di una direttiva non trasposta entro il termine stabilito potessero essere direttamente invocate da un singolo nell'ambito di una controversia con un altro singolo», il governo francese ha inoltre preso posizione per iscritto. Infine, hanno preso la parola in sede dibattimentale i rappresentanti dei governi danese, tedesco, ellenico, francese, italiano, olandese e britannico. Tutti i rappresentanti dei governi degli Stati membri, ad eccezione di quello del governo ellenico, si sono espressi in favore di una conferma dell'attuale giurisprudenza della Corte; lo stesso ha fatto il rappresentante della Commissione. La discussione orale ha evidenziato che si tratta di un problema complesso, dove tuttavia gli argomenti a favore e quelli contrari finiscono essenzialmente per ripetersi. Sui singoli argomenti sarà opportuno ritornare nell'ambito della valutazione in diritto.

B — Osservazioni

I — *Sul carattere preciso e incondizionato della direttiva 85/577*

1. Esame complessivo della direttiva 85/577

7. La prima questione del giudice della causa principale mira alla valutazione delle disposi-

³ — Diversamente da quanto dispone l'art. 191 del Trattato CE a partire dal 1° novembre 1993.

zioni della direttiva in relazione al loro carattere preciso e incondizionato, visto come presupposto irrinunciabile per la loro possibile applicabilità diretta⁴. Il giudice a quo non ha fatto riferimento a specifiche disposizioni della direttiva per quanto attiene alla questione, sebbene nel caso di specie non siano tutte rilevanti ai fini dell'applicazione.

8. Per quanto riguarda la discrezionalità degli Stati membri in relazione all'attuazione della direttiva 85/577, si deve anzitutto ricordare che «in merito alla forma e ai mezzi»⁵ uno Stato membro è libero di scegliere fra diverse possibilità: inserire le disposizioni della direttiva in un preesistente codice di leggi; emanare una legge autonoma; ovvero, nell'ambito di un'autonoma legge, fare riferimento a principi generali del diritto civile.

9. Il contenuto della direttiva 85/577 offre inoltre agli Stati membri, in diverse occasioni, la possibilità di optare fra più modalità di attuazione. Ad esempio, l'*art. 3* offre la possibilità di fissare un ammontare minimo

per i contratti che devono rientrare nell'ambito di applicazione della direttiva. L'*art. 4*, ultima frase, il quale pone l'obbligo dell'informazione scritta a carico del commerciante, concede allo Stato membro una discrezionalità abbastanza ampia in merito alla predisposizione di «misure appropriate (...) qualora non venga fornita l'informazione di cui al presente articolo».

10. Il diritto di recesso del consumatore — nucleo centrale della direttiva —, posto dall'*art. 5*, va esercitato «secondo le modalità e condizioni prescritte dalla legislazione nazionale». Tale formulazione giustifica i dubbi sull'alternativa se si tratti di un rinvio ai principi generali del diritto civile — vale a dire ai criteri in materia di comunicazione delle dichiarazioni di volontà — o di norme autonome, da formulare in sede di atto di trasposizione.

11. L'*art. 7* dispone che sia il diritto dello Stato membro a disciplinare i rapporti giuridici connessi all'annullamento del contratto. La scelta dei termini — prima «Rücktritt» (recesso) e, subito dopo, «Widerruf» (revoca) [ma il testo italiano della direttiva riporta, rispettivamente, rescissione e recesso; N. d. T.] — rende chiaro già di per sé che all'esercizio del diritto di sciogliere il contratto possono collegarsi conseguenze giuridiche del tutto differenti. Gli effetti giuridici di volta in volta diversi che possono derivare dalla revoca, dal recesso o dalla risoluzione sono connessi allo stadio in cui è giunta l'esecuzione del contratto.

4 — Di fondamentale importanza le sentenze 5 aprile 1979, causa 148/78, Ratti (Racc. pag. 1629, punto 23), e 19 gennaio 1982, causa 8/81, Becker/Finanzamt Münster-Innenstadt (Racc. pag. 53, punto 25).

5 — V. art. 189 del Trattato CEE.

12. La direttiva offre quindi in più occasioni agli Stati membri la possibilità di esercitare in sede legislativa il loro potere discrezionale. Ai fini del caso di specie potrebbe comunque essere sufficiente limitarsi all'interpretazione e all'applicazione di quelle disposizioni che contengono una *garanzia minima*⁶ per il consumatore da tutelare.

— durante un'escursione organizzata dal commerciante al di fuori dei propri locali commerciali,

o

13. Anche se il giudice a quo ha evitato di individuare le norme rilevanti per il caso, appare inevitabile l'applicazione degli artt. 1 e 5 della direttiva. L'art. 1 definisce l'ambito materiale di applicazione della direttiva; l'art. 5 fonda il diritto di recesso del consumatore. Entrambi gli articoli dovrebbero pertanto presentare il requisito, posto dalla giurisprudenza della Corte, del carattere incondizionato e preciso, necessario per l'applicabilità diretta di una disposizione contenuta in una direttiva.

— durante una visita del commerciante

i) al domicilio del consumatore o a quello di un altro consumatore;

2. Sull'art. 1 della direttiva 85/577

ii) sul posto di lavoro del consumatore,

14. L'art. 1, n. 1, della direttiva dispone:

qualora la visita non abbia luogo su espressa richiesta del consumatore».

«La presente direttiva si applica ai contratti stipulati tra un commerciante che fornisce beni o servizi e un consumatore:

15. Considerata in sé e per sé, detta norma è precisa e incondizionata, poiché si collega a

⁶ — Sentenza 19 novembre 1991, cause riunite C-6/90 e C-9/90, Francovich e a. (Racc. pag. I-5357, punto 20).

elementi di fatto chiaramente individuabili, quali un'escursione organizzata dal commerciante o la visita di quest'ultimo al domicilio o sul posto di lavoro del consumatore. D'altro lato, l'art. 1, n. 1, non offre, secondo il mio parere, alcuna possibilità di interpretazioni estensive; in caso contrario, si dovrebbe rinunciare all'applicazione di questi elementi di fatto costitutivi.

di applicazione della direttiva venga ampliato tanto, rispetto ai nn. 1 e 2, da farvi rientrare anche altri contratti stipulati dal consumatore e non conclusi nei locali in cui il commerciante svolge la sua attività — cioè stipulati sulla pubblica strada o piazza — o se non siano piuttosto così ricompresi nell'ambito di applicazione della direttiva contratti in frode alla legge, i quali vengono stipulati nei luoghi e nelle occasioni indicate nei nn. 1 e 2.

