



## **Il giudice nazionale e l'obbligo di interpretare il proprio diritto in maniera conforme al diritto dell'Unione\***

DI ANDREA CIRCOLO\*\*

Sommario: 1. Introduzione: l'obbligo di interpretazione conforme quale meccanismo di adattamento del diritto interno al diritto dell'Unione. – 2. Natura e limiti del principio. – 3. L'interpretazione conforme alle direttive: aspetti critici. – 4. La relazione con gli altri rimedi d'adattamento (disapplicazione, questione di legittimità costituzionale, azione di danni). – 5. L'interpretazione conforme nella giurisprudenza della Corte costituzionale. – 6. ...nella giurisprudenza della Corte di Cassazione. – 7. ...e nella giurisprudenza del Consiglio di Stato. – 8. Conclusioni: prospettive future sull'applicazione del principio.

1. L'adattamento del diritto nazionale al diritto dell'Unione trova la sua naturale concretizzazione nell'intervento del legislatore interno<sup>1</sup>. Infatti, come risaputo, il legislatore nazionale è chiamato ad effettuare il recepimento delle direttive, a prescindere dall'efficacia diretta delle sue norme; a dare esecuzione alle sentenze della Corte di giustizia che segnalino un inadempimento statale; ma anche a rimuovere dall'ordinamento le norme interne incompatibili con le disposizioni di un regolamento, che, come è altrettanto noto, gode del carattere della diretta applicabilità. Tuttavia, l'esperienza ha sin da subito messo in luce che l'azione legislativa non sempre si traduce nell'adozione di misure idonee a garantire la piena efficacia del diritto dell'Unione. In verità, talvolta, l'intervento del legislatore risulta addirittura

---

\* Lo scritto è destinato al volume “*L'applicazione del diritto dell'Unione europea e il ruolo del giudice nazionale*” – Scuola Superiore della Magistratura, in corso di pubblicazione.

\*\* Ricercatore a tempo determinato di diritto dell'Unione europea, Università degli Studi di Napoli Federico II.

<sup>1</sup> In argomento, G. TESAURO, *Manuale di diritto dell'Unione europea*, a cura di P. DE PASQUALE, F. FERRARO, vol. I, III ed., Napoli, 2021, 317 ss.; M. CONDINANZI, *L'adattamento al diritto comunitario e dell'Unione europea*, Torino, 2006; C. AMALFITANO, M. CONDINANZI, *Unione europea: fonti, adattamento e rapporti tra ordinamenti*, Torino, 2015.

un fattore di rallentamento, se non di contrasto, rispetto all'esecuzione degli obblighi derivanti dal Trattato<sup>2</sup>.

Non per questo, il processo di adattamento deve arrestarsi. Il principio di leale cooperazione, che informa la relazione tra l'Unione e gli Stati membri<sup>3</sup>, obbliga tutti le articolazioni costituzionali interne ad assicurare il primato del diritto dell'Unione<sup>4</sup>, non soltanto perciò tramite le "leggi comunitarie", ma altresì attraverso metodi di adattamento giurisprudenziale. Il Trattato e la sua costante interpretazione ad opera della Corte di giustizia hanno riservato al giudice nazionale, quale "giudice naturale del diritto dell'Unione"<sup>5</sup>, un ruolo cruciale per garantire la corretta e immediata applicazione di tale diritto<sup>6</sup>. Il giudice comune ha invero a sua disposizione un'officina di strumenti utili per risolvere il contrasto tra la norma dell'Unione e la norma nazionale senza doverne attendere la previa rimozione in via legislativa: la disapplicazione della norma interna, il rinvio pregiudiziale, l'incidente di costituzionalità e da ultimo, ma non per importanza, l'obbligo di interpretazione conforme. Quest'ultimo "impone a tutti gli organi nazionali, ma soprattutto ai giudici, d'interpretare il proprio diritto interno in modo per quanto possibile compatibile con le prescrizioni del diritto dell'Unione"<sup>7</sup>.

---

<sup>2</sup> Come accade da anni nel settore delle concessioni balneari: v. F. FERRARO, *Diritto dell'Unione europea e concessioni demaniali: più luci o più ombre nelle sentenze gemelle dell'Adunanza Plenaria?*, in *Diritto e Società*, numero speciale, 2021, 359 ss.; si rimandi inoltre a A. CIRCOLO, *L'epilogo della proroga ex lege delle concessioni balneari*, in *Studi int. eur.*, vol. XVI, n. 3, 2021, 573 ss.

<sup>3</sup> CGUE, parere 8 marzo 2011, 1/09, *Accordo relativo alla creazione di un sistema unico di risoluzione delle controversie in materia di brevetti*, punto 68.

<sup>4</sup> Con riguardo alla pubblica amministrazione, v. CGUE, 22 giugno 1989, 103/88, *Fratelli Costanzo*, punto 32. V. anche Cass., sez. I, 3 novembre 2020, n. 24325, punto 12.

<sup>5</sup> G. TESAURO, *Manuale*, cit., 440.

<sup>6</sup> "[...] la costruzione dello spazio di libertà, sicurezza e giustizia non può realizzarsi senza che le applicazioni scorrette del diritto dell'Unione possano essere effettivamente neutralizzate dai giudici nazionali, che, si deve ricordare in questa sede, svolgono in proposito un ruolo di prim'ordine": conclusioni dell'avv. gen. Sánchez-Bordona, del 27 novembre 2018, C-573/17, *Popławski II*, punto 116. Tra le tante pronunce della Corte, v. 27 febbraio 2018, C-64/16, *Associação Sindical dos Juizes Portugueses*, punti 32 e 33: "L'articolo 19 TUE [...] affida l'onere di garantire il controllo giurisdizionale nell'ordinamento giuridico dell'Unione non soltanto alla Corte, ma anche agli organi giurisdizionali nazionali. Pertanto, detti giudici adempiono, in collaborazione con la Corte, una funzione loro attribuita congiuntamente al fine di garantire il rispetto del diritto nell'interpretazione e nell'applicazione dei trattati".

<sup>7</sup> G. TESAURO, *Manuale*, cit., 263. In generale, v. B. NASCIBENE, F. LAURIA, *L'ordinamento giuridico comunitario: il sistema, le fonti, i rapporti con l'ordinamento italiano*, in R. H. RAINERO, *Storia dell'integrazione europea*, vol. III, Roma, 2001, 153 ss.; G. BETLEM, *The Doctrine of Consistent Interpretation: Managing Legal Uncertainty*, in *Oxford Journal of Legal Studies*, vol. 22, n. 3, 2002, 397 ss.; 38 R. CAFARI PANICO, *Per un'interpretazione conforme*, in *Dir. pubbl. comp. eur.*, I, 1999, 383 ss.; L. DANIELE, *Vingt-cinq ans d'interprétation conforme: un principe encore en quête de définition?*, in *Rev. aff. eur.*, n. 4, 2007-2008, 705 ss.; S. HAKET, *Coherence in the Application of the Duty of Consistent Interpretation in EU Law*, in *Rev. Eur. Adm. L.*, vol. 8, n. 2, 2015, 215 ss.; J.-P. JACQUE, *L'obligation d'interprétation conforme en droit communautaire*, in B. NASCIBENE, F. PICOD (sous la direction de), *L'Italie et le droit de l'Union Européenne: actes du colloque, Courmayeur, 12-13 Juin 2009*, Bruxelles, 2010, 199 ss.; J. JOUSSEN, *L'interprétation (teleologica) del diritto comunitario*, in *Riv. critica dir. priv.*, 2001, 491 ss.; R. KOVAR, *L'interprétation des droits nationaux en conformité avec le droit communautaire*, in AA.VV., *Mélanges en l'honneur de Jean Charpentier. La France, l'Europe et le Monde*, Paris, 2009, 381 ss.; V. PICCONE, *L'ordinamento integrato, il giudice nazionale e l'interpretazione conforme*, in AA.VV., *Scritti in onore di Giuseppe Tesaurò*, vol. II, Napoli, 2014, 1173 ss. (della stessa autrice, v. anche *Primato e pregiudizialità. Il ruolo dell'interpretazione conforme*, in F. FERRARO, C. IANNONE (a cura di), *Il rinvio pregiudiziale*, Torino, 2020, 325 ss.); M. RUVOLO, *Interpretazione conforme e situazioni giuridiche soggettive*, in *Eur. dir. priv.*, n. 4, 2006, 1407 ss. e la dottrina ivi citata. In via di principio, tale obbligo non rileva, dunque, nelle cc.dd. situazioni puramente interne, sebbene, come è stato sottolineato in dottrina, non sia sempre agevole tracciare una linea di demarcazione tra quest'ultime e l'ambito di applicazione del diritto dell'Unione: v. M. E. BARTOLONI, *Competenze puramente statali e interpretazione conforme al diritto dell'Unione europea*, in A.

Esso esige, dunque, che il giudice nazionale consenta l'applicazione di una norma interna in maniera tale da evitare il conflitto con una norma del diritto dell'Unione<sup>8</sup>.

Il principio ha assunto nel tempo un ruolo essenziale nell'opera di adeguamento del diritto nazionale ai contenuti e agli obiettivi dell'ordinamento dell'Unione, soprattutto nelle ipotesi in cui la normativa nazionale non assicura in maniera precisa l'attuazione del diritto dell'Unione. Nondimeno, pur rappresentando una tecnica di adattamento oramai acquisita, esso non manca di costituire, ancora oggi, uno dei principi più delicati e "complicati da maneggiare"<sup>9</sup> per i giudici, soprattutto per quanto concerne i limiti al suo utilizzo e il rapporto con gli altri rimedi utili a garantire il primato.

Le considerazioni che seguono ripercorrono le tappe dello sviluppo dell'interpretazione conforme nella giurisprudenza della Corte di giustizia, mettendo in evidenza gli aspetti più critici della sua applicazione, per poi verificare se e come le Corti supreme del nostro ordinamento adempiono all'obbligo prescritto dal giudice dell'Unione<sup>10</sup>.

2. Come per molti altri principi del diritto dell'Unione, anche quello dell'obbligo di interpretazione conforme non trova un espresso riconoscimento nel testo convenzionale. Eppure, sin dalle pronunce più risalenti, la Corte ha ritenuto che esso fosse "inerente al sistema del Trattato, in quanto permette al giudice nazionale di assicurare, nel contesto delle sue

---

BERNARDI (a cura di), *L'interpretazione conforme al diritto dell'Unione europea profili e limiti di un vincolo problematico*, Napoli, 2015, 125 ss.

<sup>8</sup> CGUE, 12 febbraio 2019, C-492/18 PPU, *TC*, punto 68; 8 maggio 2019, C-486/18, *Praxair MRC*, punto 37; 19 settembre 2019, C-467/18, *Rayonna prokuratura Lom*, punto 60; 14 ottobre 2020, C-681/18, *KG* (Missions successives dans le cadre du travail intérimaire), punto 65.

<sup>9</sup> R. ALONSO GARCIA, *L'interprétation du droit national en fonction de l'entrée en vigueur des directives et de leur date limite de transposition (ou leur transposition anticipée)*, in AA. VV., *Liber Amicorum Antonio Tizzano. De la Cour CECA à la Cour de l'Union: le long parcours de la justice européenne*, Torino, 2018, 36: "difficile à manier":

<sup>10</sup> L'analisi si occupa unicamente dell'interpretazione conforme assicurata dal giudice comune nella relazione tra norma interna e norma dell'Unione. Resta dunque esclusa l'analisi dell'applicazione del principio, da parte della Corte di giustizia, rispetto all'interpretazione della norma di secondo livello in conformità ai Trattati (ad es., CGUE, 1° aprile 2004, *Borgmann*, C-1/02, punto 30), alla Carta (4 giugno 2013, C-300/11, *ZZ*, punti 50 e 51) e agli accordi internazionali conclusi dall'Unione (4 settembre 2014, C-543/12, *Zeman*, punto 58); della norma di terzo livello rispetto al diritto derivato (26 febbraio 2002, C-32/00, *Commissione/Boehringer*, punto 53); del diritto dell'Unione rispetto al diritto internazionale generale (24 novembre 1992, C-286/90, *Poulsen e Diva*, punto 9). Trattandosi di un'indagine che si sofferma sull'utilizzo del principio nell'applicazione del diritto dell'Unione, essa non tiene conto dell'applicazione dello stesso in relazione al rapporto tra il diritto interno, da una parte, e il diritto internazionale generale (A. LA PERGOLA, *Costituzione e adattamento dell'ordinamento interno al diritto internazionale*, Milano, 1961) e le altre convenzioni internazionali, dall'altra (ad es., la CEDU, su cui v. Corte cost. 22 ottobre 2007, nn. 348 e 349, redd. Silvestri e Tesauo); V. SCARABBA, *L' "interpretazione conforme" tra Costituzione e CEDU: cenni ricostruttivi e spunti di riflessione*, in *forumcostituzionale.it*, 14 maggio 2019, 1 ss. e la dottrina ivi citata); né tantomeno dell'utilizzo puramente interno del principio, ovvero dell'interpretazione conforme della norma nazionale rispetto alla carta costituzionale (G. SORRENTI, *L'interpretazione conforme a Costituzione*, Milano, 2006; M. LUCIANI, *Le funzioni sistemiche della Corte costituzionale, oggi, e l'interpretazione "conforme a"*, in *Foro amm.*, suppl ai nn. 7-8/2007, 87 ss.). Più in generale, sul principio e sui suoi caratteri essenziali, R. BIN, *L'interpretazione conforme. Due o tre cose che so di lei*, in *rivistaaic.it*, n. 1, 2015, 1 ss.; M. D'AMICO, B. RANDAZZO (a cura di), *Interpretazione conforme e tecniche argomentative*, Convegno svoltosi a Milano il 6-7 giugno 2008, Torino, 2009; T. E. EPIDENDIO, *Riflessioni teorico-pratiche sull'interpretazione conforme*, in *Dir. pen. cont.* (riv. trim.), nn. 3-4, 2012, 26 ss.; A. LONGO, *Spunti di riflessione sul problema teorico dell'interpretazione conforme*, in *giurcost.org*, 2012; A. RUGGERI, *L'interpretazione conforme e la ricerca del «sistema di sistemi»*, in A. BERNARDI (a cura di), *op. cit.*, 153 e la corposa dottrina citata alle pp. 158-160.

competenze, la piena efficacia delle norme comunitarie quando risolve la controversia ad esso sottoposta”<sup>11</sup>.

Il giudice dell’Unione ha mutuato il principio in parola dagli ordinamenti nazionali, ma ne ha adattato il contenuto e la funzione alla specificità del suo ordinamento, attribuendogli un significato e una rilevanza distintivi rispetto a quelli che caratterizzano il suo utilizzo con riguardo alle Costituzioni nazionali o al diritto internazionale<sup>12</sup>. Anche perché tale principio costituisce uno degli “effetti strutturali della norma comunitaria”<sup>13</sup>, che va ricavato implicitamente dal vincolo di conformità che lega l’ordinamento interno al primato del diritto dell’Unione.

È utile rammentare che l’obbligo di interpretazione conforme ha trovato la sua prima affermazione nella nota sentenza *von Colson*<sup>14</sup>. Nella fattispecie, la Corte aveva inteso circoscrivere il dovere del giudice interno di interpretare conformemente il proprio diritto nazionale alla luce della lettera e dello scopo della norma dell’Unione alla sola esigenza di assicurare un’efficace attuazione delle direttive, così da conseguire il risultato contemplato dall’allora art. 189, comma 3, TCE - oggi art. 288, comma 2, TFUE - nell’ipotesi in cui la stessa non fosse stata trasposta nell’ordinamento interno<sup>15</sup>.

Malgrado l’obbligo nasca per attenuare le conseguenze negative derivanti da una mancata o erronea trasposizione delle direttive<sup>16</sup>, la Corte ha ben presto riconosciuto che la finalità perseguita dall’interpretazione conforme rispondeva alle esigenze dell’intero diritto comunitario. Infatti, nella giurisprudenza successiva, la Corte è giunta ad affermare che

---

<sup>11</sup> CGUE, 5 ottobre 2004, da C-397/01 a C-403/01, *Pfeiffer*, punto 114; più di recente, 9 marzo 2020, C-103/18 e C-429/18, *Sánchez Ruiz e a.*, punto 121; 24 giugno 2021, C-550/19, *Obras y Servicios Públicos e Acciona Agua*, punto 76; 8 dicembre 2022, C-492/22 PPU, *CJ* (Décision de remise différée en raison de poursuites pénales), punto 63, dove la Corte usa il termine “insito”. La “dichiarazione di inerenza” alla natura dei Trattati costituisce un carattere ricorrente del percorso argomentativo della Corte; essa è stata utilizzata ogniqualvolta il giudice dell’Unione abbia inteso legittimare la sua attività interpretativa più creatrice sulla necessità di colmare le carenze del sistema convenzionale. A titolo esemplificativo, v. il principio della responsabilità dello Stato per danni causati ai singoli da violazioni del diritto dell’Unione ad esso imputabili (CGUE, 19 novembre 1991, C-6/90 e C-9/90, *Francovich*, punti 33-35); o il principio della certezza del diritto (14 aprile 2015, C-76/14, *Manea*, punto 54).

<sup>12</sup> Anzi, come sottolinea R. ALONSO GARCÍA, “tales comparaciones pueden resultar equívocas” (*La interpretación del Derecho de los Estados conforme al Derecho Comunitario: las exigencias y los límites de un nuevo criterio hermenéutico*, in *Revista Española de Derecho Europeo*, n. 28, 2008, 389).

