

Corte di giustizia, sentenza 5 febbraio 1963, *Van Gené en Loos c. Amministrazione olandese delle imposte*, causa 26/62 (Racc. 1963, p. 1)

La prima questione deferita alla Corte dalla Tariefcommissie consiste nello stabilire se l'art. 12 [ora art. 25] del Trattato abbia efficacia immediata negli ordinamenti interni degli Stati membri, attribuendo ai singoli dei diritti soggettivi che il giudice nazionale ha il dovere di tutelare. Per accertare se le disposizioni di un Trattato internazionale abbiano tale valore, si deve aver riguardo allo spirito, alla struttura ed al tenore di esso.

Lo scopo del Trattato CEE, cioè l'instaurazione di un mercato comune il cui funzionamento incide direttamente sui soggetti della Comunità, implica che esso va al di là di un accordo che si limitasse a creare degli obblighi reciproci fra gli Stati contraenti. Ciò è confermato dal preambolo del Trattato il quale, oltre a menzionare i governi, fa richiamo ai popoli e, più concretamente ancora, dalla instaurazione di organi investiti istituzionalmente di poteri sovrani da esercitarsi nei confronti sia degli Stati membri sia dei loro cittadini. Va poi rilevato che i cittadini degli Stati membri della Comunità collaborano, attraverso il Parlamento europeo e il comitato economico e sociale, alle attività della Comunità stessa. Oltretutto, la funzione attribuita alla Corte di giustizia dall'art. 177 [ora art. 234], funzione il cui scopo è di garantire l'uniforme interpretazione del Trattato da parte dei giudici nazionali, costituisce la riprova del fatto che gli Stati hanno riconosciuto al diritto comunitario un'autorità tale da poter esser fatto valere dai loro cittadini davanti a detti giudici. In considerazione di tutte queste circostanze si deve concludere che la Comunità costituisce un ordinamento giuridico di nuovo genere nel campo del diritto internazionale, a favore del quale gli Stati hanno rinunciato, anche se in settori limitati, ai loro poteri sovrani, ordinamento che riconosce come soggetti, non soltanto gli Stati membri ma anche i loro cittadini.

Pertanto il diritto comunitario, indipendentemente dalle norme emananti dagli Stati membri, nello stesso modo in cui impone ai singoli degli obblighi, attribuisce loro dei diritti soggettivi. Si deve ritenere che questi sussistano, non soltanto nei casi in cui il Trattato espressamente li menziona, ma anche come contropartita di precisi obblighi imposti dal Trattato ai singoli, agli Stati membri o alle istituzioni comunitarie. Tenuto conto della struttura del Trattato in materia di dazi doganali e di tasse di effetto equivalente, va rilevato che l'art. 9 [ora art. 23] - secondo il quale la Comunità è fondata su un'unione doganale - sancisce come principio fondamentale il divieto di tali dazi e tasse. Questa disposizione, collocata all'inizio della seconda parte del Trattato che definisce i «fondamenti della Comunità», viene concretata e attuata dall'art. 12 [ora art. 25].

Il disposto dell'art. 12 [ora art. 25] pone un divieto chiaro e incondizionato che si concreta in un obbligo non già di fare, bensì di non fare. A questo obbligo non fa riscontro alcuna facoltà degli Stati di subordinarne l'efficacia all'emanazione di un provvedimento di diritto interno. Il divieto

<sup>2</sup> L'articolo non contiene più (dopo le modifiche introdotte dal Trattato di Amsterdam) la normativa transitoria che tendeva a realizzare gradualmente la libertà di circolazione delle merci, e si limita ad affermare che i dazi doganali tra Stati membri sono vietati.

to dell'art. 12 [ora art. 25] è per sua natura perfettamente atto a produrre direttamente degli effetti sui rapporti giuridici intercorrenti fra gli Stati membri ed i loro amministrati.

Per la sua attuazione, quindi, l'art. 12 [ora art. 25] non richiede interventi legislativi degli Stati. Il fatto, poi, che questo stesso articolo designi gli Stati membri come soggetti dell'obbligo di non fare non significa affatto che gli amministrati non se ne possano avvalere. In argomento che i tre Governi che hanno depositato osservazioni scritte traggono dagli articoli 169 e 170 [ora artt. 226 e 227] del Trattato è del resto infondato. La circostanza che gli or citati articoli consentano alla Commissione e agli Stati membri di convenire davanti alla Corte lo Stato che sia venuto meno ai suoi obblighi non implica infatti che ai singoli sia precluso di far valere gli obblighi stessi davanti al giudice nazionale, precisamente come quando il Trattato fornisce alla Commissione i mezzi per imporre agli amministrati l'osservanza dei loro obblighi, non esclude con ciò la possibilità che, nelle controversie fra singoli davanti ad un giudice nazionale, questi possano far valere la violazione di tali obblighi.

Ove le garanzie contro la violazione dell'art. 12 [ora art. 25] da parte degli Stati membri venissero limitate a quelle offerte dagli articoli 169 e 170 [ora artt. 226 e 227], i diritti individuali degli amministrati rimarrebbero privi di tutela giurisdizionale diretta. Inoltre, il ricorso a detti articoli rischierebbe di essere inefficace qualora dovesse intervenire solo dopo l'esecuzione di un provvedimento interno adottato in violazione delle norme del Trattato.