16. Il n. 2, che fa rientrare nell'ambito di applicazione della direttiva particolari contratti conclusi in occasione di una visita del commerciante presso il consumatore, può essere tralasciato, a quanto è dato sapere, ai fini del giudizio sulla presente fattispecie, poiché non è riscontrabile la presenza di uno degli elementi all'uopo richiesti: cioè che il contratto sia stato predisposto durante una visita della controparte, sollecitata dall'opponente, nel domicilio o sul posto di lavoro di quest'ultima⁷.

19. Tale problema potrebbe avere un valore effettivo ai fini della decisione del presente caso poiché — come già accennato in sede di rapido esame del n. 2 — non sono riscontrabili elementi i quali consentano di affermare che il contratto impugnato sia stato concluso — come previsto dal n. 1 — durante un'escursione organizzata dal commerciante o nel corso di una visita di quest'ultimo al domicilio o sul posto di lavoro dell'opponente.

17. È lecito asserire, per il momento, che l'art. 1, n. 1, presenta la precisione richiesta per la sua applicazione diretta.

20. È pertanto importante il problema se l'art. 1, nn. 3 e 4, possa venire interpretato nel senso che rientrano nell'ambito applicativo della direttiva anche offerte contrattuali formulate in altri luoghi e in altre occasioni. Le norme dispongono:

18. Al contrario, potrebbe apparire problematica l'applicazione dei nn. 3 e 4; in entrambe le norme si fa infatti riferimento a «condizioni analoghe a quelle specificate nel paragrafo 1 o nel paragrafo 2». E' dubbio se mediante l'art. 1, nn. 3 e 4, l'ambito materiale

«3. La presente direttiva si applica inoltre ai contratti per i quali il consumatore abbia fatto un'offerta in condizioni analoghe a quelle specificate nel paragrafo 1 o nel para-

⁷ — Il contratto è stato concluso nei «pressi della stazione di Milano», mentre la ricorrente vive a Monza.

grafo 2 senza essere per questo vincolato a tale offerta prima dell'accettazione della stessa da parte del commerciante.

4. La presente direttiva si applica anche alle offerte contrattuali effettuate dal consumatore in condizioni analoghe a quelle specificate al paragrafo 1 o al paragrafo 2, nel caso in cui il consumatore sia vincolato alla propria offerta».

21. Al quesito posto in sede dibattimentale a tutte le parti in merito al loro giudizio sull'applicabilità della direttiva alla controversia principale si è risposto in senso sia positivo sia negativo. La soluzione del problema è pertanto del tutto dubbia. Se si tiene inoltre in considerazione che la direttiva ha offerto spunto per dibattute analisi dottrinali, sono poco propenso ad accogliere l'idea che l'art. 1, nn. 3 e 4, abbia la precisione richiesta per l'applicabilità diretta di una norma contenuta in una direttiva.

22. Spetta d'altronde alla Corte formulare un'interpretazione vincolante della direttiva. Questa Corte può pertanto fornire al giudice a quo, con la soluzione della questione pregiudiziale, i criteri utili alla decisione della controversia.

23. Il titolo della direttiva fa presumere che essa debba essere applicata in generale ai contratti negoziati fuori dei locali commerciali. I 'considerando' confermano tale impressione. Il quarto 'considerando' è così formulato:

«(...) la caratteristica dei contratti conclusi fuori dai locali commerciali del commerciante è che, di regola, il commerciante prende l'iniziativa delle trattative, il consumatore è impreparato di fronte a queste trattative e si trova preso di sorpresa; (...) il consumatore non ha spesso la possibilità di confrontare la qualità e il prezzo che gli vengono proposti con altre offerte; (...) *questo elemento di sorpresa è generalmente presente non soltanto nel caso di contratti conclusi a domicilio, ma anche in altre forme di contratti conclusi dal commerciante fuori dai propri locali*»⁸.

24. Alla luce degli altri contratti richiamati nei 'considerando', «conclusi dal commerciante fuori dai propri locali», l'espressione «in condizioni analoghe a quelle specificate nel paragrafo 1 o nel paragrafo 2» si può intendere in modo tale da farvi rientrare contratti conclusi in condizioni ambientali e materiali che differiscono da quelle di cui al n. 1. Il ruolo centrale dell'*offerta* contrattuale costituisce d'altronde un elemento di differenziazione sostanziale dei nn. 3 e 4 nei con-

8 — Il corsivo è mio.

fronti dei nn. 1 e 2. Pertanto ritengo esatta l'idea che l'efficacia della direttiva sia stata estesa mediante i nn. 3 e 4 a possibili negozi in frode alla legge.

25. In assenza di un'interpretazione vincolante dell'art. 1, nn. 3 e 4, da parte della Corte, secondo il mio parere le disposizioni non sono talmente precise e incondizionate da poter essere direttamente applicabili.

26. L'applicazione delle disposizioni ai rapporti che sono oggetto della controversia principale è compito del giudice a quo. Questi è chiaramente partito dall'assunto che la fattispecie ricada nell'ambito di applicazione materiale della direttiva. La Corte non valuta la rilevanza della questione pregiudiziale per la decisione della controversia. Al giudice a quo è pertanto affidato il compito di trarre le conseguenze per il caso concreto dalle suestiposte considerazioni⁹.

3. *Sull'art. 5 della direttiva 85/577*

27. L'applicabilità della direttiva riveste inoltre un'utilità reale per il consumatore solo se egli può far richiamo al diritto di recesso di cui all'art. 5 della stessa, per poter recedere dal contratto negoziato fuori dai locali in cui il commerciante svolge la sua attività. Nell'ambito della controversia principale l'opponente ha fatto espresso riferimento a detto articolo della direttiva.