<sup>13</sup> Conclusioni dell’avv. gen. Tizzano, del 30 giugno 2005, C-144/04, *Mangold*, punto 117.

<sup>14</sup> CGUE, 10 aprile 1984, 14/83. Ma v. già 12 novembre 1974, 32/74, *Haaga*, punto 6; 20 maggio 1976, 111/75, *Mazzalai*, punto 10: “Prescindendo poi dall’efficacia della direttiva, la sua interpretazione, in casi quali quello di specie, può costituire per il giudice nazionale un utile criterio orientativo al fine di garantire l’interpretazione e l’applicazione della legge interna d’attuazione in senso conforme ai dettami del diritto comunitario”. Sulla sentenza *Von Colson* e sul contesto storico-giuridico al momento della sua pronuncia, E. PERILLO, *L’obbligo dell’interpretazione conforme al diritto dell’Unione, prima e dopo l’entrata in vigore del Trattato di Lisbona: un vincolo sempre più problematico o forse ormai obsoleto?*, in A. BERNARDI (a cura di), *op. cit.*, 63-66.

<sup>15</sup> *Ivi*, punti 26 e 28. V. anche CGUE, 20 settembre 1988, 31/87, *Gebroeders Beenrijes*, punto 39; 23 febbraio 1999, C-63/97, *BMW*, punto 22; 27 giugno 2000, da C-240/98 a C-244/98, *Océano Grupo Editorial e Salvat Editores*, punto 30; 23 ottobre 2003, C-408/01, *Adidas-Salomon e Adidas Benelux*, punto 21; 12 febbraio 2004, C-218/01, *Henkel*, punto 60.

<sup>16</sup> Cfr. CGUE, 16 dicembre 1993, C-334/92, *Wagner Miret*, punto 20.

l'obbligo riguarda qualunque fonte del diritto comunitario<sup>17</sup>, dalle norme primarie<sup>18</sup> alle decisioni quadro<sup>19</sup>, chiarendo che esso copre finanche le raccomandazioni, anche se sprovviste di un'efficacia vincolante<sup>20</sup>. Nella medesima prospettiva, prima dell'entrata in vigore del Trattato di Lisbona, essa ha esteso il suo ambito di applicazione, inizialmente affermato nel solo contesto del primo pilastro, anche al pilastro della cooperazione giudiziaria e di polizia in materia penale<sup>21</sup>.

Il giudice dell'Unione ha altresì precisato che l'interpretazione conforme deve essere assicurata dal giudice comune "a prescindere dal fatto che si tratti di norme [nazionali] precedenti o successive" all'adozione della norma dell'Unione<sup>22</sup>. Occorre non dimenticare, invero, che l'interpretazione conforme rappresenta un corollario del principio del primato del diritto dell'Unione, che il giudice è tenuto ad assicurare con tutti i mezzi appropriati che sono in suo potere. Di talché, l'operatività dell'obbligo non può in alcun modo essere limitata per il solo fatto che la normativa nazionale abbia disciplinato, in via antecedente, la materia ora oggetto della direttiva.

Inoltre, quantunque il principio venga anzitutto in rilievo nell'esame delle norme interne introdotte per trasporre una direttiva, esso richiede pure che il giudice comune prenda in considerazione il diritto nazionale nella sua interezza, per verificare se esso può essere applicato in modo coerente con l'atto in questione e senza contraddirne gli obiettivi<sup>23</sup>.

In tale contesto, la Corte ha poi stabilito che l'applicazione del principio non può essere pregiudicata dalla presenza, nell'ordinamento interno, di un consolidato orientamento giurisprudenziale incompatibile con gli obiettivi della norma dell'Unione<sup>24</sup>. In tal caso, il giudice nazionale è tenuto a "disapplicare" l'interpretazione in questione, anche qualora sia accolta da un organo giurisdizionale superiore o sia stata adottata dalle altre autorità nazionali<sup>25</sup>.

---

<sup>17</sup> CGUE, 14 luglio 1994, C-91/92, *Faccini Dori*, punto 26; 7 gennaio 2004, C-201/02, *Wells*, punto 56); 3 maggio 2005, C-387/02, C-391/02 e C-403/02, *Berlusconi*, punto 73. Ivi comprese le sentenze della stessa Corte: Cass., sez. lavoro, 17 agosto 2020, nn. 17194 (punto 4.7) e 17195 (punto 5).

<sup>18</sup> Con riguardo al Trattato, CGUE, 4 febbraio 1988, 157/86, *Murphy/An Bord Telecom Eireann*, punto 11; 11 gennaio 2007, C-208/05, *ITC*, punto 66 e seguenti. Rispetto ai principi generali del diritto dell'Unione, 19 aprile 2016, C-441/14, *Dansk Industri*.

<sup>19</sup> CGUE, 5 settembre 2012, C-42/11, *Lopes Da Silva Jorge*, punto 53.

<sup>20</sup> CGUE, 13 dicembre 1989, 322/88, *Grimaldi*, punti 7, 16 e 18; 11 settembre 2003, C-207/01, *Altair Chimica*, punto 41.

<sup>21</sup> CGUE, 16 giugno 2005, C-105/03, *Pupino*, spec. punti 42 e 43 (conf., Cass. pen., sez. IV, 15 settembre 2021, n. 37739), con nota di F. CHERUBINI, *L'obbligo di interpretazione conforme 'sconfina' nel terzo pilastro: note a margine della sentenza Pupino*, in *Studi int. eur.*, n. 1, 2006, 157 ss. e V. DI COMITE, *Il principio dell'interpretazione conforme del diritto nazionale alle decisioni quadro del terzo pilastro. Un nuovo passo in avanti nel processo di integrazione europea*, in *sudineuropa.net*, n. 4, 2005, 9 ss.

<sup>22</sup> CGUE, 13 novembre 1990, C-106/89, *Marleasing*, punto 8, con nota di L. DANIELE, *Novità in tema di efficacia delle direttive comunitarie non attuate*, in *Foro it.*, 1992, IV, c. 175 (conf., Cass., sez. lavoro, 26 luglio 2022, ordd. n. 23372 (punto 4.2), 23373 (punto 2.2) e 23374 (punto 2.5)).

<sup>23</sup> CGUE, 25 febbraio 1999, C-131/97, *Carbonari*, punti 49 e 50; 10 febbraio 2000, C-270/97 e C-271/97, *Deutsche Post*, punto 62; 13 luglio 2000, C-456/98, *Centrosteeel*, punti 16 e 17; 25 ottobre 2005, C-350/03, *Elisabeth Sculte*, punto 71; 24 giugno 2010, C-98/09, *Sorge*, punto 53; 12 maggio 2021, C-844/19, *technoRent International e a.*, punto 53; 13 ottobre 2022, C-397/21, *HUMDA*, punto 42. La necessità di tener conto dell'intero sistema di fonti interno può complicare, e non poco, l'opera del giudice nell'individuazione delle norme oggetto dell'interpretazione conforme; tuttavia, egli potrà avvalersi dell'ausilio delle parti in causa, le quali hanno interesse a suggerire la soluzione maggiormente idonea a tutelare la propria situazione giuridica.

<sup>24</sup> Sentenza *Dansk Industri*, cit., punto 33.

<sup>25</sup> CGUE, 17 aprile 2018, C-414/16, *Egenberger*, punti 72 e 73; 6 novembre 2018, C-684/16, *Max-Planck-Gesellschaft zur Förderung der Wissenschaften*, punto 60.



Parimenti, il giudice non può essere vincolato dall'esistenza di "elementi interpretativi contrari che possano risultare dai lavori preparatori della norma nazionale"<sup>26</sup>.

Per quanto il principio sia essenziale a garantire la piena efficacia del diritto dell'Unione, la sua obbligatorietà non ne giustifica una applicazione incondizionata. Come ha osservato la Corte a più riprese, ricade sul giudice nazionale l'obbligo di assicurare un'interpretazione ed un'applicazione del diritto interno "in tutta la misura del possibile" conforme ai precetti del diritto comunitario<sup>27</sup>; ovvero "in tutti i casi in cui questo gli lascia un margine discrezionale"<sup>28</sup> e, comunque, "nei limiti delle [sue] competenze"<sup>29</sup>. Detto altrimenti, l'opportunità di salvaguardare l'operatività della norma interna deve in ogni caso arrestarsi dinnanzi ad una lettura della norma che vada oltre il potere ermeneutico riservato alla funzione giurisdizionale e si risolva in un'interpretazione in contrasto con il dato letterale (c.d. interpretazione *contra legem*)<sup>30</sup>. Se un'operazione interpretativa, finanche estensiva o orientata, della norma non è sufficiente a sanare il conflitto tra le due norme, il giudice dovrà necessariamente abbandonare la strada dell'interpretazione conforme e proseguire con gli altri rimedi a sua disposizione<sup>31</sup>. Invero, quale che sia l'inadempimento ascrivibile al legislatore, all'interprete non può essere chiesto di "conciliare l'inconciliabile"<sup>32</sup>, poiché l'attività interpretativa deve comunque muoversi nel rispetto dei limiti posti dai principi della certezza del diritto, della non retroattività e, più in generale, della separazione dei poteri, non potendo risolversi in un'attività di carattere creativo<sup>33</sup>. Il divieto in questione assume poi un'importanza ancor superiore nell'ipotesi in cui l'utilizzo del principio abbia l'effetto di determinare o aggravare la responsabilità penale di coloro che agiscono in violazione delle sue disposizioni<sup>34</sup>.

---

<sup>26</sup> CGUE, 29 aprile 2004, C-371/02, *Björnekulla*, punto 13.

<sup>27</sup> CGUE, 27 ottobre 2009, C-115/08, *ČEZ*, punto 138; ma v. già 5 ottobre 1994, C-165/91, *Van Munster*, punto 34; 22 settembre 1998, C-185/97, *Coote/Granada Hospitality*, punto 18; 26 settembre 2000, C-262/97, *Engelbrecht*, punto 39; più di recente, 22 settembre 2022, C-335/21, *Vicente* (Action en paiement d'honoraires d'avocat), punto 72. V. anche 13 aprile 2010, C-91/08, *Wall*, punto 70; 22 giugno 2010, C-188/10 e C-189/10, *Melki e Abdeli*, punto 50. In dottrina, Y. GALMOT, J. C. BONICHOT, *La Cour de justice des Communautés européennes et la transposition des directives en droit national*, in *Revue française de droit administratif*, 1988, spec. 20 ss.

<sup>28</sup> Sentenza *Murphy/An Bord Telecom Eireann*, cit., punto 11; 18 dicembre 2007, C-357/06, *Frigerio Luigi & C.*, punto 28.

<sup>29</sup> CGUE, 10 ottobre 2013, C-306/12, *Spedition Welter*, punto 30. Sul tema, più ampiamente, A. ROSAS, *Methods of Interpretation – Judicial Dialogue*, in C. BAUDENBACHER, E. BUSES (eds.), *The Role of International Courts*, Frankfurt am Main, 2008, *passim*.

<sup>30</sup> CGUE, 15 aprile 2008, C-268/06, *Impact*, punto 100; 23 aprile 2009, C-378/07, C-379/07 e C-380/07, *Angelidaki e a.*, punto 199; 16 luglio 2009, C-12/08, *Mono Car Styling*, punto 61; 15 gennaio 2014, C-176/12, *Association de médiation sociale*, punto 39; 11 novembre 2015, C-505/14, *Klausner Holz Niedersachsen*, punti 31 e 32; 28 luglio 2016, C-294/16 PPU, *JZ*, punto 33; 28 aprile 2022, C-44/21, *Phoenix Contact*, punto 50 (conf., Cass., sez. lavoro, 21 luglio 2022, n. 22861, punto 20).

<sup>31</sup> In questa ipotesi, "l'arma dell'interpretazione conforme è evidentemente spuntata": G. STROZZI, *Diritto dell'Unione europea*, 3 ed., Torino, 2005, 212.

<sup>32</sup> Riprendendo le parole dell'avv. gen. Maduro (conclusioni del 21 maggio 2008, C-127/07, *Arcelor Atlantique e Lorraine e a.*, punto 15).

<sup>33</sup> Sentenza *Pupino*, cit., punti 44 e 47.

<sup>34</sup> CGUE, 11 giugno 1987, 14/86, *Pretore di Salò*, punto 20; 12 dicembre 1996, C-74/95 e C-129/95, *Procura Torino/X*, punto 24; 26 settembre 1996, C-68/95, *Arcaro*, punto 37; 28 giugno 2012, C-7/11, *Caronna*, punto 52. Cfr. anche 7 gennaio 2004, C-58/02, *Commissione/Spagna*, punto 28; 11 novembre 2004, C-457/02, *Niselli*, punto 29; 22 novembre 2005, C-384/02, *Grøngaard e Bang*, punto 30. Diversamente, l'interpretazione conforme può sempre giustificare l'applicazione di un regime retroattivo nell'ipotesi in cui la norma si mostri più favorevole per l'individuo (c.d. *lex mitior*; cfr. la sentenza *Berlusconi*, cit., punti 68 e 69). V. anche *infra*, par. 6.

3. Anche se l'obbligo di interpretazione conforme ha ormai assunto una portata generale nell'ordinamento dell'Unione, è soprattutto nella sua applicazione con riguardo alle direttive che esso ha sollevato, e continua a sollevare, le maggiori problematiche.

Un primo profilo critico riguarda la pendenza del termine di recepimento di una direttiva. Nella sentenza *Adeneler*, la Corte ha stabilito che il giudice nazionale è tenuto ad interpretare il diritto interno in modo conforme alla direttiva “solamente a partire dalla scadenza del termine di attuazione di quest'ultima”<sup>35</sup>. Ciò vuol dire che, fatta eccezione per l'ipotesi in cui la trasposizione sia avvenuta tempestivamente<sup>36</sup>, l'obbligo non può estendersi al periodo antecedente la scadenza del termine, in quanto va rispettata la libertà accordata agli Stati membri per adottare l'atto di recepimento<sup>37</sup>.

Purtuttavia, dalla data in cui la direttiva entra in vigore, i giudici nazionali “devono astenersi per quanto possibile dall'interpretare il diritto interno in un modo che rischierebbe di compromettere gravemente, dopo la scadenza del termine di attuazione, la realizzazione del risultato perseguito da questa direttiva”<sup>38</sup> (c.d. “effetto di blocco”<sup>39</sup> o divieto di vanifica dei risultati)<sup>40</sup>.

La Corte chiede, dunque, al giudice comune di operare una difficile distinzione tra “interpretazione conforme” e “interpretazione che non compromette i risultati della direttiva” che, se da un punto di vista teorico sembra facilmente percorribile, si rivela, invece, complicata dal punto di vista pratico<sup>41</sup>. Più precisamente, se è pacifico che l'obbligo di *standstill* imponga, anche ai giudici nazionali, di non porre a rischio l'effetto utile che la direttiva intende perseguire una volta recepita, è pur vero che, nella sostanza, esso si traduce, in questa ipotesi, in una declinazione più *soft* del vero e proprio obbligo di interpretazione conforme. D'altronde, la

---

<sup>35</sup> CGUE, 4 luglio 2006, C-212/04, punto 115. Il problema non si pone, invece, qualora la direttiva miri ad attuare un principio generale del diritto dell'Unione: v. 22 novembre 2005, C-144/04, *Mangold*, cit. A dire il vero, va segnalato che una siffatta “trasmigrazione degli effetti” non rappresenta certamente la più ortodossa delle operazioni interpretative e solleva taluni dubbi sulla sua opportunità. È ragionevole chiedersi, infatti, quale funzione residua ad un atto di diritto derivato se gli effetti essenziali che lo stesso è chiamato a produrre sono rimessi alle conferenti norme di primo livello (in tal senso, v. le conclusioni dell'avv. gen. Mazak, del 15 febbraio 2007, C-411/05, *Palacios de la Villa*, punti 79-97 e 131-138). Per giunta, in altre occasioni, la stessa Corte ha correttamente precisato che “qualsiasi misura nazionale in un settore che abbia costituito oggetto di un'armonizzazione completa a livello dell'Unione deve essere valutata in rapporto non alle disposizioni del diritto primario, ma a quelle di tale misura di armonizzazione” (CGUE, 30 aprile 2014, C-475/12, *UPC DTH*, punto 63). In argomento, cfr. G. CAGGIANO, *Principio di non discriminazione e parità di trattamento in materia di occupazione*, in *sudineuropa.net*, n. 3, 2007.

<sup>36</sup> In tal caso, l'obbligo deve considerarsi operante a partire da tale momento: v. le conclusioni dell'avv. gen. Cruz Villalón, del 19 marzo 2015, C-510/13, *E.ON Földgáz Trade*, punto 28 e le più risalenti conclusioni dell'avv. gen. Maduro, del 18 ottobre 2007, C-306/06, *01051 Telecom*, punti 21-26.

<sup>37</sup> V. già CGUE, 18 dicembre 1997, C-129/96, *Inter-Environnement Wallonie*, punto 43. Cfr. anche 5 febbraio 2004, C-157/02, *Rieser*, punti 66-68, nonché le conclusioni dell'avv. gen. Colomer del 27 febbraio 2007, C-64/06, *Telefónica O2 Czech Republic*, punto 43.

<sup>38</sup> Sentenza *Adeneler*, cit., punto 123. Cfr. anche le conclusioni dell'avv. gen. Maduro, del 25 gennaio 2007, C-422/05, *Commissione c. Belgio*, punti 46-49.