28. Come ho già avuto modo di rilevare in sede di considerazioni generali sulla discrezionalità concessa agli Stati membri nell'attuazione della direttiva 85/577¹⁰, l'art. 5, n. 1, è formulato in modo tale da consentire la scelta sulla regolamentazione riguardante la collocazione e i contenuti da dare in sede di ordinamento giuridico dello Stato membro alle condizioni per l'esercizio del diritto di recesso. Il legislatore comunitario indubbiamente presuppone che le condizioni per l'esercizio del diritto di recesso possano variare da Stato membro a Stato membro se ammette la possibilità che il recesso vada comunicato «secondo le modalità e condizioni prescritte dalla legislazione nazionale». E' mia opinione che tale flessibilità sia confacente a un'attuazione differenziata della direttiva, non alla sua applicabilità diretta.

⁹ — Sentenza 11 giugno 1987, causa 14/86, Pretore di Salò/X (Racc. pag. 2545, punto 11).

¹⁰ — V. paragrafo 10.

29. Si potrebbe tutt'al più ammettere che la disposizione sia sufficientemente precisa nella ristretta prospettiva del procedimento a quo, in cui — per quanto è possibile ricavare dagli atti — non si è giunti in nessun modo alla fase di esecuzione del contratto. La comunicazione entro sette giorni dell'esercizio del diritto di recesso sarebbe così il presupposto minimo per la produzione degli effetti giuridici definiti nell'art. 5, n. 2, il quale ha la seguente formulazione:

«Con l'invio della comunicazione il consumatore è liberato da tutte le obbligazioni derivanti dal contratto rescisso».

Lo scioglimento dagli obblighi contrattuali si può pertanto considerare una *garanzia minima*¹¹ per il consumatore. Ritengo che l'art. 5 della direttiva 85/577 sia direttamente applicabile solo tenendo presenti le riserve evidenziate.

II — *Sugli effetti di una direttiva non ancora attuata*

1. Sul rapporto tra singolo e Stato

30. In caso di soluzione affermativa della questione relativa alla precisione sufficiente

della direttiva, il giudice a quo desidera sapere se successivamente alla scadenza del termine per l'attuazione e prima dell'effettiva trasposizione la direttiva potesse produrre effetti tra il singolo e lo Stato italiano. In base all'attuale e costante giurisprudenza della Corte¹², dopo la scadenza del termine per l'attuazione una persona può fare direttamente richiamo, nei confronti dello Stato inadempiente, a una norma incondizionata e precisa di una direttiva, la quale gli attribuisca benefici. In tale situazione si fa divieto allo Stato membro di trarre vantaggi dal suo comportamento contrario al Trattato¹³.

31. Questa efficacia della direttiva, la quale si può anche denominare efficacia diretta verticale delle direttive, è confacente a una tutela soddisfacente dei beni giuridici del singolo solo se anche la direttiva è destinata e idonea a produrre effetti nell'ambito di questo rapporto giuridico verticale. L'applicabilità diretta della direttiva viene meno laddove ad essere vincolato non è lo Stato, bensì un privato.

32. Ma proprio questa è la situazione di cui al procedimento principale. L'obbligo di dispensare il contraente dagli obblighi contrattuali non riguarda lo Stato, bensì la controparte. In una controversia tra privati, non serve invocare la direttiva nei confronti dello Stato e di tutti i suoi organi per procedere oltre nella soluzione del problema concreto.

11 — Sentenza in cause riunite C-6/90 e C-9/90 (Francovich, già citata, punti 20-22).

12 — Per esempio, sentenze in causa 148/78 (Ratti, già citata) e in causa 8/81 (Becker, già citata).

13 — Sentenza in causa 8/81 (Becker, già citata, punto 24).

Per risolvere questo dilemma, la Corte ha sviluppato diversi spunti nella sua giurisprudenza.

a) Accezione ampia del concetto di Stato

33. Nell'intento di fissare limiti ampi all'applicabilità diretta delle direttive è opportuno dare al concetto di Stato un significato ampio, facendovi rientrare enti territoriali¹⁴, apparati amministrativi¹⁵ ed enti statali¹⁶ anche sotto forma di impresa statale¹⁷. E' stata criticata soprattutto l'inclusione nel concetto di Stato di imprese controllate da quest'ultimo. Proprio ai casi in cui un'impresa statale¹⁸, al contrario di un privato, ha dovuto assoggettarsi, quale datore di lavoro, a una direttiva allude anche il giudice a quo, illustrando come «un dato normativo sia tale nei rapporti fra alcuni soggetti dell'ordinamento e non fra altri»¹⁹.

34. È mia opinione che, data la premessa di un concetto di Stato inteso in senso ampio²⁰,

14 — Sentenza 22 giugno 1989, causa 103/88, Fratelli Costanzo/Comune di Milano (Racc. pag. 1839, punto 31).

15 — Sentenza in causa 8/81 (Becker, già citata); sentenze 26 febbraio 1986, causa 152/84, Marshall/Southampton and South-West Hampshire Area Health Authority (Racc. pag. 723), 15 maggio 1986, causa 222/84, Johnston/Chief Constable of the Royal Ulster Constabulary (Racc. pag. 1651); sentenza in causa 103/88 (Costanzo, già citata); sentenza 22 febbraio 1990, causa C-221/88, Busseni (Racc. I-495).

16 — Sentenza 20 settembre 1988, causa 31/87, Beentjes/Stato dei Paesi Bassi (Racc. pag. 4635).

17 — Sentenza 12 luglio 1990, causa C-188/89, Foster e a. (Racc. pag. I-3313, punto 20).

18 — Sentenza in causa C-188/89 (Foster, già citata).

19 — V. pag. 11 dell'originale della domanda di pronuncia pregiudiziale.

20 — Per il concetto di Stato in senso funzionale, v. la sentenza in causa 31/87 (Beentjes, già citata).

la giurisprudenza della Corte sia assolutamente coerente. Essa ricomprende in tale nozione coloro che esercitano poteri statali in forma non solo diretta, ma anche indiretta²¹. Tuttavia il limite per l'ampliamento del concetto di Stato è sicuramente raggiunto se si attribuisce a quest'ultimo l'impresa controllata mediante enti pubblici, mentre una modificazione dei rapporti di maggioranza all'interno degli organi di controllo consente di trattare la stessa come un'impresa privata.

b) Obbligo di tutti gli organi statali di applicare il diritto comunitario mediante interpretazione giuridica

35. Un'altra via per giungere a un'applicazione che sia la più ampia possibile di direttive a torto non ancora attuate o, meglio, attuate in modo insufficiente, consiste nel preceito, rivolto a tutti i detentori di pubblici poteri, di adottare nell'ambito delle loro competenze tutti gli atti di carattere generale o particolare utili al rispetto degli obblighi degli Stati membri, discendenti da una direttiva²². Da quest'obbligo di diritto comunita-

21 — Si può notare, di sfuggita, che in diritto del lavoro il fatto che il rapporto lavorativo sia stabilito con un datore di lavoro di diritto pubblico oppure con un privato dà luogo a differenze, che non riguardano solo l'efficacia delle direttive.

22 — V. sentenza 10 aprile 1984, causa 14/83, von Colson e Kamann/Land Renania Settentrionale-Vestfalia (Racc. pag. 1891, punto 26); sentenza in causa 31/87, Beentjes, già citata, punto 39); sentenze 13 novembre 1990, causa C-106/89, Marleasing (Racc. pag. I-4135), 16 gennaio 1992, causa C-373/90, X (Racc. pag. I-131, punto 7).

rio per gli organi statali discende quello, ad esempio, del giudice nazionale di interpretare e applicare il diritto dello Stato membro, sfruttando appieno il margine discrezionale di giudizio attribuitogli, in conformità alle prescrizioni del diritto comunitario²³.

nell'assicurare l'applicazione, nel diritto dello Stato membro, di direttive non attuate.

c) Diritto a risarcimento nei confronti dello Stato

36. L'obbligo di dare efficacia, mediante interpretazione giuridica, alla rivendicata validità del diritto comunitario si riferisce non solo al diritto che ha la sua fonte nell'attuazione di una direttiva²⁴, bensì, in modo puro e semplice, all'ordinamento giuridico dello Stato membro²⁵. Anche alla pubblica amministrazione incombe un obbligo di osservanza delle direttive, analogo a quello che incombe ai giudici dello Stato membro²⁶.

38. Una terza strada per riuscire a ottimizzare la tutela giuridica del singolo nel caso di violazione di un preesistente obbligo dello Stato membro, consistente in un'omessa attuazione nei termini prescritti, è quella di un diritto al risarcimento, riconosciuto dall'ordinamento comunitario²⁸. Il singolo può così ottenere dallo Stato un risarcimento per la perdita del diritto o, meglio, per la tutela giuridica non approntata. Lo Stato è obbligato a risarcire il privato nell'ambito di una pretesa, fondata sul diritto comunitario, al riconoscimento della responsabilità dello Stato stesso.

37. La possibilità dell'interpretazione del diritto dello Stato membro in modo conforme al diritto comunitario incontra tuttavia limiti naturali. Ciò viene rievocato quando la Corte parla degli obblighi di diritto comunitario, che vincolano tutti i detentori di pubblici poteri all'adozione di opportuni provvedimenti «nell'ambito di loro competenza»²⁷. I limiti dell'interpretazione giuridica segnano quindi per il giudice dello Stato membro anche i limiti cui va incontro

Conclusioni provvisorie

39. *aa*) Se il quesito posto dal giudice a quo riguarda pertanto l'efficacia della direttiva 85/577 nei rapporti tra il singolo e lo Stato italiano nel periodo compreso tra la scadenza del termine fissato per l'attuazione e l'attuazione effettiva, è opportuno fare rinvio all'esistenza di un diritto al risarcimento, riconosciuto dall'ordinamento comunitario.

23 — Sentenza in causa 14/83 (von Colson e Kamann, già citata, punti 26 e 28).

24 — Sentenza 20 maggio 1976, causa 111/75, Mazzalai/Ferrovie del Renon (Racc. pag. 657, punti 7-11).

25 — Sentenze in causa 14/83 (von Colson e Kamann, già citata, punto 26) e in causa C-106/89 (Marleasing, già citata).

26 — Sentenza in causa 103/88 (Costanzo, già citata).

27 — Sentenza in causa 14/83 (von Colson e Kamann già citata, punto 26).

28 — V. sentenza in cause riunite C-6/90 e C-9/90 (Francovich, già citata).

40. *bb)* Altra questione — che per di più la Corte non è in fondo tenuta a risolvere — è sino a che punto possa spingersi il giudice a quo nell'ambito del suo obbligo [descritto al punto II.1. b)] di interpretare il diritto dello Stato membro in modo conforme al diritto comunitario per risolvere la controversia.

41. La Commissione, in sede di osservazioni scritte così come in sede dibattimentale, ha parlato del diritto civile italiano e ha citato a tal proposito due norme, le quali consentirebbero l'esercizio del diritto di recesso.

42. La Corte non può formulare giudizi in merito all'applicazione del diritto di uno Stato membro. Nella causa *Marleasing*²⁹ la Corte ha certamente ritenuto ammissibile l'onere indiretto dei privati, collegato all'interpretazione suggerita. Come è stato giustamente obiettato, il recesso dal contratto presuppone l'esistenza del diritto di recesso. La Corte è chiamata a decidere su tale presupposto quando le si pone la questione riguardante gli effetti della direttiva nel periodo transitorio — tra la scadenza del termine per l'attuazione e l'effettiva trasposizione — per quanto riguarda il rapporto tra privati. Fare riferimento, in questa circostanza, agli obblighi di diritto comunitario del giudice a quo e alla sua competenza esclusiva in merito all'interpretazione del diritto dello Stato membro significherebbe distogliere lo sguardo dal vero problema.