<sup>39</sup> Conclusioni dell'avv. gen. Mancini, del 7 ottobre 1986, C-30/85, *Teuling v Bedrijfsvereniging voor de Chemische Industrie*, punto 7.

<sup>40</sup> Tale divieto è espressione del più generale obbligo di *stand-still*, il quale impone agli Stati membri, in pendenza del termine di recepimento, di “astenersi dall'adottare disposizioni che possano compromettere gravemente la realizzazione dello scopo prescritto dalla direttiva stessa”: CGUE, 8 maggio 2003, C-14/02, *ATRAL*, punto 58; 10 novembre 2005, C-316/04, *Milieufederatie*, punto 42; 26 maggio 2011, da C-165/09 a C-167/09, *Stichting Natuur en Milieu e a.*, punto 78; 11 settembre 2012, C-43/10, *Nomarchiaki Aftodioikisi Aitoloakarnanias e a.*, punto 57.

<sup>41</sup> In tal senso, M. GUIDI, *Sulla questione dell'obbligo di interpretazione conforme di una direttiva rispetto al termine della sua entrata in vigore*, in *Studi int. eur.*, n. 2, 2008, 429.

stessa Corte ha indicato al giudice nazionale la strada da seguire, affermando che esso debba prendere in considerazione non solo le disposizioni nazionali aventi espressamente ad oggetto l'attuazione di una direttiva, "ma altresì, *a decorrere dalla data di entrata in vigore di detta direttiva*, le disposizioni nazionali preesistenti idonee a garantire la conformità del diritto nazionale a quest'ultima"<sup>42</sup>. Per tal via, il giudice nazionale non soltanto non pregiudicherà gli scopi dell'atto, quanto, attraverso un'attenta operazione ermeneutica del contesto normativo in cui esso insiste, sarà spinto ad assicurarne, ancor prima dell'attuazione, il rispetto (sia pure indirettamente). Non a caso, numerosi avvocati generali hanno sostenuto, nel corso degli anni, che il divieto di vanifica dei risultati escluderebbe la possibilità dei singoli di anticipare gli effetti diretti della direttiva, ma farebbe salvo l'obbligo di interpretazione conforme, che ricadrebbe in capo al giudice comune sin dall'entrata in vigore della stessa<sup>43</sup>.

Il divieto in questione non è l'unico aspetto controverso che caratterizza la giurisprudenza della Corte sul principio. Profili certamente più problematici sorgono dall'utilizzo dell'interpretazione conforme per aggirare il divieto di produzione di effetti diretti orizzontali.

È bene, ricordare, seppur brevemente, che, nell'ipotesi in cui una direttiva non sia correttamente o integralmente recepita da parte di uno Stato membro, i singoli possono ugualmente far valere le norme al suo interno dinanzi al giudice nazionale, a condizione che esse siano dotate di effetto diretto, ovvero siano chiare, precise e non condizionate<sup>44</sup>. Per la precisione, la Corte ammette la produzione di tali effetti soltanto nell'ipotesi in cui la norma sia fatta valere da parte di un privato nei confronti dello Stato (cc.dd. effetti diretti verticali)<sup>45</sup>, lasciando esclusa la possibilità che sia richiesta l'applicazione della norma in una controversia tra privati (cc.dd. effetti diretti orizzontali)<sup>46</sup>. La logica alla base del divieto è chiara e conosciuta. Se, nella prima ipotesi, l'ammissione degli effetti è volta a tutelare il singolo leso dall'inadempimento statale - tant'è che, viceversa, allo Stato non è concesso avvalersi delle norme di una direttiva non recepita nei confronti dei singoli (cc.dd. effetti

---

<sup>42</sup> CGUE, 23 aprile 2009, C-261/07 e C-299/97, *VTB-VAB*, punto 35 (corsivo aggiunto); 7 settembre 2006, C-81/05, *Cordero Alonso*, punto 29.

<sup>43</sup> Cfr. le conclusioni dell'avv. gen. Tizzano alla causa *Mangold*, cit., punti 115-120 e alla causa *Cordero Alonso* (C-81/05, 27 aprile 2006); dell'avv. gen. Darmon, del 14 novembre 1989, C-177/88 e C-179/88, *Dekker e a.*, punto 11 e del 29 maggio 1991, da C-87/90 a C-89/90, *Verholen e a.*, punto 15; dell'avv. gen. Jacobs, del 24 aprile 1997, alla causa *Inter-Environnement Wallonie*, cit., punto 29 ss.; dell'avv. gen. Kokott, del 27 ottobre 2005, *Adeneler*, cit., punto 45 ss. (ma v. già le conclusioni, del 18 maggio 2004, depositate nella causa *Wippel*, C-313/02, punti 58-63); dell'avv. gen. Sharpston, del 23 gennaio 2013, da C-457/11 a C-460/11, *VG Wort e a.*, punto 127). Pare appena il caso di ricordare che le direttive entrano in vigore alla data da esse stabilita oppure, in mancanza, il ventesimo giorno successivo alla pubblicazione (art. 297, par. 1, comma 3, TFUE). Appare favorevole alla soluzione prospettata dagli avvocati generali S. AMADEO, *L'efficacia "obiettiva" delle direttive comunitarie ed i suoi riflessi nei confronti dei privati. Riflessioni a margine delle sentenze sui casi Linster e Unilever*, in *Dir. Un. eur.*, n. 1, 2001, 95 ss.

<sup>44</sup> CGUE, 17 dicembre 1970, 33/70, *SACE*, 33/70; 4 dicembre 1974, 41/74, *Van Duyn*. Una norma si ritiene dotata di effetto diretto quando sia chiara, precisa e incondizionata; al riguardo, v. 1° luglio 2010, C-194/08, *Gassmayr*, punto 45: "Una disposizione del diritto dell'Unione è incondizionata se sancisce un obbligo non soggetto ad alcuna condizione né subordinato, per quanto riguarda la sua osservanza o i suoi effetti, all'emanazione di alcun atto da parte delle istituzioni della Comunità o degli Stati membri. Essa è sufficientemente precisa per poter essere invocata da un singolo ed applicata dal giudice allorché sancisce un obbligo in termini non equivoci".

<sup>45</sup> CGUE, 5 aprile 1979, 148/78, *Ratti*, punto 22; 19 gennaio 1982, 8/81, *Becker*, punto 24; 26 febbraio 1986, 152/84, *Marshall*, punto 47. Nella letteratura, G. CONTALDI, voce *Effetto diretto e primato del diritto comunitario*, in S. CASSESE (a cura di) *Dizionario di diritto pubblico*, vol. III, Milano, 2006, 2124 ss., spec. 2129.

<sup>46</sup> Sentenza *Faccini Dori*, cit., punto 20, con nota di M. ORLANDI, *Inapplicabilità delle direttive nei rapporti tra privati e responsabilità degli Stati per inadempimento. Considerazioni in margine alla sentenza "Paola Faccini Dori c. Recreb s.r.l."*, in *Giur. Merito*, n. 3, 1995, 438 ss.



verticali inversi)<sup>47</sup> - nel secondo caso, il divieto si giustifica sulla base del legittimo affidamento che la controparte abbia riposto nella vigenza della norma interna, quale che ne siano i profili di illegittimità rispetto al diritto dell'Unione. Ciononostante, la dottrina ha sin da subito evidenziato i profili di discriminazione sostanziale che il mancato riconoscimento degli effetti diretti orizzontali è in grado di sollevare<sup>48</sup>: l'esempio classico è quello delle direttive in materia di lavoro, che possono essere fatte valere dal dipendente pubblico, poiché lo Stato è, al contempo, il datore di lavoro e il soggetto inadempiente; ma non dai dipendenti privati, dal momento che, in tali circostanze, il datore, anch'egli privato, non ha alcuna responsabilità per il mancato recepimento della direttiva, che, è bene ricordare, è un atto formalmente indirizzato ai soli Stati membri<sup>49</sup>.

Sul presupposto che l'applicazione dell'interpretazione conforme non possa sostituirsi alle conseguenze proprie dell'effetto diretto di un atto, la Corte ha ritenuto che grazie ad essa sia possibile aggirare il divieto degli effetti orizzontali. E, di fatto, quando un giudice interpreta la normativa nazionale conformemente al testo di una direttiva, le relative disposizioni non vengono disapplicate, ma, per l'appunto, applicate<sup>50</sup>. Il principio è divenuto così il grimaldello

---

<sup>47</sup> «[T]rasparente è l'obiettivo di sanzionare la lentezza o l'approssimazione degli Stati membri nel recepire la direttiva»: G. TESAURO, *L'Unione europea come Comunità di diritto*, in *Lo Stato*, n. 5, 2015, 136; CGUE, 7 marzo 1996, C-192/94, *El Corte Inglés*, punto 15; 14 settembre 2000, C-343/98, *Collino e Chiappero*, punti 20 e 21; ord. 24 ottobre 2002, C-233/01, *RAS*, punto 19; 19 gennaio 2010, C-555/07, *Küçükdeveci*, punto 46; 10 ottobre 2017, C-413/15, *Farrell*, punto 31; 8 ottobre 2020, C-568/19, *Subdelegación del Gobierno en Toledo* (Conséquences de l'arrêt Zaizoune), punto 35. Da ultimo, v. anche E. CANNIZZARO, *Demanio marittimo. Effetti in malam partem di direttive europee? In margine alle sentenze 17 e 18/2021 dell'Ad. Plen. del Consiglio di Stato*, in *giustiziainsieme.it*, 30 dicembre 2021, 4. Diversamente, quando il parametro normativo non è rappresentato da una direttiva non recepita, lo Stato può, in linea di principio, opporre un'interpretazione conforme della legge nazionale nei confronti di singoli: 5 luglio 2007, C-321/05, *Kofoed*, punto 45; cfr. anche Cass., sez. V, 29 agosto 2007, n. 18222.

<sup>48</sup> G. TESAURO, *Costituzione e norme esterne*, in *Dir. Un. eur.*, n. 2, 2009, 208: "L'attribuzione di effetti diretti sì, ma solo verticali, non in funzione della natura dell'atto ma per rimediare ai frequenti ritardi o inadempimenti degli Stati membri, pone dei problemi nella ricaduta interna, ad esempio di eguaglianza e di discriminazioni alla rovescia, non facili e soprattutto non facilmente comprensibili dal giudice nazionale, meno ancora dalle amministrazioni, con il rischio di applicazioni variegata e non sempre rigorose"; S. AMADEO, *Norme comunitarie, posizioni giuridiche soggettive e giudizi interni*, Milano, 2002, 172 ss.; P. CRAIG, *Directives: Direct effect, indirect effect and the construction of national legislation*, in *Eur. L. Rev.*, vol. 22, n. 6, 1997, 519 ss.; A. DASHWOOD, *From Van Duyn to Mangold via Marshall: Reducing direct effect to absurdity?*, in *CYELS*, vol. 9, 2007, 81 ss.; G. DI FEDERICO, *La sentenza Küçükdeveci e la vexata quaestio degli effetti diretti (orizzontali) delle direttive*, in *Riv. it. dir. lav.*, n. 4, 2010, 1002; D. GALLO, *L'efficacia diretta del diritto dell'Unione europea negli ordinamenti nazionali*, Milano, 2018, 275 ss.; R. MASTROIANNI, *On the distinction between vertical and horizontal direct effects of community directives: What role for the principle of equality?*, in *Eur. Pub. L.*, vol. 5, n. 3, 1999, 417 ss.; C. TIMMERMANS, *Community directives revisited*, in *YEL*, vol. 17, 1997, 1 ss.

<sup>49</sup> I privati litiganti si trovano in una posizione di "orizzontalità neutrale" (E. PERILLO, *op. cit.*, 57).

<sup>50</sup> R. BARATTA, *Il telos dell'interpretazione conforme all'acquis dell'Unione*, in *Riv. dir. internaz.*, n. 1, 2015, 36: "l'effetto diretto e l'interpretazione conforme sono approcci mutualmente esclusivi".

per estendere la produzione degli effetti diretti anche alle controversie tra privati<sup>51</sup>, in quanto, da ovunque la si tiri, la “coperta” dell’efficacia diretta risulta essere sempre “corta”<sup>52</sup>.

L’approccio formalistico della Corte trova ragione, come detto, nella necessità di tutelare la parità di trattamento nell’applicazione del diritto dell’Unione<sup>53</sup> e di garantire, al contempo, la supremazia di tale diritto. Ad esempio, l’applicazione dell’interpretazione conforme nell’ambito di una controversia transfrontaliera consente, al cittadino di uno Stato membro ove la direttiva sia stata correttamente trasposta, di far valere le norme al suo interno nei confronti di un cittadino di un altro Stato membro, dove, al contrario, il suo recepimento non è stato finalizzato.

Nondimeno, il ricorso all’interpretazione conforme sconta un costo molto alto in termini di certezza del diritto<sup>54</sup>, giacché sacrifica l’affidamento che i privati ripongono nella legge vigente, con riguardo non soltanto ai diritti riconosciuti, quanto, prima di tutto, agli obblighi imposti. Obblighi che, senza l’utilizzo dell’interpretazione conforme, non discenderebbero né dalla normativa interna, né tantomeno dalla direttiva non trasposta; e che, peraltro, in pendenza del termine di recepimento, non possano essere fatti valere, nei confronti degli Stati membri, proprio per mezzo dell’interpretazione adeguatrice<sup>55</sup>.

Ben consapevole della criticità che solleva il suo orientamento, la Corte ha più volte rilevato che l’interpretazione conforme della norma nazionale deve essere assicurata sintantoché “lo Stato membro non abbia adottato i provvedimenti legislativi necessari ad [attuare] pienamente [la norma dell’Unione]”<sup>56</sup>, poiché, pur ammesso che sia consolidata, una giurisprudenza nazionale che “interpreti disposizioni di diritto interno in un senso ritenuto

---

<sup>51</sup> Sul punto, v. le conclusioni dell’avv. gen. Sharpston, del 14 novembre 2013, C-351/12, *OSA*, punto 44, nonché dell’avv. gen. Stix-Hackl, del 27 ottobre 2005, C-131/04 e C-257/04, *Robinson-Steel e a.*, punto 44: “È proprio nelle controversie tra privati [...] che il principio dell’interpretazione del diritto nazionale in conformità al diritto comunitario costituisce un principio indispensabile per assicurare la piena efficacia delle norme comunitarie”. La natura “consolatoria” dell’interpretazione conforme è descritta in A. TIZZANO, *La tutela dei privati nei confronti degli Stati membri dell’Unione europea*, in *Foro it.*, 1995, IV, c. 21.; la definisce, invece, un “palliativo” O. PORCHIA, *La dinamica dei rapporti tra norme interne e dell’Unione nel dialogo tra giudici nazionali e Corte di giustizia*, in *Studi int. eur.*, n. 1, 2013, 86. V. anche R. BARATTA, *op. cit.*, 36: “[...] la questione dell’interpretazione conforme si è spesso posta nella prassi applicativa come espediente per superare questo ostacolo strutturale alla produzione di effetti diretti verticali e orizzontali, riassunto nella espressione della *inopponibilità ai singoli di norme contenute in direttive inattuata o non correttamente eseguite*”; E. CANNIZZARO, *Interpretazione conforme fra tecniche ermeneutiche ed effetti normativi*, in A. BERNARDI (a cura di), *op. cit.*, 13, che parla di “produzione di effetti diretti ‘per altra via’, attraverso cioè l’attività interpretativa”. Nella giurisprudenza interna, v. Cass., sez. lavoro, 19 marzo 2018, n. 6798.

<sup>52</sup> Cfr. le conclusioni dell’avv. gen. Cruz Villalón, del 18 luglio 2013, alla causa *Association de médiation sociale*, cit., punto 79: “è innegabile che nel caso di una controversia tra privati, quand’anche il giudice si limiti a invalidare o a disapplicare un atto illegittimo, vi sarà sempre una parte alla quale verrà imposto un obbligo che essa inizialmente non pensava di dover assumere”.

<sup>53</sup> Tale principio impone invero che “situazioni paragonabili non siano trattate in maniera diversa e che situazioni diverse non siano trattate in maniera uguale, a meno che tale trattamento non sia obiettivamente giustificato” (CGUE, 17 settembre 2014, C-441/12, *Almer Beheer e Daedalus Holding*, punto 47; 22 maggio 2014, C-356/12, *Glatzel*, punto 43; 19 ottobre 1977, 117/76 e 16/77, *Ruckdeschel e a.*, punto 7).

<sup>54</sup> L. WOODS, P. WATSON, M. COSTA, *Steiner & Woods EU Law*, Oxford, 2017, 144: “Indirect effect has always been a doctrine of uncertain effect”.

<sup>55</sup> V. *supra*.

<sup>56</sup> CGUE, 27 ottobre 1993, C-338/91, *Steenhorst-Neerings*, punto 32. Cfr. anche 2 dicembre 1986, 239/85, *Commissione/Belgio*, punto 7.

conforme ai precetti di una direttiva non può presentare la chiarezza e la precisione richieste per garantire l'esigenza della certezza del diritto"<sup>57</sup>.

In ogni caso, la questione evidenzia un problema antico quanto lo stesso processo di integrazione europea, ovvero che la costruzione dell'efficacia diretta delle direttive è foriera di elementi di incoerenza del sistema giuridico dell'Unione; non è un caso, invero, che la stessa si sia guadagnata nel tempo gli appellativi di "vizio d'origine"<sup>58</sup> e di "infant disease"<sup>59</sup> dell'ordinamento comunitario.

4. Benché, come tutti sanno, il principio rivesta il carattere dell'obbligo, l'interpretazione conforme rappresenta, anzitutto, un'opportunità per il giudice nazionale di salvaguardare la norma interna non perfettamente aderente allo scopo e al significato di quella dell'Unione. Invero, fatta eccezione per l'ipotesi in cui egli sia tenuto dalla particolare qualità dell'atto dell'Unione a dare applicazione diretta a quest'ultimo, l'interpretazione conforme costituisce non soltanto il rimedio più immediato e più efficace di cui l'ordinamento interno dispone per garantire il primato del diritto dell'Unione, ma anche quello meno invasivo delle competenze nazionali. Come ha chiarito la Corte di giustizia, la questione se una disposizione nazionale, contraria al diritto dell'Unione, debba essere disapplicata "si pone solo se non risulta possibile alcuna interpretazione conforme di tale disposizione"<sup>60</sup>. Al contempo, il principio consente al giudice interno di evitare la sua rimessione alla Corte costituzionale, al fine di ottenere l'eliminazione della norma dall'intero ordinamento per contrasto con le norme costituzionali interposte.

Così, se il giudice nazionale si trovi ad applicare un regolamento, la diretta applicabilità di cui esso è dotato e l'effetto di uniformazione delle normative nazionali che è chiamato ad assicurare<sup>61</sup>, impongono, in ogni caso, di procedere direttamente alla disapplicazione della norma nazionale a vantaggio della norma dell'Unione<sup>62</sup>. Resta ferma la possibilità, da parte di quest'ultimo, di interpretare il diritto nazionale conformemente al testo del regolamento in

---

<sup>57</sup> CGUE, 10 maggio 2001, C-144/99, *Commissione/Paesi Bassi*, punto 21; ma cfr. già, *mutatis mutandis*, con riguardo alla disapplicazione, 4 aprile 1974, 167/73, *Commissione/Francia*, punto 41; 25 ottobre 1979, 159/78, *Commissione/Italia*, punto 22; 2 marzo 1988, 104/86, *Commissione/Italia*, punto 12; 15 ottobre 1986, 168/85, *Commissione/Italia*, punto 11: "il fatto di mantenere immutato, nella legislazione di uno Stato membro, un provvedimento incompatibile con una disposizione del trattato, persino direttamente applicabile nell'ordinamento giuridico degli Stati membri, crea una situazione di fatto ambigua in quanto mantiene gli interessati in uno stato di incertezza circa la possibilità di far appello al diritto comunitario". In argomento, cfr. O. PALLOTTA, *Interpretazione conforme ed inadempimento dello Stato*, in *Riv. it. dir. pubbl. comunitario*, n. 1, 2005, 273 e 274.

<sup>58</sup> G. TESAURO, *Manuale*, cit., 259.

<sup>59</sup> P. PESCATORE, *The Doctrine of Direct Effect: An Infant Disease of Community Law*, in *Eur. L. Rev.*, 1983, 155 ss.

<sup>60</sup> CGUE, 24 gennaio 2012, C-282/10, *Dominguez*, punto 23.

<sup>61</sup> CGUE, 9 marzo 1978, 106/77, *Simmmenthal*, punto 14: "[...] l'applicabilità diretta va intesa nel senso che le norme di diritto comunitario devono esplicitare la pienezza dei loro effetti, *in maniera uniforme* in tutti gli Stati membri" (enfasi aggiunta).

<sup>62</sup> *Ivi*, punto 27: "[...] le disposizioni del Trattato e gli atti delle istituzioni, qualora siano direttamente applicabili, hanno l'effetto, nei loro rapporti col diritto interno degli Stati membri, [...] di rendere «ipso jure» inapplicabile, per il fatto stesso della loro entrata in vigore, qualsiasi disposizione contrastante della legislazione nazionale preesistente". Giova ricordare che vige addirittura un divieto di recepimento dei regolamenti da parte degli Stati membri, poiché una tale operazione inficerebbe il carattere della diretta applicabilità dell'atto. E. PERILLO definisce i regolamenti come atti "di imperio immediato" (cit., 56).

quelle rare ed eccezionali ipotesi in cui le disposizioni all'interno di quest'ultimo non siano dotate di efficacia diretta e necessitino di misure nazionali di esecuzione<sup>63</sup>.

Diversamente, qualora il giudice nazionale sia chiamato ad applicare le norme di una direttiva in mancanza di un atto di trasposizione (corretto), la successione dei rimedi utili a garantire la piena efficacia della norma dell'Unione deve seguire un preciso ordine<sup>64</sup>, che trova fondamento nel rispetto del principio di proporzionalità, secondo cui il perseguimento dei legittimi obiettivi che la normativa dell'Unione intende realizzare non deve superare i limiti di quanto è necessario per il loro conseguimento<sup>65</sup>. Sicché, qualora sia possibile “una scelta tra più misure appropriate, si deve ricorrere alla meno restrittiva”, dal momento che “gli inconvenienti causati non devono essere sproporzionati rispetto agli scopi perseguiti” (c.d. criterio di sostituibilità)<sup>66</sup>.

In tal senso, l'interpretazione del diritto interno in maniera conforme alla direttiva costituisce, tra gli altri, il primo rimedio che il giudice comune è chiamato ad applicare, poiché, per un verso, esso riesce a garantire il primato del diritto dell'Unione anche nell'ipotesi in cui la norma contenuta nella direttiva non sia dotata di effetto diretto<sup>67</sup>; per altro, esso assicura all'ordinamento interno la continuità nell'applicazione della norma nazionale, evitando la frattura che si realizza ogniqualvolta il giudice è tenuto a “mettere da parte” una norma interna

---

<sup>63</sup> Cfr. CGUE, 7 gennaio 2004, C-60/02, X (Rolex), punti 59-61; v. anche 11 gennaio 2001, C-403/98, *Monte Arcosu*, punti 26-29; 14 aprile 2011, C-42/10, C-45/10 e C-57/10, *Vlaamse Dierenartsenvereniging e Janssens*, punti 48-50. Nella quasi totalità delle ipotesi, invero, la diretta applicabilità che il Trattato riconosce al regolamento spinge il legislatore dell'Unione a costruire le norme al suo interno come producenti effetti diretti.

<sup>64</sup> Cfr. la sentenza *Dominguez*, cit., nonché CGUE, 24 maggio 2012, C-97/11, *Amia* punto 27 ss. (con commento di V. BOUHIER, *La généralisation du caractère préalable de l'obligation d'interprétation conforme: CJUE, 24 mai 2012, Amia aff. C-97/11*, in *Rev. aff. eur.*, n. 2, 2012, 433 ss.). Sul punto, v. anche V. PICCONE, *Dall'interpretazione conforme alle interpretazioni conformi*, in G. LATTANZI, G. GRASSO, S. LEMBO, M. CONDINANZI, C. AMALFITANO (a cura di), *I diritti fondamentali fra Carte e Costituzioni europee*, Quaderno 11 - Scuola superiore della Magistratura, Roma, 2022, 230 e 231; PI. MENGOZZI, *La cosa giudicata nazionale e il principio dell'interpretazione conforme*, in *Dir. Un. eur.*, n. 1, 2017, 182.

<sup>65</sup> CGUE, 3 dicembre 2019, C-482/17, *Repubblica ceca/Parlamento e Consiglio*, punto 76; 25 marzo 2021, C-517/19 P e C-518/19 P, *Alvarez y Bejarano e a./Commissione*, punto 84 e seguenti. Cfr. anche 29 gennaio 2008, C-275/06, *Promusicae*, punto 68: “le autorità e i giudici degli Stati membri devono non solo interpretare il loro diritto nazionale in modo conforme alle dette direttive, ma anche provvedere a non fondarsi su un'interpretazione di esse che entri in conflitto con i summenzionati diritti fondamentali o con gli altri principi generali del diritto comunitario, come, ad esempio, il principio di proporzionalità”.

<sup>66</sup> Cfr. CGUE, 13 marzo 2019, C-128/17, *Polonia/Parlamento e Consiglio*, punto 94, nonché 4 maggio 2016, C-358/14, *Polonia/Parlamento e Consiglio*, punto 78 e 6 settembre 2017, C-643/15 e C-647/15, *Slovacchia e Ungheria/Consiglio*, punto 206.

<sup>67</sup> Sentenza *Adeneler*, cit., punto 113: “[L]’obbligo di interpretazione conforme] è stato imposto in particolare nel caso di mancanza di efficacia diretta di una disposizione di una direttiva, sia che la disposizione rilevante non sia sufficientemente chiara, precisa e incondizionata per esplicitare una tale efficacia, sia che si tratti di una controversia esclusivamente tra singoli”. Quanto detto vale anche per le decisioni quadro: v. CGUE, 8 novembre 2016, C-554/14, *Ognyanov*, punti 58 e 61.



incompatibile con il diritto dell'Unione<sup>68</sup>, ma pur sempre efficace nel proprio ordinamento interno, almeno sino al momento della sua abrogazione<sup>69</sup>.

Soltanto qualora un'interpretazione conforme non sia possibile, al giudice nazionale risulterà indispensabile procedere con gli altri strumenti a sua disposizione per assicurare l'applicazione del diritto dell'Unione<sup>70</sup>. Come si è già evidenziato, l'elasticità che può caratterizzare l'attività interpretativa del giudice non equivale alla "disponibilità allo stravolgimento"<sup>71</sup>; di talché, l'obbligo di interpretazione conforme cessa "quando il diritto nazionale non può ricevere un'applicazione tale da sfociare in un risultato compatibile con quello perseguito dall[a] [norma dell'Unione]"<sup>72</sup>.

A questo punto, esso dovrà anzitutto verificare se la norma in questione è chiara, precisa e incondizionata, e, se del caso, disapplicare la norma interna con essa in contrasto<sup>73</sup>. Allorché la norma dell'Unione venuta in rilievo non sia neppure invocabile da parte del singolo, perché carente del requisito dell'efficacia diretta, il giudice potrà rivolgersi, in ultima istanza, alla Corte costituzionale, domandando la verifica di compatibilità della norma nazionale con gli artt. 11 e 117 della Costituzione<sup>74</sup>.

---

<sup>68</sup> In questo senso, D. SIMON, *La panacée de l'interprétation conforme: injection homéopathique ou thérapie palliative?*, in V. KRONENBERGER, M. T. D'ALESSIO, V. PLACCO (sous la direction de), *De Rome à Lisbonne : les juridictions de l'Union à la croisée des chemins. Mélanges en l'honneur de Paolo Mengozzi*, Bruxelles, 2013, 298 e 299. L. S. ROSSI definisce l'interpretazione conforme come "la via di minore attrito fra gli ordinamenti": "*Un dialogo da giudice a giudice*". *Rinvio pregiudiziale e ruolo dei giudici nazionali nella recente giurisprudenza della Corte di giustizia*, in AA.VV., *Quaderni AISDUE*, n. 2, Napoli, 2022, 65; J. ZILLER la descrive come "un mezzo più mite" rispetto alla disapplicazione della norma nazionale illegittima: *L'interpretazione conforme ai principi generali e diritti fondamentali UE*, in A. BERNARDI (a cura di), *op. cit.*, 124.

<sup>69</sup> In questo senso, v. le conclusioni dell'avv. gen. Bobek, del 17 marzo 2016, C-187/15, *Pöpperl*, punto 62: "[...] una normativa nazionale che non risulti compatibile con il diritto dell'Unione dev'essere interpretata in conformità di quest'ultimo. Ove ciò si dimostri impossibile, la normativa nazionale deve essere disapplicata. [...] un'interpretazione conforme al diritto dell'Unione sarebbe più consigliabile, poiché minimizza l'impatto sul sistema giuridico nazionale, purché riesca ancora ad assicurare, in via ermeneutica, una soluzione compatibile con il diritto dell'Unione". Si veda anche quanto descritto in S. PRECHAL, *Directives in EC Law*, II ed., Oxford, 2005, 314 e 315.

<sup>70</sup> Cfr. la sentenza *ITC*, cit., punto 69, nonché CGUE, 11 ottobre 2007, C-241/06, *Lammerzahl*, punti 62 e 63.

<sup>71</sup> G. SILVESTRI, *Il contributo di Giuseppe Tesaurò nella Corte costituzionale*, in AA.VV., *Giuseppe Tesaurò: un Uomo, un Europeista. Atti del Convegno in memoria di Giuseppe Tesaurò (Napoli, 1-2 luglio 2022)*, Napoli, 2023, in corso di pubblicazione.

<sup>72</sup> CGUE, 8 novembre 2016, C-554/14, *Ognyanov*, punti 58 e 61. Tale può essere anche il caso (pur raro) di una totale assenza di attività normativa nazionale sulla materia disciplinata dalla direttiva.

<sup>73</sup> CGUE, 21 maggio 1987, 249/85, *Albako/BALM*, punto 13 e seguenti; 5 marzo 1998, C-347/96, *Solred*, punto 30; 27 febbraio 2003, C-327/00, *Santex*, punti 62-65; 18 settembre 2003, C-125/01, *Pflücke*, punto 48: "[...] il giudice nazionale deve disapplicare la disposizione nazionale [...] ove rilevi che essa non sia conforme alle norme del diritto comunitario e che, inoltre, non risulti impossibile alcuna interpretazione conforme della disposizione medesima". Si ricordi invero, più in generale, che "Il giudice nazionale [...] ha l'obbligo di garantire la piena efficacia di tali norme, disapplicando all'occorrenza, di propria iniziativa, qualsiasi disposizione contrastante della legislazione nazionale, anche posteriore, senza doverne chiedere o attendere la previa rimozione in via legislativa o mediante qualsiasi altro procedimento costituzionale" (sentenza *Simmenthal*, cit., punto 24).

<sup>74</sup> La disapplicazione è infatti proibita quando la norma dell'Unione non sia dotata di effetto diretto, come ha ribadito più di recente la Corte di giustizia nella sentenza *Popławski II* (24 giugno 2019, C-573/17). Sul punto, si veda quanto messo in evidenza da L. S. ROSSI, secondo la quale la pronuncia ha suscitato numerose reazioni critiche, soprattutto da parte della dottrina francese, che ritiene tale impostazione retrograda e rea di una fragilizzazione del primato (*Effetti diretti delle norme dell'Unione europea ed invocabilità di esclusione: i problemi aperti dalla seconda sentenza Popławski*, in *giustiziainsieme.it*, 3 febbraio 2021). Anche l'avv. gen. Sánchez-Bordona, nelle sue conclusioni alla causa (cit.), aveva proposto di disapplicare la prassi interna in contrasto con la decisione quadro, anche se quest'ultima non può considerarsi un atto *self-executing*. La Corte, invece, ha ritenuto che "Il principio del primato del diritto dell'Unione non può [...] condurre a rimettere in

Va comunque tenuto in considerazione che il giudice comune può sempre servirsi dell'intervento pregiudiziale della Corte di giustizia, nel momento in cui egli manifesti un dubbio tra l'effettiva possibilità di interpretare la norma interna in maniera conforme con la direttiva e la necessità di procedere direttamente con la sua disapplicazione. Certamente, nell'ipotesi in cui vi siano divergenze esegetiche tra le autorità amministrative o giudiziarie nazionali, non spetta al giudice dell'Unione stabilire "quale sia l'interpretazione conforme ovvero quella maggiormente conforme [della norma nazionale] al diritto comunitario"<sup>75</sup>. Nondimeno, l'interpretazione fornita dalla Corte all'esito del rinvio potrebbe convincere il giudice interno a riconsiderare le perplessità manifestate con riguardo ai limiti della sua azione interpretativa<sup>76</sup>; o, viceversa, a rimarcare la distanza, insuperabile in via di ermeneusi, tra il testo della norma interna e quello delle disposizioni della direttiva<sup>77</sup>.

Va pure osservato che non sono mancate le occasioni, in netto contrasto con le garanzie di certezza del diritto, dove la sentenza interpretativa della Corte abbia veicolato il giudice nazionale verso una lettura della norma interna sì conforme a quella dell'Unione, ma piuttosto "fantasiosa" alla luce del suo dato letterale<sup>78</sup>.

Per inciso, ogniqualvolta il risultato prescritto da una direttiva non possa essere conseguito, neppure mediante l'interpretazione conforme, il singolo potrà chiedere al giudice nazionale il risarcimento dei danni nel rispetto delle condizioni stabilite dalla giurisprudenza *Francovich*<sup>79</sup>; invero, l'obbligo di risarcire i singoli ricade sugli Stati membri a prescindere

---

discussione la distinzione essenziale tra le disposizioni del diritto dell'Unione dotate di effetto diretto e quelle che ne sono prive [...]" (punto 60 della sentenza). Più ampiamente, v. *infra*, par. 8.

<sup>75</sup> CGUE, 9 novembre 2006, C-346/05, *Chateignier*, punto 22; v. anche 1° febbraio 2001, C-108/96, *Mac Quen e a.*, punto 18.

<sup>76</sup> Come accaduto nella sentenza *Dominguez*, cit., punti 26-31. V. anche CGUE, 19 settembre 2006, C-506/04, *Wilson*, punti 34 e 35; 6 marzo 2007, C-338/04, C-359/04 e C-360/04, *Placanica e a.*, punto 36; sentenza *Promusicae*, cit., punto 38: "[...] per quanto riguarda la ripartizione delle responsabilità nell'ambito del sistema di cooperazione istituito dall'art. 234 CE, vero è che l'interpretazione delle disposizioni nazionali incombe ai giudici nazionali e non alla Corte, e che non spetta a quest'ultima pronunciarsi, nell'ambito di un procedimento avviato in forza di tale articolo, sulla compatibilità di norme di diritto interno con le disposizioni del diritto comunitario. Per contro, la Corte è competente a fornire al giudice nazionale tutti gli elementi d'interpretazione propri del diritto comunitario che gli consentano di valutare la compatibilità di norme di diritto interno con la normativa comunitaria".