²⁹ — Sentenza in causa 106/89, già citata.

2. *Sull'applicabilità orizzontale delle direttive*

43. In merito alla questione degli effetti sui rapporti giuridici dei privati di una direttiva non attuata, detta anche efficacia orizzontale, esiste solo una risposta chiara e concisa, fondata sull'attuale giurisprudenza consolidata: una direttiva non può di per sé creare obblighi a carico di un singolo³⁰.

44. La Corte motiva tale soluzione nel modo seguente: «(...) secondo l'art. 189 del Trattato, la natura cogente della direttiva sulla quale è basata la possibilità di farla valere dinanzi al giudice nazionale esiste solo nei confronti dello "Stato membro cui è rivolta". Ne consegue che la direttiva non può di per sé creare obblighi a carico di un singolo e che una disposizione d'una direttiva non può quindi essere fatta valere in quanto tale nei confronti dello stesso»³¹.

45. L'accento è posto quindi in modo chiaro sul disconoscimento dell'onere nei confronti di un privato. Secondo il disposto del Trattato, l'effetto vincolante sussiste solo nei confronti degli Stati membri, destinatari della direttiva.

³⁰ — Sentenza in causa 152/84, *Marshall*, già citata, punto 48); sentenza 12 maggio 1987, cause riunite 372/85-374/85, *Tiraen* (Racc. pag. 2141, punto 24); sentenze in causa 14/86 (*Pretore di Salò/X* già citata, punto 19), in causa C-221/88 (*Busseni*, già citata, punto 23) e in causa C-106/89 (*Marleasing*, già citata, punto 6).

³¹ — Sentenza in causa 152/84 (*Marshall*, già citata, punto 48).

46. A questo punto si potrebbe por fine all'esposizione e concludere a favore del mantenimento dell'attuale giurisprudenza.

47. Un simile modo di procedere mi sembra tuttavia insoddisfacente. In occasione delle sentenze Foster³² e Marleasing³³ si sono moltiplicate in dottrina le voci a sostegno di un'efficacia orizzontale delle direttive. Nella compagine dei membri della Corte si sono finora espressi a favore dell'applicabilità orizzontale delle direttive l'avvocato generale Van Gerven³⁴ e, recentemente, l'avvocato generale Jacobs³⁵, sebbene non nell'ambito della soluzione di questioni rilevanti per la decisione³⁶.

48. Le riflessioni a favore dell'efficacia orizzontale delle direttive trovano sostegno nell'intento di garantire i diritti di un beneficiario, che sia tale per volontà del legislatore comunitario, e di non rimettere per un tempo indeterminato la sua posizione alla discrezione di uno Stato membro inadempiente.

49. In una fase di perfezionamento del mercato interno, di uno spazio senza frontiere interne³⁷, durante la quale vengono emanate norme sempre più avanzate per l'armonizzazione della disciplina dei rapporti giuridici dei privati, mi sembra opportuno riflettere sull'efficacia delle direttive. Nei 'considerando' della direttiva 85/577 il legislatore comunitario ha descritto in modo incontestabilmente chiaro il bisogno di armonizzazione del diritto:

«(...) una disparità tra tali disposizioni legislative può avere un'incidenza diretta sul funzionamento del mercato comune; (...) è pertanto *necessario*³⁸ ravvicinare le disposizioni legislative vigenti in questo settore»³⁹.

50. Nel novero degli argomenti a favore dell'efficacia orizzontale delle direttive si può inserire anzitutto quello della parità delle condizioni di concorrenza. Inoltre senza l'efficacia orizzontale vengono spesso svantaggiati i soggetti giuridici degli Stati membri che si conformano al diritto comunitario.

51. Anche il *divieto di discriminazione*, il quale si colloca al livello dei diritti fondamentali, si pone in favore dell'efficacia orizzontale delle direttive, e ciò sotto molteplici

32 — Sentenza in causa C-188/89, già citata.

33 — Sentenza in causa 106/88, già citata.

34 — Sentenza 2 agosto 1993, causa C-271/91, Marshall II (Racc. pag. II-4367), paragrafo 12 delle conclusioni 26 gennaio 1993.

35 — Conclusioni 27 gennaio 1994, causa C-316/93, Vaneerveld (paragrafi 15 e seguenti non ancora pubblicate nella Raccolta).

36 — Anche il giudice Schockweiler ha preso posizione a favore dell'applicabilità orizzontale delle direttive nel saggio «*Effets des directives non transposées en droit national à l'égard des particuliers*» negli scritti in onore di Díez de Velasco «*Hacia un nuevo orden internacional y europeo*».

37 — Dal 1° gennaio 1993, ai sensi dell'art. 8a del Trattato CEE, attuale art. 7 A del Trattato CE.

38 — Il corsivo è mio.

39 — Secondo 'considerando' della direttiva 85/577.

aspetti. In primo luogo, è fonte di insoddisfazione il fatto che soggetti giuridici possano essere governati da norme differenti secondo che intrattengano rapporti giuridici analoghi con un'istituzione cui possa attribuirsi natura statale o con un privato. In secondo luogo, è in contraddizione con i requisiti di un mercato interno il fatto che per i singoli viga un diritto diverso nei vari Stati membri, sebbene la Comunità abbia emanato norme per l'armonizzazione.

52. Il mantenimento delle differenze contrasterebbe con il fine dichiarato dell'armonizzazione giuridica. Quest'affermazione non può essere confutata facendo riferimento alla natura della direttiva, in forza della quale fino alla trasposizione di quest'ultima si dovrebbero necessariamente riscontrare differenti condizioni all'interno degli Stati membri⁴⁰, giacché la disparità è accettabile solo sino alla scadenza del termine per l'attuazione. Rientra fra gli scopi della direttiva il fatto che in seguito prevalgano condizioni comparabili.

53. L'argomento della discriminazione acquista ancora maggior peso con l'entrata in vigore del Trattato di Maastricht e della cittadinanza dell'Unione, fondata sul Trattato CE. Secondo la volontà degli Stati contraenti⁴¹, il Trattato sull'Unione europea segna

«una nuova tappa nel processo di integrazione europea intrapreso con l'istituzione delle Comunità europee». Negli artt. 3 A e 7 A del Trattato CE si pone in rilievo l'importanza del mercato interno. Gli artt. 2, 3 e 3 A del Trattato CE incoraggiano una maggiore unione in politica economica. L'art. 3, lett. s), chiede che si favorisca il rafforzamento della protezione dei consumatori. Disposizioni particolareggiate si trovano al riguardo nell'art. 129 A. L'introduzione di una cittadinanza dell'Unione suscita l'aspettativa che i cittadini dell'Unione siano trattati ogni volta in modo uguale dinanzi al diritto comunitario.

54. Nel caso di direttive il cui contenuto miri a produrre effetti nei rapporti fra privati e che contengano disposizioni finalizzate alla tutela della parte contrattuale più debole⁴², è evidente che, mediante l'omessa attuazione, la direttiva viene privata del suo «effettivo utile». Scaduto il termine per l'attuazione, dovrebbe pertanto essere possibile applicare le norme di tutela aventi un contenuto preciso e incondizionato. Alle disposizioni della direttiva, approvata per volontà del legislatore comunitario, dovrebbe essere assicurata un'efficacia concreta e il comportamento contrario al Trattato di uno Stato membro non dovrebbe poter ostacolare il godimento di posizioni giuridiche di per sé compiute.

40 — V. le mie conclusioni del 10 ottobre 1989 in causa C-38/89 (Blanguernon, Racc. pag. I-83, in particolare pag. 87, paragrafo 8).

41 — Espressa nel primo «considerando» del Trattato sull'Unione europea, già citata (v. nota 2).

42 — Per esempio, la direttiva 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; v. al riguardo sentenza in cause riunite C-6/90 e C-9/90 (Francovich, già citata) o la direttiva 87/577, oggetto della presente fattispecie nonché sentenza 14 marzo 1991, causa C-361/89, Di Pinto (Racc. pag. I-1189).

55. Nel sostenere l'efficacia diretta orizzontale delle direttive bisogna tener presente anzitutto che il suo fondamento e il suo funzionamento sono qualitativamente diversi, in linea di principio, rispetto al caso dell'efficacia diretta verticale. Mentre nel caso dell'applicabilità diretta delle direttive nel senso tradizionale il comportamento, contrario al diritto comunitario, dello Stato membro determina direttamente il rapporto giuridico tra il singolo e lo Stato, il terzo, privato, non ha alcuna influenza sull'attuazione di una direttiva⁴³. Gli argomenti e i principi generali del diritto⁴⁴ adottati a favore dell'applicabilità diretta delle direttive nei confronti dello Stato membro, secondo i quali lo Stato membro non deve trarre alcun vantaggio dal suo comportamento contrario al diritto comunitario⁴⁵, incidono poco in merito al rapporto tra privati, al pari dell'importanza attribuita al carattere sanzionatorio⁴⁶ dell'efficacia diretta nei confronti dello Stato.

56. L'applicabilità diretta delle direttive tra privati potrebbe perdere il carattere di eccezione processuale, che le deriva dalla sua funzione di «richiamo» alla norma di favore. Alla disposizione della direttiva direttamente applicabile potrebbe essere piuttosto attribuita un'efficacia erga omnes ed essa equivarrebbe così alle norme del Trattato suscettibili

di diretta applicazione⁴⁷. La norma della direttiva efficace in senso orizzontale godrebbe della posizione di supremazia del diritto comunitario e ciò dovrebbe essere approvato nell'interesse di un'applicazione coerente ed efficiente di quest'ultimo.

57. Sebbene l'efficacia diretta orizzontale delle direttive sembri auspicabile in base alle ragioni addotte, contro un'evoluzione del diritto in tale direzione vengono sostenuti argomenti di rilievo.

58. Nell'ambito delle obiezioni ci si richiama, di regola, al *dettato dell'art. 189 del Trattato CEE* e alla *natura della direttiva*, che sarebbe vincolante solo per gli Stati membri e, anche, nei confronti di questi ultimi, solo in relazione ai suoi risultati.

59. Secondo il mio parere, questi argomenti sono confutabili. Per quanto riguarda anzitutto la libertà degli Stati membri in merito alla scelta della forma e dei mezzi per l'attuazione della direttiva, essa è piena sino alla scadenza del termine per la trasposizione. Perfino in seguito — pur accogliendo l'ipotesi dell'efficacia diretta delle singole prescrizioni — permane in capo agli Stati membri

43 — Secondo l'attuale giurisprudenza, comunque, l'efficacia delle direttive non necessita della responsabilità diretta per la violazione del Trattato, come dimostra l'interpretazione estensiva del concetto di Stato, elaborata dalla giurisprudenza della Corte [v. supra, II.1. a)].

44 — «Nemo auditur», «venire contra factum proprium», «estoppel».

45 — Sentenza in causa 8/81 (Becker, già citata, punto 24).

46 — V. le mie conclusioni del 25 aprile 1989 in causa 103/88 (Costanzo, già citata, pag. 1851, paragrafo 23).

47 — Per esempio art. 12 (sentenza 5 febbraio 1963, causa 26/62, Van Gend & Loos, Racc. pag. 3); artt. 53 e 37, n. 2 (sentenza 15 luglio 1964, causa 6/64, Costa/ENEL, Racc. pag. 1129); artt. 9 e 13, n. 2 (sentenza 17 dicembre 1970, causa 30/70, SACE/Ministero delle Finanze italiano, Racc. pag. 1197); art. 48 (sentenza 4 dicembre 1974, causa 41/74, Van Duyn/Home Office, Racc. pag. 1337); art. 119 (sentenza 8 aprile 1976, causa 43/75, Defrenne/Sabena, Racc. pag. 455).

una discrezionalità normativa per tutti i punti per i quali la direttiva si affida a questa discrezionalità. Solo una piccola parte delle disposizioni di una direttiva è confacente all'applicabilità orizzontale. Del resto, dopo la scadenza del termine per la trasposizione, gli Stati membri non possono far richiamo ai margini d'azione loro concessi solo ai fini dell'attuazione regolare e tempestiva.