<sup>77</sup> Richiamando la sentenza *Smanor* (14 luglio 1988, C-298/87), A. BERNARDI rileva che non sempre la Corte riesce nell'intento di "dissipare i dubbi in merito alla «adeguabilità interpretativa» del diritto interno al diritto UE": Presentazione. *Nei meandri dell'interpretazione conforme al diritto dell'Unione europea*, in ID. (a cura di), *op. cit.*

<sup>78</sup> La definisce "acrobatica" G. GAJA, *L'esigenza di interpretare le norme nazionali in conformità con il diritto comunitario*, in S. P. PANUNZIO, E. SCISO (a cura di), *Le riforme istituzionali e la partecipazione dell'Italia all'Unione Europea*, Milano, 2002, 142. Un esempio è rappresentato dalla sentenza *Océano Grupo Editorial e Salvat Editores*: v. le concl. diff. dell'avv. gen. Saggio, del 16 dicembre 1999. Cfr. anche M. KLAMERT, *Judicial Implementation of Directives and Anticipatory Indirect Effect: Connecting the Dots*, in *CML Rev.*, vol. 43, n. 5, 2006, 1251 ss., spec. 1258; G. BETLEM, A. NOLLKAEMPER, *Giving Effect to Public International Law and European Community Law before Domestic Courts. A Comparative Analysis of the Practice of Consistent Interpretation*, in *Eur. Jour. Int. L.*, vol. 14, n. 3, 2003, 569 ss., spec. 576; C. HILSON, T. DOWNES, *Making Sense of Rights: Community Rights in E.C. Law*, in *Eur. L. Rev.*, vol. 24, n. 2, 1999, 129.

<sup>79</sup> Sopra citata, punto 40: "La prima di queste condizioni è che il risultato prescritto dalla direttiva implichi l'attribuzione di diritti a favore dei singoli. La seconda condizione è che il contenuto di tali diritti possa essere individuato sulla base delle disposizioni della direttiva. Infine, la terza condizione è l'esistenza di un nesso di causalità tra la violazione dell'obbligo a carico dello Stato e il danno subito dai soggetti lesi". V. anche *Faccini Dori*, cit., punto 27. Il riconoscimento unanime, nell'ordinamento italiano, della responsabilità statale per violazione del diritto dell'Unione addebitabile al legislatore non rappresenta una conquista della prima ora: v. Cass., sez. III, 1° aprile 2003, n. 4915, dove la Cassazione ha ritenuto che dal diritto comunitario non può discendere un diritto del singolo all'esercizio della funzione legislativa e ha, pertanto, cassato senza rinvio una

dalla capacità della norma di diritto dell'Unione di produrre effetti diretti<sup>80</sup> e, di conseguenza, indipendentemente dall'eventualità in cui la disapplicazione della norma nazionale in contrasto o l'intervento del giudice costituzionale abbiano garantito effettivamente al singolo il riconoscimento dei diritti vantati sulla base della normativa dell'Unione.

5. L'analisi dell'istituto dell'interpretazione conforme nella più ampia dinamica del processo di adattamento del diritto nazionale al diritto dell'Unione non può prescindere da un'indagine sulla sua effettiva applicazione nelle decisioni delle corti interne. E tale verifica non può che prendere origine dalla giurisprudenza della Corte costituzionale, che, più delle altre, rappresenta la cerniera essenziale tra l'ordinamento nazionale e quello dell'Unione<sup>81</sup>.

Sono due le prospettive d'indagine che si profilano, differenti ma complementari.

La prima concerne il concreto riconoscimento che l'interpretazione conforme ha ottenuto nella giurisprudenza del giudice delle leggi, con riguardo alla sua funzione di adeguamento dell'ordinamento interno al diritto dell'Unione.

A questo proposito, occorre tenere presente che, dalla sentenza *Granital*<sup>82</sup> in poi, la Corte costituzionale si è espressamente allineata alla metodologia prescritta dalla Corte di giustizia per dare piena e immediata efficacia al diritto dell'Unione, seppur, come noto, partendo dalla diversa premessa per cui i due ordinamenti sono “coordinati e comunicanti” ma “reciprocamente autonomi”<sup>83</sup>. Sin dalla pronuncia in questione, essa ha riconosciuto all'interpretazione conforme un ruolo di prim'ordine tra gli strumenti di adattamento affidati al giudice comune<sup>84</sup>, stabilendo che “fra le possibili interpretazioni del testo normativo prodotto dagli organi nazionali va prescelta quella conforme alle prescrizioni della Comunità, e per ciò stesso al disposto costituzionale, che garantisce l'osservanza del Trattato di Roma e del diritto da esso derivato”<sup>85</sup>. Ma, ancor prima dell'introduzione dell'obbligo da parte della Corte di

---

pronuncia secondo equità del giudice di pace di Pietrasanta che aveva condannato lo Stato italiano al risarcimento del danno per ritardata attuazione di una direttiva. Tuttavia, appena successivamente, v. Cass., sez. III, 16 maggio 2003, n. 7630, ove la Suprema Corte si allinea completamente alla giurisprudenza *Francovich*. In via generale, in argomento, F. FERRARO, *La responsabilità risarcitoria degli Stati per violazione del diritto dell'Unione*, Milano, 2012.

<sup>80</sup> CGUE, 5 marzo 1996, C-46/93 e 48/93, *Brasserie du Pêcheur*, punto 20 ss.

<sup>81</sup> Sul punto, G. PISTORIO, *Interpretazione e giudici. Il caso dell'interpretazione conforme al diritto dell'Unione europea*, Napoli, 2012, spec. 259 ss.; P. IVALDI, *Diritto dell'Unione europea e processo costituzionale*, in *Dir. Un. eur.*, n. 1, 2013, 191 ss.

<sup>82</sup> Corte cost. 8 giugno 1984, n. 170 (red. Baldassarre).

<sup>83</sup> Sent. n. 389/89, cit., punto 4 CID; sentenza *Granital*, cit., punto 5 CID.

<sup>84</sup> E. LAMARQUE, *L'interpretazione conforme al diritto dell'Unione europea secondo la Corte costituzionale italiana*, in A. BERNARDI (a cura di), *op. cit.*, 92: “in perfetta sintonia con la Corte di Lussemburgo, la Corte costituzionale italiana non solo pratica volentieri la tecnica dell'interpretazione conforme del diritto nazionale al diritto dell'Unione sia in sede di giudizio incidentale che in sede di giudizio principale, ma la consiglia sempre, quando possibile, anche ai suoi interlocutori (Stato, Regioni e giudici comuni)”.

<sup>85</sup> Sentenza *Granital*, cit., punto 3 CID. Per un esempio di interpretazione conforme “suggerita” dalla Corte costituzionale al giudice remittente, v. 26 febbraio 2004, n. 86, punto 2 CID: “Benché la formulazione letterale dell'art. 17, comma 1, terzo periodo, della legge n. 223 del 1990, là dove laconicamente esclude le società di altri Stati CE dai “divieti” previsti per le società estere, possa prestarsi ad attribuire ad esso il significato ritenuto dal Consiglio di Stato, un criterio sistematico, che tenga conto della *ratio* della disposizione, ed eviti di attribuirle un senso incongruo rispetto ad essa, e suscettibile di confliggere con i principi costituzionali e comunitari, deve indurre invece ad adottare una diversa interpretazione: quella cioè secondo cui sono integralmente parificati i requisiti che debbono essere posseduti dalle società di altri Stati CE a quelli prescritti per le società di nazionalità italiana”.

giustizia<sup>86</sup>, la Consulta aveva riconosciuto che l'assetto dei rapporti tra il diritto comunitario e le norme prodotte dal legislatore nazionale "offre all'interprete un altro ed assorbente titolo giustificativo della soluzione [delle eventuali antinomie], [ovvero l'adozione], fra le possibili interpretazioni della norma, [di] quella conforme sia alle prescrizioni degli organi della Comunità, sia ai principi del nostro stesso ordinamento"<sup>87</sup>.

Così, ferma restando la diretta applicabilità dei regolamenti<sup>88</sup>, la Corte costituzionale ritiene che, quando una norma interna si ponga in contrasto con il diritto dell'Unione, il giudice nazionale è tenuto ad applicare la norma dell'Unione *self-executing* soltanto qualora sia "fallita qualsiasi ricomposizione del contrasto su base interpretativa"<sup>89</sup>. Al contrario, esso dovrà sollevare questione di legittimità costituzionale per violazione degli artt. 11 e 117, primo comma, Cost.<sup>90</sup> in tutte le ipotesi in cui il contrasto riguardi una norma dell'Unione priva di effetto diretto e il giudice nazionale si ritrovi "nell'impossibilità di risolvere il contrasto in via interpretativa"<sup>91</sup>. Difatti, secondo la Corte, una richiesta di pronuncia d'incostituzionalità di una legge interna risulta giustificata solo quando "è impossibile darne interpretazioni costituzionali"<sup>92</sup>. In più occasioni, essa ha confermato la ricevibilità della questione proposta dal giudice remittente sul presupposto che l'interpretazione conforme proposta dalla parte privata non fosse "plausibile", in quanto contraddiceva "ciò che chiaramente emerge dal testo della disposizione censurata"<sup>93</sup>; o perché risultava "impossibile escludere il detto contrasto con gli ordinari strumenti ermeneutici consentiti dall'ordinamento"<sup>94</sup>.

Occorre specificare che la possibilità di procedere con l'interpretazione conforme da parte del giudice comune non giustifica il mantenimento degli effetti della norma incompatibile con il diritto dell'Unione all'interno dell'ordinamento nazionale. Ancorché, infatti, la Corte costituzionale abbia riconosciuto che "l'interpretazione non contrastante con le norme comunitarie vincolanti per l'ordinamento interno deve essere preferita, dovendosi evitare che lo Stato italiano si ritrovi inadempiente agli obblighi comunitari"<sup>95</sup>, è pure vero che la

---

<sup>86</sup> Sentenza *Von Colson* (1984), cit.

<sup>87</sup> Corte cost. 6 ottobre 1981, n. 176, punto 6 CID (enfasi aggiunta). In pari data, v. la sent. n. 177, punto 5 CID (con nota di A. TIZZANO, in *Foro it.*, vol. 105, 1982, 359): "Detta statuizione - come è stato in altra decisione affermato (sent. 176/81) - va intesa in conformità dello scopo, che il legislatore ha perseguito nel dettarla. Essa è posta per adeguare l'ordinamento interno alle esigenze derivanti dall'attuazione del Trattato di Roma".

<sup>88</sup> Il regolamento "esprime una fonte primaria direttamente applicabile nell'ordinamento interno": Corte cost. 19 ottobre 1995, n. 461, punto 4 CID (red. Cheli).

<sup>89</sup> Corte cost. 7 novembre 2017, n. 269, *Ceramica Sant'Agostino*, punto 5.1 CID (red. Cartabia).

<sup>90</sup> Corte cost. 25 gennaio 2010, n. 28, punto 5 CID (red. Silvestri): "L'impossibilità di non applicare la legge interna in contrasto con una direttiva comunitaria non munita di efficacia diretta non significa tuttavia che la prima sia immune dal controllo di conformità al diritto comunitario, che spetta a questa Corte, davanti alla quale il giudice può sollevare questione di legittimità costituzionale, per asserita violazione dell'art. 11 ed oggi anche dell'art. 117, primo comma, Cost.". In precedenza, Corte cost. 18 luglio 1996, n. 317 (red. Onida).

<sup>91</sup> Corte cost. ord. 3 luglio 2013, n. 207 (red. Mattarella). *Pariter*, 21 marzo 2012, n. 75, spec. punto 1.5 del ritenuto in fatto (red. Tesauro).

<sup>92</sup> Corte cost. 14 ottobre 1996, n. 356, punto 4 CID (red. Zagrebelsky); più di recente, 11 febbraio 2013, n. 21, punto 3 CID (red. Frigo). In senso conforme, Cass. S.U civili, ord. 15 giugno 2017, n. 14861, punto 4.4.

<sup>93</sup> Si trattava, all'evidenza, di una norma dell'Unione non *self-executing*: sent. n. 28/2010, cit., punto 4 CID.

<sup>94</sup> Corte cost. 21 giugno 2010, n. 227, punto 7.1 CID (red. Tesauro), con nota di a C. AMALFITANO, *Il mandato d'arresto europeo nuovamente al vaglio della Consulta*, in *forumcostituzionale.it*, 23 dicembre 2010. Con riguardo alla CEDU, v. 16 luglio 2009, n. 239, punto 3 CID (red. Di Siervo): "Solo ove l'adeguamento interpretativo che appaia necessitato, risulti impossibile o l'eventuale diritto vivente che si formi in materia faccia sorgere dubbi sulla sua legittimità costituzionale, questa Corte potrà essere chiamata ad affrontare il problema della asserita incostituzionalità della disposizione di legge".

<sup>95</sup> Corte cost. 7 giugno 200, n. 190, punto 5.3 CID (red. Bile).



risoluzione dell'antinomia in via interpretativa non esime il legislatore dal dover sopprimere la norma illegittima in via definitiva, giacché la sua confermata presenza nel complesso del diritto interno continuerebbe ad ingenerare nei consociati uno stato di ambiguità e di incertezza circa le regole di diritto effettivamente applicabili ai casi di specie<sup>96</sup>.

La Consulta ha inoltre precisato che i dubbi del giudice nazionale inerenti alla possibilità di interpretare la norma nazionale in maniera conforme al diritto dell'Unione non possono essere risolti tramite il suo intervento immediato. Essa ha invero ribadito, a più riprese, che la questione di compatibilità comunitaria “costituisce un *præ* logico e giuridico rispetto alla questione di costituzionalità, poiché investe la stessa applicabilità della norma censurata e pertanto la rilevanza di detta ultima questione”<sup>97</sup>; e che non “le spetti risolvere i contrasti interpretativi insorti in ordine a tale normativa”<sup>98</sup>. Sicché, eventuali chiarimenti che il giudice *a quo* possa ritenere utili ai fini dell'attività interpretativa devono essere richiesti anzitutto alla Corte di giustizia per il tramite del meccanismo pregiudiziale, pena l'inammissibilità della questione di legittimità<sup>99</sup>.

Come precisato dalla Corte di giustizia, anche la Corte costituzionale riconosce che l'interpretazione conforme non sia un obbligo senza riserve. Nondimeno, i limiti alla sua operatività non riguardano soltanto l'eventualità in cui l'interpretazione si porrebbe in aperto contrasto con la lettera della disposizione (c.d. *contra legem*); o l'ipotesi in cui, dalla sua applicazione, discendano effetti *in malam partem* per la responsabilità penale dell'individuo<sup>100</sup>. Al pari della disapplicazione, l'interpretazione conforme deve essere altresì vietata “quando venga in rilievo il limite, sindacabile unicamente da questa Corte, del rispetto dei principi fondamentali dell'ordinamento costituzionale e dei diritti inalienabili della persona”<sup>101</sup>.

---

<sup>96</sup> Per analogia, cfr. sent. n. 389/1989, cit., punto 4 CID: “poiché la disapplicazione è un modo di risoluzione delle antinomie normative che, oltre a presupporre la contemporanea vigenza delle norme reciprocamente contrastanti, non produce alcun effetto sull'esistenza delle stesse e, pertanto, non può esser causa di qualsivoglia forma di estinzione o di modificazione delle disposizioni che ne siano oggetto, resta ferma l'esigenza che gli Stati membri apportino le necessarie modificazioni o abrogazioni del proprio diritto interno al fine di depurarlo da eventuali incompatibilità o disarmonie con le prevalenti norme comunitarie. E se, sul piano dell'ordinamento nazionale, tale esigenza si collega al principio della certezza del diritto, sul piano comunitario, invece, rappresenta una garanzia così essenziale al principio della prevalenza del proprio diritto su quelli nazionali da costituire l'oggetto di un preciso obbligo per gli Stati membri”.

<sup>97</sup> Corte cost. 4 luglio 2007, n. 284, punto 3 CID (red. Tesauro); cfr. anche ord. 13 febbraio 2008, n. 103 (red. Gallo).

<sup>98</sup> Corte cost. ord. 15 dicembre 1995, n. 536 (red. Granata).

<sup>99</sup> Corte cost. 15 luglio 2014, n. 226, punto 3.1 CID (red. Napolitano).

<sup>100</sup> Cfr. sent. n. 28/2010, cit., punto 5 CID. V. *supra*, par. 2.