60. L'obbligo degli Stati membri di perseguire gli scopi della direttiva sorge immediatamente con l'entrata in vigore di quest'ultima. Per quanto riguarda gli obiettivi di una direttiva, di regola non sussiste alcuna discrezionalità normativa per gli Stati membri. Fra gli obiettivi di una direttiva rientra, ad esempio, quello di conferire efficacia giuridica vincolante ad alcune norme di tutela, al più tardi entro la scadenza del termine per la trasposizione⁴⁸. L'obbligatorietà di norme siffatte è voluta — come ho già rilevato — dal legislatore comunitario e poggia sulla natura della direttiva. Le direttive, infatti, non sono atti giuridici di grado inferiore, ma sono indirizzate per la loro attuazione agli Stati membri, ai quali incombe l'obbligo derivante dal Trattato di trasporle tempestivamente e compiutamente.

61. Non ritengo perciò che la natura della direttiva sia di ostacolo alla sua efficacia orizzontale. Né tanto meno verrebbe cancellato il confine tra regolamento e direttiva, poiché gli effetti diretti della direttiva vengono in considerazione soltanto dopo lo spirare del

termine per l'attuazione e solo per prescrizioni chiare e incondizionate.

62. Come argomento contrario all'applicabilità orizzontale delle direttive viene chiamato in causa *l'onere del terzo, inammissibile dal punto di vista dello Stato di diritto*. Non si può in realtà ignorare questo argomento. Ci si domanda se a un privato, il quale agisca nel rispetto delle regole all'interno dell'ordinamento giuridico dello Stato membro, possano essere imposti oneri, i quali derivino da una direttiva non trasposta e non emanata nei suoi confronti, per i quali non può per di più ottenere alcun indennizzo dallo Stato membro inadempiente⁴⁹.

63. Per ragioni di certezza del diritto, l'efficacia orizzontale delle direttive mi appare estremamente problematica, se osservata dal punto di vista del terzo onerato. La consapevolezza che l'efficacia di direttive direttamente applicabili ha dato luogo sino ad ora a oneri indiretti dei privati — per esempio, a causa di errori presenti in un bando, i quali pongono in questione lo status giuridico degli altri offerenti, eventualmente dell'aggiudicatario dell'appalto⁵⁰, oppure a causa degli effetti di certe direttive nell'ambito dell'interpretazione conforme al diritto comunitario in una controversia tra società di diritto privato⁵¹ — non consente di porre in

48 — Sentenza 6 ottobre 1970, causa 9/70, Grad/Finanzamt Traunstein (Racc. pag. 825, punti 10 e 13), e sentenza in causa 33/70 (SACE, già citata, punto 11).

49 — La causa del danno può far sorgere problemi per l'affermazione di un diritto al risarcimento dei danni, giacché, se lo Stato membro avesse operato tempestivamente la trasposizione, ciò avrebbe portato anche al sorgere dell'onere in capo al privato.

50 — Sentenza in causa 103/88 (Costanzo, già citata).

51 — Sentenza in causa C-106/89 (Marleasing, già citata).

disparte le riflessioni di indirizzo contrario all'efficacia orizzontale, fondate sul principio dello Stato di diritto.

l'obiezione della mancata pubblicazione non potrebbe più essere opposta all'efficacia orizzontale di queste recenti direttive.

64. Requisito elementare perché un atto normativo produca oneri a carico del cittadino è la *pubblicità costitutiva* mediante pubblicazione in una gazzetta ufficiale⁵². Le direttive emanate in base al Trattato CEE non soddisfano tale requisito⁵³. La prassi di pubblicare le direttive nella *Gazzetta ufficiale delle Comunità europee* come atti giuridici che non necessitano della pubblicazione non offre alcun aiuto. La pubblicazione nella *Gazzetta ufficiale delle Comunità europee* ha valore puramente declaratorio e non costituisce condizione di efficacia, il che è chiarito all'occasione dal fatto che in una nota in calce viene data notizia del giorno della notificazione della direttiva agli Stati membri⁵⁴, dato che è la notificazione a conferire efficacia alla direttiva⁵⁵. La possibilità di avere conoscenza di un atto giuridico non supplisce alla promulgazione dello stesso avente efficacia costitutiva.

65. Per le direttive che sono state e saranno emanate dopo l'entrata in vigore del Trattato di Maastricht, il 1° novembre 1993, le cose vanno in maniera sostanzialmente diversa. L'art. 191 del *Trattato CE* prescrive la pubblicazione nella *Gazzetta ufficiale della Comunità* anche per le direttive. Pertanto,

66. Per ragioni di *certezza del diritto*, per un diritto fondamentale del cittadino onerato, si deve già ora rendere di pubblico dominio il fatto che, in futuro, bisognerà riconoscere efficacia diretta orizzontale alle direttive. Le richiamate prese di posizione dei membri della Corte vanno condivise anche per questi motivi⁵⁶.

67. A favore del privato onerato e avverso l'efficacia orizzontale delle direttive viene richiamata la *tutela dell'affidamento*. Un affidamento meritevole di tutela va certamente riconosciuto, in modo che il privato non debba temere alcun onere aggiuntivo fintantoché agisca nel rispetto delle norme nell'ambito dell'ordinamento giuridico del suo Stato membro. Viceversa è possibile prevedere l'onere in seguito all'avvenuta pubblicazione di una direttiva e al compimento del termine per la trasposizione. Mi chiedo se sia meritevole di tutela l'affidamento fondato sulla possibilità che il legislatore nazionale agisca in modo contrario al diritto comunitario.

68. Contro l'efficacia orizzontale delle direttive viene sollevato un argomento, il quale

52 — Sentenza 20 settembre 1990, causa C-192/89, Sevince (Racc. pag. I-3461, punto 24).

53 — L'obiezione non può essere sollevata nei confronti dell'applicabilità diretta delle disposizioni del Trattato.

54 — Come anche nel caso della nota in calce all'art. 9 della direttiva 85/577.

55 — V. art. 191, secondo comma, del Trattato CEE.

56 — V. supra, paragrafo 47 e nota 36.

prende le mosse dal *principio di democrazia*: il deficit democratico, peraltro già lamentato nell'ambito della legislazione comunitaria, potrebbe aggravarsi nel caso in cui i parlamenti nazionali fossero scavalcati in relazione all'applicazione delle direttive.

69. Per quanto concerne il preteso deficit democratico, desidero anzitutto rilevare che i diritti di partecipazione del Parlamento europeo sono stati gradualmente rafforzati mediante l'Atto unico europeo e il Trattato di Maastricht. In secondo luogo, secondo il mio parere, uno scavalcamento del legislatore dello Stato membro è fuori discussione.

70. Entro il termine d'attuazione, il legislatore nazionale è assolutamente libero di scegliere la forma e i mezzi per trasporre la direttiva nel diritto dello Stato membro⁵⁷. L'obbligo⁵⁸ di trasposizione continua ad esistere per il legislatore dello Stato membro anche dopo la scadenza del termine d'attuazione, così come permane una certa discrezionalità nell'adempimento di tale obbligo nell'uno o nell'altro modo, per quanto lo consenta la direttiva. Nell'ambito dell'ordinamento giuridico dello Stato membro potrebbero produrre in anticipo effetti giuridici sui rapporti esistenti tra i destinatari delle norme soltanto le disposizioni della direttiva o, per meglio dire, le norme di tutela le quali siano tanto precise da non

necessitare, per il loro esercizio, di nessuna integrazione e che debbano, come tali, essere riprese anche dal legislatore nazionale. Ritengo infondato qualunque timore di divergenze della situazione normativa tra il periodo transitorio, antecedente la trasposizione della direttiva nel diritto dello Stato membro, e quello successivo, dato che le norme atte ad essere applicate in senso orizzontale devono essere riprese anche nell'atto di trasposizione.

71. Secondo il mio parere, l'obiezione basata sul fatto che il riconoscimento dell'efficacia diretta orizzontale delle direttive potrebbe accrescere la negligenza degli Stati membri riguardo all'attuazione delle direttive non è convincente, poiché il legislatore dello Stato membro rimane responsabile per la piena attuazione. Il riconoscimento in linea di principio dell'efficacia diretta potrebbe eventualmente indurre lo Stato membro a una trasposizione tempestiva per prevenire l'applicazione orizzontale compiuta da autorità e giudici della Comunità e degli Stati membri. Ritengo che gli argomenti relativi all'efficacia che l'applicabilità orizzontale possa esercitare in tale ambito si bilancino, per cui non possono farsi valere né a favore né contro di essa.

72. Prima di concludere, desidero ancora richiamare l'attenzione sul fatto che, in caso di ammissione dell'efficacia orizzontale delle direttive, si dovrebbero trarre le logiche conseguenze in relazione alla *tutela giuridica*. Le

57 — Sentenza in causa 9/70 (Grad, già citata, punto 13).

58 — Sentenza 6 maggio 1980, causa 102/79, Commissione/Belgio (Racc. pag. 1473, punto 12).

direttive, pertanto, dovrebbero essere impugnabili così come lo sono regolamenti e decisioni ai sensi dell'art. 173, secondo comma⁵⁹.

73. In conclusione, ritengo che l'efficacia orizzontale delle direttive vada esclusa per il passato per ragioni di certezza del diritto. Per il futuro essa mi sembra tuttavia necessaria, nei limiti indicati, nell'interesse della coerente ed efficiente applicazione del diritto

comunitario. Gli oneri per i privati conseguenti a ciò mi sembrano tollerabili, poiché essi non eccedono quel che si pretenderebbe da loro nel caso di un comportamento dello Stato membro rispettoso del diritto comunitario. In definitiva, il rischio processuale viene sopportato dalla parte la quale voglia far valere la disposizione della direttiva avente natura incondizionata e sufficientemente precisa.

C — Conclusioni

74. Alla luce delle suesposte considerazioni, propongo di risolvere le questioni pregiudiziali nel seguente modo:

- «1) Gli artt. 1, n. 1, e 5 della direttiva 85/577/CEE appaiono sufficientemente precisi per poter essere immediatamente applicati, in quanto garantiscono, in forma almeno minimale, la possibilità di recedere da un contratto non ancora eseguito. Per il resto, la direttiva riconosce in più occasioni allo Stato membro una certa discrezionalità in sede di trasposizione nel diritto nazionale.

- 2) a) In base all'attuale giurisprudenza della Corte, una direttiva non ancora attuata può produrre effetti nei confronti dello Stato in quanto tutti i titolari di pubblici poteri, in particolare i giudici, sono obbligati ad adottare tutti gli atti opportuni, di carattere tanto generale quanto particolare, per dare attuazione agli obblighi derivanti dalla direttiva.

59 — V. le mie conclusioni 29 aprile 1993 in causa C-298/89, Gibilterra/Consiglio, sentenza 29 giugno 1993 (Racc. pag. I-3605).

- b) In conseguenza dei ritardi nell'attuazione della direttiva lo Stato membro può essere tenuto a risarcire i danni subiti da un privato, il quale possa trarre vantaggi dalla direttiva.

- 3) In base alla costante giurisprudenza della Corte, una direttiva non attuata non può produrre effetti diretti nei rapporti fra privati. E' opportuno confermare detta giurisprudenza per ragioni di certezza del diritto per i casi verificatisi in passato.

- 4) Per il futuro, appare necessario il riconoscimento dell'applicabilità generale di disposizioni precise e incondizionate di direttive nell'ambito di un'evoluzione giurisprudenziale fondata sul Trattato CE nell'interesse di un'applicazione uniforme ed efficace del diritto comunitario, per soddisfare le legittime aspettative che i cittadini dell'Unione nutrono in seguito alla realizzazione del mercato interno e all'entrata in vigore del Trattato sull'Unione europea».