<sup>101</sup> Cfr. la sent. n. 284/2007, cit., punto 3 CID; nonché Corte cost. ord. 13 dicembre 2006, n. 454 (red. Tesauro). Non si dimentichino pure le più risalenti sentenze del 18 dicembre 1973, n. 183, *Frontini*, punto 9 CID; e del 16 dicembre 1965, n. 98, *Acciaierie San Michele*, punto 2 del ritenuto in fatto: “se pure, in base all'art. 11 [Cost.], si possono inserire nell'ordinamento interno norme di trattati che, nei casi previsti, comportano limitazioni di sovranità, queste limitazioni potrebbero implicare rinuncia dello Stato alla supremazia esclusiva che gli spetta al cittadino, ma non soppressione o restrizione delle garanzie fondamentali a questi riconosciute dalla Costituzione: si tratta di garanzie che attengono al rapporto tra Stato e sudditi, e pertanto sono sottratte ad un potere di libera disponibilità, e soprattutto non possono essere lasciate alla mercé di istituzioni internazionali estranee all'ordinamento del nostro Paese”. Tra le altre Corti costituzionali nazionali, cfr. la Declaración 1/2004, del 13 dicembre 2004, della Corte costituzionale spagnola (Tribunal Constitucional); la pronuncia dell'11 maggio 2005 del Tribunale costituzionale polacco (Trybunał Konstytucyjny), K 18/04; del 14 marzo 2012 della Corte costituzionale austriaca (Verfassungsgerichtshof), U 466/11-18 e U 1836/11-13); del 27 luglio 2006, n. 2006-540 DC e del 15 ottobre 2021, n. 2021/940 QPC, del Consiglio costituzionale francese (Conseil constitutionnel): “La transposition d'une directive ou l'adaptation du droit interne à un règlement ne sauraient aller à l'encontre d'une règle ou d'un principe inhérent à l'identité constitutionnelle de la France, sauf à ce que le constituant y ait consenti”.

Nell'eventualità in cui l'applicazione della norma dell'Unione tramite l'interpretazione conforme si ponga in contrasto con il nucleo duro della Costituzione, essa deve risultare recessiva rispetto a quest'ultimo, pur se rappresenta la norma naturalmente competente a disciplinare la fattispecie<sup>102</sup>.

La seconda prospettiva di indagine concerne l'interpretazione conforme che la stessa Consulta garantisce delle norme costituzionali interne rispetto al diritto dell'Unione.

Fatta eccezione, come appena detto, per l'ipotesi in cui si renda necessaria l'attivazione dei controlimiti, il giudice delle leggi è vincolato, al pari degli altri giudici nazionali, ad assicurare, nei settori di applicazione del diritto dell'Unione, una lettura delle disposizioni costituzionali che sia idonea ad assicurare il primato di tale diritto<sup>103</sup>. Emerge invero, sin dalle pronunce più risalenti della Corte di giustizia, che uno Stato membro non può invocare le disposizioni di diritto nazionale, quand'anche di rango costituzionale, per sminuire l'unità e l'efficacia del diritto dell'Unione nel suo territorio<sup>104</sup>.

A differenza della "tecnica sorella" dell'interpretazione conforme *a* Costituzione, dalla quale va opportunamente distinta<sup>105</sup>, l'interpretazione adeguatrice *delle* norme costituzionali al diritto dell'Unione riveste un ruolo piuttosto marginale nella giurisprudenza della Consulta<sup>106</sup>. La ragione sembra essere quella di evitare, laddove possibile, che il significato delle norme supreme dell'ordinamento nazionale sia "piegato" allo scopo di assicurare la prevalenza di una fonte normativa sì obbligatoria, ma pur sempre ad esso esterna. Eppure, va ricordato che il primo episodio di interpretazione conforme di una disposizione costituzionale ha riguardato proprio l'art. 11 Cost., per molti anni<sup>107</sup>, l'unico "trasformatore"<sup>108</sup> che ha consentito l'ingresso delle norme dell'Unione nel nostro ordinamento<sup>109</sup>. Nonostante, come noto, i costituenti

---

<sup>102</sup> "[...] l'ordinamento statale non si apre incondizionatamente alla normazione comunitaria giacché in ogni caso vige il limite del rispetto dei principi fondamentali del nostro ordinamento costituzionale e dei diritti inalienabili della persona umana, con conseguente sindacabilità, sotto tale profilo, della legge di esecuzione del Trattato" (Corte cost. 8 aprile 1991, n. 168, punto 4 CID). Tale valutazione deve essere sempre e comunque rimandata al solo giudizio della Corte costituzionale (diff., Cons Stato sez. V, 8 agosto 2005, n. 4207, *Admenta*).

<sup>103</sup> "È in forza delle limitazioni di sovranità consentite dall'art. 11 Cost. che questa Corte ha riconosciuto la portata e le diverse implicazioni della prevalenza del diritto comunitario anche rispetto a norme costituzionali, individuandone il solo limite nel contrasto con i principi fondamentali dell'assetto costituzionale dello Stato ovvero dei diritti inalienabili della persona": sent. n. 227/2010, cit. punto 7 CID; in precedenza.

<sup>104</sup> CGUE, 17 dicembre 1970, 11/70, *Internationale Handelsgesellschaft*, punto 3. Più di recente, 26 febbraio 2013, C-399/11, *Melloni*, punto 59; 18 maggio 2021, C-83/19, C-127/19, C-195/19, C-291/19, C-355/19 e C-397/19, *Asociația «Forumul Judecătorilor Din România» e a.*, punto 245; ord. 6 ottobre 2021, C-204/21 R-RAP, *Commissione/Polonia* () and *voie privée des juges*), spec. punto 24.

<sup>105</sup> Nel primo caso, gli effetti dell'interpretazione conforme riguardano il solo sistema giuridico interno, mentre, nella seconda ipotesi, la norma-parametro proviene da un ordinamento esterno. Per le numerose differenze che marcano i due approcci, R. ALONSO GARCÍA, *La interpretación del Derecho de los Estados*, cit., 390 e 391. Sull'obbligo di interpretazione conforme *a* Costituzione, Corte cost. 11 maggio 1988, n. 559, punto 4.1.2 CID (red. Baldassarre): "In base a un elementare canone ermeneutico le disposizioni contenute in atti sottordinati alle leggi devono esser interpretati adeguandone, per quanto possibile, il senso alle norme legislative vigenti. Questa è la conseguenza tanto dell'assioma per il quale l'ordinamento normativo dev'esser postulato, in sede interpretativa e applicativa, come una totalità unitaria, quanto del principio di conservazione dei valori giuridici, il quale induce a presumere che una disposizione non sia dichiarata illegittima fintantoché sia possibile enucleare da essa almeno un significato conforme alle leggi".

<sup>106</sup> E. LAMARQUE, *op. cit.*, 93.

<sup>107</sup> Ovvero sino all'introduzione del nuovo art. 117 Cost., avvenuta con la l. cost. n. 3/2001. V. Corte cost., 12 aprile 2012, n. 86, punto 3 CID.

<sup>108</sup> Riprendendo un'espressione di T. PERASSI, *Lezioni di diritto internazionale*, Padova, 1957, 29.

<sup>109</sup> Art. 11 Cost: "L'Italia [...] consente, in condizioni di parità con gli altri Stati, alle limitazioni di sovranità necessarie ad un ordinamento che assicuri la pace e la giustizia fra le Nazioni; promuove e favorisce le

avessero inteso riferire l'utilizzo della norma all'adesione dell'Italia alla ONU, l'art. 11 Cost. è stato interpretato dalla Corte in conformità agli obiettivi prefissati dalla Comunità europea, sul presupposto che esso si ispira "a principi programmatici di valore generale, di cui la Comunità economica e le altre Organizzazioni regionali europee costituiscono concreta attuazione"<sup>110</sup>. In particolare, sin dalle prime occasioni nelle quali è stata chiamata a definire la relazione tra ordinamento nazionale e ordinamento comunitario, essa ha individuato nella disposizione il "sicuro fondamento" di tale rapporto<sup>111</sup>, precisando che "è in forza di tale parametro, collocato non senza significato e conseguenze tra i principi fondamentali della Carta, che si è demandato alle Comunità europee, oggi Unione europea, di esercitare in luogo degli Stati membri competenze normative in determinate materie, nei limiti del principio di attribuzione"<sup>112</sup>.

È possibile concepire perciò la lettura orientata dell'art. 11 Cost. come un esercizio di interpretazione adeguatrice, seppur di carattere "originario", poiché essa rappresenta l'interpretazione che consente a tutti gli organi costituzionali, ivi compresi i giudici nazionali, di risolvere il conflitto con la norma interna a favore della norma dell'Unione mediante tale stessa attività interpretativa.

Un discorso a parte merita invece la "mancata" interpretazione adeguatrice dell'art. 111, comma 8, Cost., che ha impedito sinora di ricomprendere la Corte di giustizia nella nozione di giurisdizione prevista ai sensi di tale disposizione<sup>113</sup>. Va subito precisato che, in questa circostanza, non si può propriamente parlare di *obbligo* di interpretazione conforme, poiché, come ribadito dalla Corte di giustizia in due recenti occasioni, ogni Stato membro è libero di stabilire, in forza del principio dell'autonomia procedurale, le modalità processuali dei rimedi giurisdizionali contemplati all'interno del proprio ordinamento<sup>114</sup>. Nonostante ciò, in assenza di un rimedio straordinario che consenta di impugnare le sentenze del Consiglio di Stato che

---

organizzazioni internazionali rivolte a tale scopo". Sul tema, L. SICO, *Considerazioni sull'interpretazione dell'art. 11 della Costituzione*, in *Riv. dir. internaz.*, vol. XLIX, 1966, 297 ss.

<sup>110</sup> Sentenza *Frontini*, cit., punto 4 CID: "È sufficiente considerare le solenni enunciatriche contenute nel preambolo del Trattato, e le norme concernenti i principi (artt. 1 e seguenti), i fondamenti (artt. 9 e seguenti), e la politica della Comunità (artt. 85 e seguenti), per constatare come la istituzione della C.E.E. sia stata determinata dalla comune volontà degli Stati membri di 'porre le fondamenta di una unione sempre più stretta tra i popoli europei', diretta 'ad assicurare mediante un'azione comune il progresso economico e sociale dei loro paesi, eliminando le barriere che dividono l'Europa', e ciò nel preciso intento di 'rafforzare le difese della pace e della libertà, facendo appello agli altri popoli d'Europa, animati dallo stesso ideale, perché si associno al loro sforzo', nonché di 'confermare la solidarietà che lega l'Europa ai paesi d'oltremare, desiderando assicurare lo sviluppo della loro prosperità conformemente ai principi dello Statuto delle Nazioni Unite'. Non è dunque possibile dubbio sulla piena rispondenza del Trattato di Roma alle finalità indicate dall'art. 11 della Costituzione"; ma v. già. Corte cost. 24 febbraio 1964, n. 14, *Costa/E.N.E.L.*, punto 6 CID.

<sup>111</sup> Corte cost. 22 ottobre 1975, n. 232, punto 4 CID.

<sup>112</sup> Sentenza n. 227/2010, cit., punto 7 CID.

<sup>113</sup> "Contro le decisioni del Consiglio di Stato e della Corte dei conti il ricorso in Cassazione è ammesso per i soli motivi inerenti alla giurisdizione".

<sup>114</sup> CGUE, 21 dicembre 2021, C-497/20, *Randstad Italia*, spec. punto 58, con nota di F. FERRARO, *Corte di giustizia e obbligo di rinvio pregiudiziale del giudice di ultima istanza: nihil sub sole novum*, in *giustiziainsieme.it*, 23 ottobre 2021; 7 luglio 2022, C-261/21, *F. Hoffmann-La Roche*, spec. punto 44, su cui v. G. GRECO, *Azione di revocazione per "mancato" rinvio pregiudiziale alla Corte di giustizia: il Consiglio di Stato prova la via interna*, in *BlogDUE*, 10 ottobre 2022; C. SCHEPISI, *Il tormentato rapporto tra il Consiglio di Stato e la Corte di giustizia e la revocazione per contrasto con il diritto dell'Unione (brevi riflessioni a margine della sentenza Hoffmann-La Roche)*, in *Lav. dir. europa*, 8 novembre 2022; ma, prim'ancora, B. NASCIBENE, P. PIVA, *Rinvio pregiudiziale e garanzie giurisdizionali effettive. Un confronto fra diritto dell'Unione e diritto nazionale. Commento all'ordinanza n. 2327/2021 del Consiglio di Stato*, in *giustiziainsieme.it*, 30 luglio 2021. In senso conforme, Cass., S.U., 31 gennaio 2022, n. 2878.

abbiano violato l'obbligo di rinvio prescritto all'art. 267, comma 3, TFUE, la lettura restrittiva a cui aderisce la Corte costituzionale pregiudica, di fatto, il diritto dei singoli a una tutela effettiva e alla precostituzione del giudice quale riconosciuto dal diritto dell'Unione<sup>115</sup>.

È auspicabile, pertanto, che la Consulta adegui il proprio orientamento alle esigenze del diritto dell'Unione, fornendo un'interpretazione di "difetto di giurisdizione" in grado di assicurare, in ultima istanza, il primato di tale diritto, che trova forza – è bene ricordare - negli artt. 11 e 117 Cost<sup>116</sup>. Anche perché i rimedi che mirano a garantire ai singoli la massima tutela dei diritti non devono mai essere affrontati con sospetto, quantunque si rivelino uno stravolgimento del tradizionale assetto giurisdizionale. Pare assurdo, ma vero, che la prevalenza del diritto dell'Unione, finanche sulle norme costituzionali, sia un assioma oramai pacifico<sup>117</sup>; e che non lo sia altrettanto, in talune circostanze, "giovarsi" della co-giurisdizione della Corte di giustizia<sup>118</sup>, allo scopo di applicare al caso di specie la sua norma naturale, interpretata in maniera corretta.

6. Sulle stesse posizioni della Corte costituzionale si è attestata, sin dalle sue prime affermazioni, anche la Corte di Cassazione, che ha riconosciuto l'interpretazione conforme come la prima delle opportunità utili ad assicurare la piena efficacia del diritto dell'Unione.

I giudici del Palazzaccio considerano "il canone esegetico dell'interpretazione conforme del diritto interno al diritto dell'Unione [un] patrimonio ormai acquisito nella giurisprudenza di questa Corte"<sup>119</sup>. In particolare, essi ritengono che "a fronte di espressioni generiche, le quali possano condurre a risultati interpretativi diversi, deve essere privilegiato il significato conforme al diritto dell'Unione e alla interpretazione che dello stesso fornisce la CGUE"<sup>120</sup>.

Il principio è sistematicamente applicato nella trattazione delle numerose controversie che essi sono chiamati a risolvere nell'ambito d'applicazione del diritto dell'Unione<sup>121</sup>, e che

---

<sup>115</sup> Corte cost. 8 gennaio 2018, n. 6 (red. Coraggio), spec. punto 15 CID: "L'«eccesso di potere giudiziario», denunziabile con il ricorso in cassazione per motivi inerenti alla giurisdizione, come è sempre stato inteso, sia prima che dopo l'avvento della Costituzione, va riferito, dunque, alle sole ipotesi di difetto assoluto di giurisdizione, e cioè quando il Consiglio di Stato o la Corte dei conti affermi la propria giurisdizione nella sfera riservata al legislatore o all'amministrazione (cosiddetta invasione o sconfinamento), ovvero, al contrario, la neghi sull'erroneo presupposto che la materia non può formare oggetto, in via assoluta, di cognizione giurisdizionale (cosiddetto arretramento); nonché a quelle di difetto relativo di giurisdizione, quando il giudice amministrativo o contabile affermi la propria giurisdizione su materia attribuita ad altra giurisdizione o, al contrario, la neghi sull'erroneo presupposto che appartenga ad altri giudici". Per un commento alla sentenza, v. A. TRAVI, *Un intervento della Corte costituzionale sulla concezione 'funzionale' delle questioni di giurisdizione accolta dalla Corte di cassazione*, in *Dir. proc. amm.*, n. 3, 2018, 1111 ss.; A. POLICE, F. CHIRICO, *I «soli motivi inerenti la giurisdizione» nella giurisprudenza della Corte costituzionale*, in *Il processo*, n. 1, 2019, 113 ss. V. anche L. SALVATO, *I limiti strutturali del sindacato di legittimità e le principali cause di inammissibilità "sostanziale" della questione di legittimità*, in *forumcostituzionale.it*, 16 maggio 2018, spec. 14 e 15. Sul punto, cfr., per analogia, CGUE, 10 luglio 2014, C-213/13, Pizzarotti, punti 59-63.

<sup>116</sup> In tal senso, cfr. G. TESAURO, *L'interpretazione della Corte costituzionale dell'art. 111, ult. comma: una preclusione impropria al rinvio pregiudiziale obbligatorio*, in *federalismi.it*, n. 34, 2020, 248 e 249.

<sup>117</sup> A titolo esemplificativo, Corte cost. 17 aprile 1996, n. 126.

<sup>118</sup> G. TESAURO, *L'interpretazione*, cit., 254.

<sup>119</sup> Cass., sez. lavoro, 27 luglio 2022, nn. 23495 (punto 3.34), 23497 (*ibidem*) e 23499 (punto 3.38).

<sup>120</sup> Cass., sez. lavoro, 1° giugno 2020, n. 10414, punto 5.6.

<sup>121</sup> In via generale, Cass., SS. UU. civili, 1° luglio 2008, n. 17927 e 16 marzo 2009, n. 6316; per un caso recente, Cass., sez. I, 3 novembre 2020, n. 24325 e SS. UU. civili, 10 gennaio 2020, n. 299, sulla notificazione degli atti processuali nel contesto della direttiva 2008/6/CE; per un esempio di mancata (erronea) applicazione del principio, Cass., sez. I, 09 novembre 2006, n. 23937, con nota di R. CONTI, "Interpretazione conforme" del diritto interno



variano dalla materia lavoristica<sup>122</sup> a quella tributaria<sup>123</sup>, da quella commerciale<sup>124</sup> a quella agraria<sup>125</sup>, da quella del consumatore<sup>126</sup> a quella penale<sup>127</sup>. Non è certamente questa la sede naturale per richiamare espressamente tutte le pronunce in questione; ma pare utile soffermarsi su alcune di esse che ben evidenziano aspetti significativi dell'applicazione del principio da parte della Cassazione.

Merita anzitutto attenzione la sentenza n. 29570/2022<sup>128</sup>. In essa, il giudice di legittimità riconosce espressamente l'ordine consequenziale prescritto dalla Corte di giustizia relativamente ai rimedi di adattamento a disposizione del giudice interno. Nello specifico, la Suprema corte ravvisa che tale ordine non è “ricerca dell'effetto diretto (con conseguente disapplicazione) ed eventuale successiva interpretazione conforme qualora la norma non sia dotata di effetto diretto”, bensì “di fronte ad una potenziale incongruità del sistema si impone al giudice la previa ricerca dell'interpretazione compatibile fra diritto interno e diritto dell'Unione, nell'ottica della compatibilità; solo qualora tale interpretazione risulti impossibile ci si muoverà alla ricerca della norma dotata di effetto diretto”<sup>129</sup>.

---

*al diritto comunitario: un'occasione mancata per la Cassazione*, in *Corriere giur.*, n. 3, 2007, 368 ss.; sul divieto di interpretazione *contra legem*, Cass., sez. lavoro, 6 agosto 2002, n. 11791, sul contratto di agenzia. In argomento, G. GIACALONE, *Gli strumenti di composizione dei conflitti tra diritto interno e diritto dell'Unione: (la disapplicazione, l'interpretazione conforme)*, in *fondazioneforensfirenze.it*, 2020; L. SCAMBIATO, *Considerazioni in tema di efficacia «orizzontale» delle direttive alla luce delle sentenze 1271/95 e 2275/95 della Corte di Cassazione e della giurisprudenza della Corte di Giustizia*, in *Riv. it. dir. pubbl. comunitario*, n. 5, 1996, 1027 ss.; L. A. SCARANO, *L'interpretazione conforme al diritto dell'UE nella giurisprudenza civile di legittimità*, in A. BERNARDI (a cura di), *op. cit.*, 189 ss., spec. 210: “La regola ermeneutica dell'interpretazione conforme è sistematicamente applicata dalla Corte di Cassazione. In particolare, in materia di a) limitazioni al ristoro del danno non patrimoniale; b) contratti di viaggi vacanze tutto compreso; c) contratti del consumatore; d) assicurazione obbligatoria della r.c.a.; e) concorrenza; f) specializzandi”.

<sup>122</sup> Per un esempio in materia, Cass., sez. lavoro, 8 maggio 2017, n. 11165, sul riconoscimento degli assegni familiari agli stranieri residenti; 29 marzo 2019, n. 8922, sul mantenimento del rapporto di lavoro a seguito di trasferimento d'azienda; ord. 13 agosto 2019, n. 21390, in materia di somministrazione del lavoro. Più di recente, Cass., sez. lavoro, 27 gennaio 2023, n. 2517, punto 11.1; 15 dicembre 2022, n. 36776, punto 3.6.; 1° giugno 2020, n. 10414. In dottrina, L. CALAFÀ, *Lavoro e tutela dei diritti nell'interpretazione eurolunitaria*, in A. BERNARDI (a cura di), *op. cit.*, 283 ss.; V. PICCONE, S. SCIARRA, *Principi fondamentali dell'ordinamento comunitario, obbligo di interpretazione conforme, politiche occupazionali*, in *Foro it.*, 2006, IV, 342 ss.

<sup>123</sup> A titolo di esempio, di recente, Cass., sez. V, 1° marzo 2019, n. 6085, sui diritti di prelievo sulle importazioni; ord. 4 aprile 2019, n. 9453, sull'art. 273 della direttiva 2006/112/CE in materia di lotta all'evasione IVA; ord. 30 aprile 2019, n. 11418, sui rimborsi IVA; 30 settembre 2019, n. 24297, sulla lettura dell'art. 26-*quater*, comma 1, del d.P.R. n. 601/1973 in conformità all'art. 3 della direttiva Consiglio 2003/49/CE; Cass. sez. tribut., 14 giugno 2019, n. 16001, sul rimborso di imposte; 17 marzo 2021, n. 7533, su avviso di accertamento IVA; 16 marzo 2022, n. 8589, punti vii e viii. A. DI PIETRO, *L'integrazione fiscale europea e la sua interpretazione*, in A. BERNARDI (a cura di), *op. cit.*, 375 ss.; A. ROVAGNATI, *Brevi note sull'uso del canone dell'interpretazione conforme al diritto dell'Unione Europea in ambito tributario*, in *Rass. trib.*, n. 4, 2021, 1137 ss.

<sup>124</sup> Sui problemi che solleva l'utilizzo dell'interpretazione conforme nel diritto dell'impresa, F. M. MUCCIARELLI, *Definizioni e traduzioni nel diritto dell'impresa dell'Unione europea*, in A. BERNARDI (a cura di), *op. cit.*, 275 ss.

<sup>125</sup> Cass., sez. II, 14 marzo 2022, ord. n. 8230, *passim*; F. ALBISINNI, *Interpretazione conforme al diritto UE e diritto agrario: verso un diritto comune dell'agricoltura*, in A. BERNARDI (a cura di), *op. cit.*, 237 ss.

<sup>126</sup> Cass., sez. III, 24 aprile 2008, n. 10651, sulla responsabilità del *tour operator*; sez. VI, ord. 28 maggio 2019, n. 14475, sull'esclusività del foro del consumatore.

<sup>127</sup> A titolo esemplificativo, Cass. pen., sez. I, 26 ottobre 2017, n. 49242, sul divieto di espulsione del cittadino straniero in caso di rischio di trattamento inumano o degradante. Più di recente, Cass. pen., sez. III, 13 giugno 2022, n. 44660 e sez. VI, 14 giugno 2019, n. 27539, in tema di MAE.

<sup>128</sup> Cass., sez. lavoro, 11 ottobre 2022, n. 29570, punto 4.8.

<sup>129</sup> *Ivi*, punti 4.3 e 4.4.

In via ulteriore, è opportuno prendere in considerazione la più risalente sentenza n. 22577/2012<sup>130</sup>. Nel fornire un'interpretazione dell'esenzione prevista dall'art. 10, n. 18, del D.P.R. n. 633/1972<sup>131</sup>, in maniera conforme all'art. 13 della sesta direttiva IVA<sup>132</sup>, la Cassazione ha valutato la portata della nozione di "prestazione sanitarie di diagnosi, cura e riabilitazione rese alla persona nell'esercizio delle professioni o arti sanitarie" alla luce delle considerazioni formulate in argomento dall'avv. gen. Saggio<sup>133</sup> e, nello specifico, sulla base delle diverse versioni linguistiche presenti negli atti di recepimento degli altri Stati membri. Così, anche se la formulazione letterale della norma italiana era piuttosto generica<sup>134</sup>, la Cassazione si è servita delle ulteriori versioni degli Stati membri, tutte conformi alla direttiva, per interpretare la nozione in questione in maniera restrittiva e maggiormente aderente agli obblighi derivanti da quest'ultima. La pronuncia rappresenta perciò un prezioso esempio di come il giudice nazionale possa fondarsi su qualunque elemento interpretativo a sua disposizione per adempiere all'obbligo di adeguamento del significato della norma interna all'obiettivo di quella dell'Unione.

Di recente, inoltre, la Corte di Cassazione ha confermato il rapporto (di subordinazione) tra interpretazione conforme e rinvio pregiudiziale; così, nell'ordinanza di rinvio dell'11 ottobre 2022 (V sez. civ.), essa ha messo in evidenza come il dubbio sulla legittimità della norma interna non potesse essere "dissipato da questa Corte ricorrendo ad un'interpretazione conforme al diritto dell'Unione europea, ostandovi la formulazione rigida della disposizione nazionale denunciata. A ben vedere, l'interpretazione conforme appare impraticabile in ragione del carattere non autoevidente della soluzione dell'antinomia normativa scaturente dal raffronto della disposizione nazionale con i richiamati parametri sovranazionali e dell'assenza di indicazioni della giurisprudenza europea utili alla specifica fattispecie in esame"<sup>135</sup>. E, per questi motivi, la Suprema corte ha proposto rinvio alla Corte di giustizia<sup>136</sup>.

Alcuni casi di interpretazione conforme poco convincenti sono stati invece segnalati dalla dottrina penalistica. Fermo restando che, in linea con la sentenza *Pupino*<sup>137</sup>, la Cassazione ha

---

<sup>130</sup> Cass., sez. V, 11 dicembre 2012, n. 22577, punto 5.5. Per un commento alla sentenza, F. ROSSI DAL POZZO, *Obbligo d'interpretazione conforme al diritto dell'Unione europea e principi generali a tutela del contribuente: alla ricerca di un difficile equilibrio fra interessi (talora) contrapposti*, in *Riv. it. dir. pubbl. comunitario*, nn. 3-4, 2013, 835 ss.

<sup>131</sup> E della successiva legge finanziaria 2008 (24 dicembre 2007, n. 244, art. 1, comma 80).

<sup>132</sup> Sesta direttiva 77/388/CEE del Consiglio, del 17 maggio 1977, in materia di armonizzazione delle legislazioni degli Stati membri relative alle imposte sulla cifra di affari - Sistema comune di imposta sul valore aggiunto: base imponibile uniforme.

<sup>133</sup> Conclusioni del 27 gennaio 2000, C-384/98, D, punto 16.

<sup>134</sup> Per un caso simile, Cass., sez. lavoro, 17 agosto 2020, n. 17199 (punto 5.6), 17201 (punto 5.6) e 17202 (punto 7.6).

<sup>135</sup> Punto 2.4. dell'ordinanza di rinvio (n. 29634/2022, depositata il 20 ottobre 2022); *pariter*, v. l'ord. 8 luglio 2021, V sez. civ. punto 13 (depositata il 16 luglio 2021, cause riunite C-433/21 e C-434/21, *Contship Italia*). Diversamente, in assenza di ogni dubbio, egli può procedere direttamente all'interpretazione conforme della norma interna: Cass., sez. lavoro, 17 agosto 2020, n. 17193, punto 3.9.

<sup>136</sup> La causa è attualmente pendente (C-660/22, *Ente Cambiano*). Per un esempio analogo, v. B. NASCIBENE, I. ANRÒ, *Primato del diritto dell'Unione europea e disapplicazione. Un confronto fra Corte costituzionale, Corte di Cassazione e Corte di giustizia in materia di sicurezza sociale*, in *giustiziainsieme.it*, 31 marzo 2022, a proposito dell'ordinanza di rinvio della sez. lavoro della Cassazione, del 5 febbraio 2019, che ha condotto all'emanazione della sentenza della Corte di giustizia, del 25 novembre 2020, nelle cause riunite C-302/19 e C-303/19, *Istituto Nazionale della Previdenza Sociale* (Prestations familiales pour les titulaires d'un permis unique) e (Prestations familiales pour les résidents de longue durée).

<sup>137</sup> Sopra citata.

ormai riconosciuto che l'interpretazione conforme non può comportare un'estensione della responsabilità penale dei singoli<sup>138</sup>, non sono mancati episodi in cui la sua applicazione ha sollevato "legittimi sospetti" con riguardo alla produzione di effetti *in malam partem* a carico dell'imputato<sup>139</sup>. Si pensi all'interpretazione fornita per lungo tempo dalla Cassazione a proposito del reato di truffa *ex art. 640 c.p.*<sup>140</sup>, tesa a includere l'Unione europea nelle (distinte) nozioni di "Stato" o "altro ente pubblico", allo scopo ultimo di perseguire le frodi sulle sovvenzioni comunitarie<sup>141</sup>. Ipotesi del genere vanno accolte con più cautela, tenuto conto che, nell'ambito della materia penale, il "rimaneggiamento dei significati"<sup>142</sup> della norma interna incontra limiti ancor più stringenti; esso rischia, invero, di integrare sovente il divieto di analogia tutelato all'art. 25, comma 2, Cost.<sup>143</sup>, che, come noto, rappresenta un principio fondamentale del nostro ordinamento costituzionale<sup>144</sup>.

7. Un utilizzo costante del principio si può trovare anche nella giurisprudenza del Consiglio di Stato<sup>145</sup>.

Tra i diversi strumenti di adattamento a sua disposizione, il supremo giudice amministrativo giustifica la previa applicazione dell'interpretazione conforme rifacendosi

---

<sup>138</sup> Cass., SS. UU. penali, 25 giugno 2009, n. 38691, punto 5: "[...] l'utilizzo della normativa sovranazionale, allo scopo di integrazione di elementi normativi, va escluso allorquando - come si verificherebbe nel caso di specie - gli esiti di una esegesi siffatta si traducano in una interpretazione *in malam partem* della fattispecie penale nazionale". Un corretto utilizzo dell'interpretazione conforme è pure ravvisabile in Cass. pen., sez. III, 22 marzo 2010, n. 10981.

<sup>139</sup> V. MANES, *Metodo e limiti dell'interpretazione conforme alle fonti sovranazionali in materia penale*, in *Arch. pen.*, n. 1, 2012, 29 ss., a proposito della sentenza della Cassazione, S.U. penali, del 25 ottobre 2007, n. 10280, *Miragliotta*. In argomento, v. anche R. CONTI, *Il giudice penale italiano e il diritto dell'Unione europea: un approccio non più differibile*, in *Dir. pen. cont.*, 8 giugno 2012, 18 ss.; G. GRASSO, *Comunità europee e diritto penale. I rapporti tra l'ordinamento comunitario e i sistemi penali degli Stati membri*, Milano, 1989; F. VIGANÒ, *Il giudice penale e l'interpretazione conforme alle norme sovranazionali*, in P. CORSO, E. ZANETTI (a cura di), *Studi in onore di Mario Pisani*, vol. II (Diritto processuale penale e profili internazionali, diritto straniero e diritto comparato), Piacenza, 2010, 617 ss. Cfr. per analogia, sulla produzione di effetti *in malam partem* causata dalla disapplicazione della norma interna, Cass. pen., sez. III, 19 gennaio 2011, *Trinca*, con nota di C. SOTIS, M. BOSI, *Il bizzarro caso dei pesci "in malam partem". Osservazioni in tema di pesca del novellame sui rapporti tra disapplicazione dell'atto amministrativo (di favore) contrario alla legge e non applicazione della norma nazionale (di favore) contrastante con il diritto comunitario*, in *Dir. pen. cont.*, 6 maggio 2011.

<sup>140</sup> Precisamente, fino alla riforma del 2020 che ha espressamente incluso l'Unione tra i soggetti passivi del reato (art. 1, lett. e), d.lgs. 75/2020).

<sup>141</sup> Cass. pen., 13 maggio 1992, n. 1690. La sentenza è riportata da A. BERNARDI, *Sull'interpretazione conforme al diritto UE con effetti penali in malam partem*, in *Sis. pen.*, 3 febbraio 2023, 16.

<sup>142</sup> A. BERNARDI, *Presentazione*, cit., XXIII.

<sup>143</sup> C. SOTIS, *Il diritto senza codice. Uno studio sul sistema penale europeo vigente*, Milano, 2007, 303: "anche se in linea di principio è possibile ipotizzare che l'obbligo di interpretazione conforme, nei limitati spazi concessi dal divieto di analogia, possa dispiegare effetti espansivi (leciti) della norma incriminatrice nazionale, in concreto, i casi di interpretazione estensiva della norma incriminatrice alla luce della norma comunitaria, che non siano in realtà interpretazioni analogiche mascherate, sono veramente ridottissimi".

<sup>144</sup> Basti pensare alla tutela che tale principio ha ricevuto nella nota saga *Taricco* (Corte cost. ord. 26 gennaio 2017, n. 24, punto 2 e 10 aprile 2018, n. 115, punto 10 CID, red. Lattanzi).

<sup>145</sup> *Ex multis*, C. Stato, sez. VI, 27 ottobre 2022, n. 10294; sez. VI, 30 marzo 2021, n. 4069; sez. VI, 30 marzo 2010, n. 4483; sez. VI, 21 maggio 2009, n. 3146; adunanza di sez. (II), 24 maggio 2017, affare n. 1667/2012; C. giust. amm. sic., 6 luglio 2016, n. 278, punto 2. Nella giurisdizione di primo grado, in via generale, T.a.r. Lazio-Roma, sez. II, 12 maggio 2021, n. 5837, punti 6 e 9; sulla direttiva appalti, T.a.r. Puglia-Bari, sez. I, 6 dicembre 2018, n. 1559 e T.a.r. Lombardia-Brescia, sez. I, 30 gennaio 2019, n. 122, punto 13.2.

espressamente alla teoria metodologica del “rasoio di Occam”<sup>146</sup>, secondo la quale, a parità di soluzioni idonee allo scopo, deve essere privilegiata la meno complessa. Soltanto quando il tenore letterale della legge non sia chiaro, l’interpretazione conforme “deve cedere il passo al sindacato di legittimità costituzionale”<sup>147</sup>.

Tra le decisioni utili a chiarire la portata del principio nella giurisprudenza del Consiglio di Stato, merita anzitutto attenzione la sentenza n. 2660/2015, in materia di affidamento *in house*, ove il giudice amministrativo fa riferimento al concetto di “interpretazione difforme” per segnalare l’obbligo, da parte dei giudici nazionali, di astenersi per quanto possibile, in pendenza del termine di attuazione di una direttiva, dall’interpretare il diritto interno in un modo che rischierebbe di compromettere gravemente la realizzazione dei risultati da essa perseguiti<sup>148</sup>.

In linea con l’orientamento della Corte di giustizia<sup>149</sup>, la pronuncia chiarisce la portata dell’obbligo di interpretazione conforme: pur riconoscendo che la direttiva è idonea a produrre effetti giuridici sin dalla sua entrata in vigore, esso precisa che si tratta di una “rilevanza giuridica certamente minore rispetto al c.d. effetto diretto”, la quale non comporta “un obbligo di interpretazione conforme (che [opera] solo dopo che è scaduto il termine di recepimento), ma soltanto [...] un obbligo negativo, che si sostanzia nel dovere di astenersi dall’interpretazione difforme potenzialmente pregiudizievole per i risultati che la direttiva intende conseguire”<sup>150</sup>. Correttamente, il giudice di Palazzo Spada riconosce a tale ultimo obbligo un carattere attenuato, che “si traduce semplicemente, in nome del principio di leale collaborazione, in un dovere di standstill” e che “non consente una lettura della norma interna additiva”, dovendosi altrimenti ritenere i due istituti giuridici “sovrapponibili”<sup>151</sup>.

Più di recente, il Consiglio di Stato ha offerto un’interessante precisazione sui limiti di operatività dell’obbligo. Sebbene, allo scopo di chiarire il significato ambiguo del proprio diritto, il giudice nazionale possa servirsi dell’interpretazione conforme elaborata dai giudici degli altri Stati membri con riguardo alle norme di attuazione di una direttiva<sup>152</sup>, tale ausilio non può spingersi al punto da obbligarlo ad applicare tale interpretazione nel proprio ordinamento, così giustificando un superamento dei limiti insiti nella norma nazionale. Secondo l’avviso del supremo giudice amministrativo, tale utilizzo “ne rappresenterebbe invero un’impropria (o eccessivamente estesa) applicazione” poiché è evidente che “ad essere oggetto di conformazione al diritto unionale è il solo diritto dell’ordinamento a cui appartiene il giudice, escludendosi che siffatto obbligo possa avere ad oggetto il diritto prodotto da un altro Stato membro”<sup>153</sup>.

---

<sup>146</sup> C. Stato, sez. VI, 17 dicembre 2008, n. 6278.

<sup>147</sup> C. Stato, sez. III, 10 marzo 2022, n. 3511, punto 5.

<sup>148</sup> C. Stato, sez. VI, 25 maggio 2015, n. 2660, spec. punto 24 (richiamata di recente da T.a.r. Lazio-Roma, sez. II, 22 aprile 2020, n. 4529). *Pariter*, Cass., sez. lavoro, 3 maggio 2022, n. 13982, punto 5; 13 gennaio 2021, n. 446, punti 18-21; 19 marzo 2018, n. 6798, 21 maggio 2019, n. 13649 e 12 novembre 2019, n. 29289, in tema di licenziamento per inidoneità fisica sopravvenuta del lavoratore (art. 3, comma 3 *bis*, d.lgs. n. 216/2003 e art. 5 direttiva 78/2000/CE).

<sup>149</sup> V. *supra*, par. 3.

<sup>150</sup> Sent. n. 2660/2015, cit., punto. 24.

<sup>151</sup> *Ibidem*.

<sup>152</sup> V. *supra*.

<sup>153</sup> “Il che del resto è anche coerente con la finalità assegnata a questo tipo di interpretazione ossia il far leva sul giudice nazionale quale conoscitore del proprio ordinamento interno impegnandolo a conformarlo al diritto europeo; la stessa funzione il giudice non sarebbe in grado di svolgere avuto riguardo ad un ordinamento giuridico

In ogni caso, va pure osservato che non sono mancate, nel corso del tempo, alcune pronunce che si pongono in contrasto con la portata dell'obbligo come affermata dalla Corte di giustizia e che segnano un tratto di discontinuità nella corretta applicazione del principio nella giurisprudenza del supremo consesso amministrativo. In particolare, è stata evidenziata in dottrina una certa ritrosia del Consiglio di Stato ad applicare l'interpretazione conforme alle regole del processo amministrativo; titubanza che, invece, non si registra con riguardo alle norme di natura sostanziale, perché esse si attestano al di fuori del "recinto di sacralità" che caratterizzerebbe le prime nel nostro ordinamento<sup>154</sup>.

8. Dall'analisi svolta emerge una costante conformità delle Corti supreme italiane ai dettami della Corte di giustizia in merito all'applicazione del principio dell'interpretazione conforme<sup>155</sup>. Taluni episodi (isolati) che evidenziano un mancato o improprio utilizzo dell'interpretazione conforme<sup>156</sup> non sembrano riconducibili ad una scarsa conoscenza delle dinamiche inerenti al sistema giuridico dell'Unione, quanto, semmai, ad una scelta consapevole, per quanto erronea, dell'interprete. È riconosciuto invero, all'interno della stessa Corte di Cassazione, che l'uso "sapiente" di tale istituto, seppur "nello sforzo costruttivo di risolvere, limitatamente alle singole fattispecie esaminate, pericolose antinomie" avviene "a volte anche forzandone l'utilizzo"<sup>157</sup>; e che esso deve essere "estes[o] fino alle sue estreme conseguenze"<sup>158</sup>. Evidentemente, un'impostazione simile non può comunque giustificare un'applicazione del principio non rispondente ai canoni stabiliti dalla Corte di giustizia. Anzi, occorre ribadire, con rinnovata forza, che l'interpretazione conforme non rappresenta una scelta di convenienza

---

straniero che egli legittimamente non conosce": C. Stato, sez. VII, 12 aprile 2022, ordd. rim. nn. 5310 e 5311, punto 11.

<sup>154</sup> G. GARDINI, *Rinvio pregiudiziale, disapplicazione, interpretazione conforme: i deboli anticorpi europei e la "forza sovrana" dell'atto amministrativo inoppugnabile*, in A. BERNARDI (a cura di), *op. cit.*, 321 e 322. Ad esempio, riporta l'A., il giudice amministrativo "potrebbe utilizzare la tecnica dell'interpretazione conforme per giungere ad affermare, mediante la valorizzazione della regola della "graduazione" degli interessi pubblici e privati racchiusa nell'art. 21-*nonies* della legge n. 241/90, che l'annullamento d'ufficio dell'atto amministrativo in contrasto con il diritto dell'Unione costituisce un'attività doverosa e vincolata per l'amministrazione competente: in questo modo si otterrebbe l'effetto di prevenire sul nascere l'innescamento del cortocircuito tra primazia europea e certezza del diritto, salvaguardando sia l'effetto utile che la sovranità nazionale" (336 e 337). Il riferimento, nello specifico, è a C. Stato, sez. VI, ord. 5 marzo 2012, n. 1244. Secondo S. CIVITARESE MATTEUCCI, il diritto processuale interno avrebbe vissuto un "parziale adeguamento": *Obbligo di interpretazione conforme al diritto UE e principio di autonomia procedurale in relazione al diritto amministrativo nazionale*, in A. BERNARDI (a cura di), *op. cit.*, 358.

<sup>155</sup> La valutazione espressa non riguarda, evidentemente, le pronunce dei giudici di merito di grado inferiore. Esse sono state escluse dall'analisi sul presupposto che gli errori interpretativi commessi dai giudici di primo e secondo grado possano essere sanati, sempre e comunque, dalle corti di ultima istanza.

<sup>156</sup> V., ad es., Cass., sez. I, 23 novembre 2020, n. 26568, punto 6.2, dove il giudice di legittimità assimila il divieto di interpretazione difforme all'obbligo di interpretazione conforme: "Le direttive invero, pur non essendo (come noto) direttamente applicabili negli ordinamenti nazionali - per esserne forme e mezzi di attuazione rimessi alla discrezionalità degli Stati membri (art. 288, par. 3, T.F.U.E.) - generano, sin dalla loro entrata in vigore, non solo l'obbligo del legislatore nazionale di astenersi dall'adottare misure che possano compromettere il conseguimento dei risultati perseguiti (c.d. *standstill*), ma anche l'obbligo degli organi giurisdizionali di interpretare il diritto nazionale in modo conforme alla loro lettera e *ratio*" (ugualmente, v. Cass., sez. lavoro, 21 maggio 2019, n. 13649, punto 15). Per la distinzione tra le due figure, v. *supra*, parr. 3 e 7.

<sup>157</sup> M. D'ORIANO, *La Corte di Cassazione nel dialogo con la Corte di giustizia UE: un ruolo in continua evoluzione*, in AA.VV., *Rassegna della giurisprudenza di legittimità. Gli orientamenti delle sezioni civili*, Ufficio del Massimario della Corte Suprema di Cassazione, vol. I, Roma, 2019, 26.

<sup>158</sup> Cass., sez. lavoro, 27 luglio 2022, nn. 23494 e 23531, punto 48.



rimessa alla discrezionalità del giudice comune, ma si impone ad esso, nei limiti descritti, sulla base del rapporto di gerarchia funzionale che esiste tra l'ordinamento nazionale e il diritto dell'Unione; rapporto che ha reso l'interpretazione conforme un principio di sistema, volto a prevenire il momento del conflitto normativo e ad assicurare, al contempo, l'adattamento dell'ordinamento interno a quello dell'Unione. L'interpretazione adeguatrice altro non è che l'espressione del dovere di conformità imposto dalla primazia del diritto dell'Unione, che, è bene non dimenticare, è garantita dalla nostra Costituzione.

Da ultimo, alcune brevi riflessioni vanno fatte in una visione prospettica relativa allo sviluppo che il principio potrebbe – e dovrebbe – intraprendere nella giurisprudenza della Corte di giustizia.

Come noto, nella sentenza *Popławski II*, la Corte ha espressamente riconosciuto l'esistenza di un legame inscindibile tra il principio del primato e quello dell'efficacia diretta e, di conseguenza, tra gli effetti che si ricollegano alla loro applicazione<sup>159</sup>. Da tempo, invece, parte della dottrina ritiene che gli effetti legati alla disapplicazione siano da considerarsi distinti da quelli prodotti dalla norma dotata di effetto diretto (cc.dd. effetti di esclusione, per la prima; effetti di sostituzione, per il secondo)<sup>160</sup>.

L'assimilazione dei due tipi di effetti non crea problemi nella gran parte dei casi; anzi, essa risulta necessaria per evitare che, alla disapplicazione della norma interna in contrasto e all'impossibilità di applicare la norma dell'Unione priva di effetti diretti, faccia seguito un vero e proprio vuoto normativo. Tuttavia, un siffatto approccio non tiene conto di tutte quelle ipotesi in cui il solo effetto di esclusione sarebbe in grado di offrire una tutela efficace ai singoli<sup>161</sup>: vale a dire, quando la disapplicazione abbia un effetto meramente oppositivo o sospensivo

---

<sup>159</sup> Sopra citata, punto 60. In linea con l'orientamento espresso, v., successivamente, CGUE, 4 marzo 2020, C-183/18, *Bank BGŻ BNP Paribas*. Nella giurisprudenza interna, in linea con quella della Corte, v. l'ordinanza di rinvio, dell'11 maggio 2022, del T.a.r. Puglia-Lecce, sez. I, p. 19, dove, richiamando la sentenza *Popławski II*, il Collegio afferma che “in presenza di conflitto con norma [dell'Unione europea] non immediatamente applicabile e nell'ipotesi in cui non risulti possibile il ricorso all'interpretazione conforme, la disapplicazione della norma di legge nazionale (l'unica applicabile) non è consentita al giudice nazionale [...], potendo in tal caso il giudice soltanto sollevare questione di costituzionalità innanzi alla Corte Costituzionale, alla quale in via esclusiva compete di determinare l'effetto abrogativo o additivo di una norma di legge” [depositata il 30 maggio 2022, C-348/22, *Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato* (Commune de Ginosa), causa pendente]. Non si ritiene di condividere, invece, la parte in cui il giudice amministrativo offre una soluzione “intermedia” alla distinzione tra “effetti di esclusione” ed “effetti di sostituzione”, affermando che “l'effetto di mera esclusione va riguardato come meramente facoltativo per il giudice nazionale e non già come automatico e doveroso, ma sempre che la disapplicazione meramente ostativa o effetto di esclusione non comprometta l'esigenza primaria di salvaguardia della certezza del diritto, principio fondamentale ed imprescindibile anche nell'ordinamento dell'U.E.” (*ibidem*). Di certo, non può essere demandata al giudice interno una siffatta scelta, senza, con ciò, compromettere proprio la stessa certezza del diritto. Fino a quando la Corte di giustizia non avrà mutato orientamento, la distinzione, e le implicazioni che ne derivano, devono ritenersi, in ogni caso, non operanti.

<sup>160</sup> Tra i tanti, T. TRIDIMAS, *Blackwhite and shades of grey. Horizontality of the directives revisited*, in *YEL*, 2002, 327 ss.; P. V. FIGUEROA REGUEIRO, *Invocability of Substitution and Invocability of Exclusion: Bringing Legal Realism to the Case-law of 'Horizontal' Direct Effect of Directives*, in *Jean Monnet Working Paper*, n. 7, 2002; K. LENAERTS, T. CORTHAUT, *Of birds and hedges: the role of primacy in invoking norms of EU law*, in *Eur. L. Rev.*, vol. 31, n. 3, 2006, 287 ss. V. anche le conclusioni dell'avv. gen. Léger, dell'11 gennaio 2000, C-287/98, *Linster*, punto 57; dell'avv. gen. Ruiz-Jarabo Colomer, del 6 maggio 2004, alla causa *Pfeiffer*, cit.; dell'avv. gen. Kokott, del 14 ottobre 2004, alla causa *Berlusconi*, cit.

<sup>161</sup> Cfr. G. DI FEDERICO, *Il recepimento delle direttive nella giurisprudenza della Corte di Giustizia*, in G. DI FEDERICO, C. Odone (a cura di), *Il recepimento delle direttive dell'Unione europea nella prospettiva delle regioni italiane. Modelli e soluzioni*, Napoli, 2010, spec. 50.

dell'azione statale (ovvero non riguardi un obbligo di fare)<sup>162</sup>; oppure, qualora alla non applicazione della norma nazionale illegittima segua la “riespansione” di una diversa norma interna che il giudice sia in grado di interpretare conformemente alla norma dell'Unione priva di effetto diretto<sup>163</sup>.

Con particolare riguardo a tale ultima ipotesi, il riconoscimento della distinzione tra l'effetto di esclusione e l'effetto di sostituzione consentirebbe al giudice nazionale di fare uso dell'interpretazione conforme nel momento immediatamente successivo alla disapplicazione della norma nazionale illegittima, anche qualora la norma dell'Unione non risulti *self-executing*<sup>164</sup>. In questo modo, egli potrebbe garantire la conformità dell'ordinamento interno sulla base del complesso di norme nazionali di cui può avvalersi, ma la cui interpretazione adeguatrice era impedita, in principio, dalla norma disapplicata. In altre parole, la disapplicazione provocata dall'effetto di esclusione non renderebbe più l'interpretazione conforme del diritto nazionale un'attività *contra legem*, poiché andrebbe a rimuovere l'ostacolo interno che precludeva al giudice di utilizzarla alla luce di altre norme nazionali, già presenti nell'ordinamento e compatibili con il diritto dell'Unione.

La valorizzazione dell'interpretazione conforme, quale rimedio suppletivo alla disapplicazione, consentirebbe al singolo di non restare, in tali circostanze, privo di tutela, in quanto l'azione di responsabilità extracontrattuale nei confronti dello Stato non è sempre in grado di attestarsi come un valido rimedio alternativo. Fermo restando che l'azione di danni deve sempre e comunque costituire, quale rimedio naturalmente sussidiario, “l'ultima spiaggia lasciata al singolo”<sup>165</sup>, è noto come i manifesti inadempimenti degli Stati membri sono “troppo spesso e troppo facilmente giustificati”<sup>166</sup> e non consentono ai singoli di essere adeguatamente compensati, soprattutto quando ad essi sia stata preclusa ogni forma di tutela reale.

---

<sup>162</sup> L. S. ROSSI, *Effetti diretti*, cit.: “vi possono essere casi in cui l'effetto di esclusione può avvantaggiare gli individui, non a causa dell'applicazione della direttiva, ma per la ‘sparizione’ di obblighi loro imposti dalla norma nazionale”. Cfr., in questo senso, CGUE, 22 ottobre 2020, C-275/19, *Sportingbet e Internet Opportunity Entertainment*, punti 53 e 54.

<sup>163</sup> Tale evenienza si era presentata, ad esempio, proprio nella causa *Poplawski II* (cit.; v. quanto messo in evidenza dal giudice del rinvio – punto 28 e seguenti della sentenza). In argomento, cfr. D. GALLO, *Effetto diretto del diritto dell'Unione europea e disapplicazione*, in *osservatoriosullefonti.it*, n. 3, 2019, spec. 37.

<sup>164</sup> Nonché di evitare che egli sia indotto “a dilatare l'interpretazione conforme spingendosi, ben oltre quanto richiesto dalla Corte, verso un'interpretazione *contra legem*”: L. S. ROSSI, “*Un dialogo da giudice a giudice*”, cit., 65.

<sup>165</sup> Conclusioni dell'avv. gen. Tesauro, del 28 novembre 1995, C-46/93 e C-48/93, *Brasserie du Pecheur e Factortame*, punto 104.

<sup>166</sup> Per parafrasare le conclusioni dell'avv. gen. Hogan, del 9 settembre 2021, C-497/20, *Randstad*, punto 80.