La vigilanza dei singoli, interessati alla salvaguardia dei loro diritti, costituisce d'altronde un efficace controllo che si aggiunge a quello che gli articoli 169 e 170 [ora artt. 226 e 227] affidano alla diligenza della Commissione e degli Stati membri.

Dalle considerazioni che precedono emerge che, secondo lo spirito, la struttura ed il tenore del Trattato, l'art. 12 [ora art. 25] ha valore precettivo ed attribuisce ai singoli dei diritti soggettivi che i giudici nazionali sono tenuti a tutelare. (...)

Le peculiarità del Trattato istitutivo sono poi state poste in rilievo dalla Corte nella sentenza resa nel caso *Costa c. ENEL* del 1964 [a p. 198] e, più di recente, nel parere 1/91. In quest'ultima pronuncia, la Corte era stata chiamata dalla Commissione ad accertare, ai sensi dell'art. 300, par. 6, la compatibilità con il Trattato di un accordo che la Comunità aveva negoziato con alcuni Stati terzi. Tale progetto di accordo conteneva disposizioni identiche a quelle del Trattato istitutivo allo scopo di «anticipare» l'applicazione di alcuni aspetti del diritto comunitario nei confronti di Stati candidati all'adesione all'Unione europea; la Corte afferma, tuttavia, che le caratteristiche particolari del Trattato implicano la possibilità che le disposizioni contenute nel progetto di accordo vengano interpretate in modo diverso da quelle, aventi la medesima formulazione, enunciate dal Trattato. Nel parere in esame, le particolarità del Trattato portano la Corte ad affermare che esso si configura come la «costituzione» della Comunità; ciò ha rilievo essenzialmente riguardo ai rapporti tra le fonti comunitarie, in quanto gli atti derivati devono essere conformi al Trattato [art. 230, v. p. 22 ss. e 129], così come le normative interne devono esserlo alle rispettive costituzioni degli Stati.

1/3. Con sentenza 23 aprile 1975, pervenuta in cancelleria il 2 maggio seguente, la Cour du travail di Bruxelles ha sottoposto a questa Corte, in forza dell'art. 177 [ora art. 234] del Trattato CEE due questioni relative all'efficacia ed all'attuazione dell'art. 119 [ora art. 141] del Trattato, riguardante il principio della parità di retribuzione tra lavoratori di sesso maschile e lavoratori di sesso femminile per lo stesso lavoro. Le questioni sono state sollevate in una causa tra una hostess aerea e il suo datore di lavoro, la SA Sabena, causa vertente sull'incidentalità pretesa dall'attrice nella causa principale per il fatto di aver assertivamente subito, dal 15 febbraio 1963 al 1° febbraio 1966 e in quanto lavoratrice di sesso femminile, una discriminazione in fatto di retribuzione rispetto a dei colleghi di sesso maschile che svolgevano lo stesso lavoro in qualità di «commessi di bordo». Secondo la sentenza di rinvio, le parti concordano sul fatto che il lavoro dell'hostess aeronautica è identico a quello del commesso di bordo ed è pure pacifico che, durante il periodo di cui trattasi, vi è stata una discriminazione in fatto di retribuzione a danno della hostess.

*Sulla prima questione (efficacia diretta dell'art. 119)*

4/6. Con la prima questione si chiede se l'art. 119 [ora art. 141] del Trattato «introduca di per sé direttamente, nell'ordinamento interno di ciascuno Stato membro...», il principio della parità di retribuzione fra i due sessi per lo stesso lavoro» e se «attribuisca quindi ai lavoratori — a prescindere da qualsiasi normativa nazionale — il diritto di agire legalmente dinanzi ai giudici nazionali per ottenere che tale principio sia osservato». Per il caso affermativo, si chiede inoltre a partire da quale data esso abbia tale efficacia. Quest'ultima parte della prima questione verrà risolta unitamente alla seconda questione.

7/11. La questione dell'efficacia diretta dell'art. 119 [ora art. 141] va esaminata alla luce della natura del principio della parità di retribuzione, dello scopo perseguito da detta disposizione e della sua collocazione nel sistema del Trattato. L'art. 119 [ora art. 141] si propone un duplice scopo. In primo luogo, tenuto conto del diverso grado di sviluppo della legislazione sociale nei vari Stati membri, esso serve ad evitare che, nella competizione intracomunitaria, le aziende degli Stati che hanno dato pratica attuazione al principio della parità di retribuzione siano svantaggiate, dal punto di vista della concorrenza, rispetto alle aziende degli Stati che non hanno ancora eliminato la discriminazione retributiva a danno della mano d'opera femminile. In secondo luogo, detta disposizione rientra negli scopi sociali della Comunità, dato che questa non si limita all'unione economica, ma deve garantire al tempo stesso, mediante un'azione comune, il progresso sociale e promuovere il costante miglioramento delle condizioni di vita e di lavoro dei popoli europei, come viene posto in rilievo nel preambolo del Trattato. Questo scopo è posto in evidenza dal fatto che l'art. 119 [ora art. 141] si trova nel capo dedicato alla politica sociale, il cui primo articolo (117 [ora art. 136]) rileva la «necessità di promuovere il miglioramento delle condizioni di vita e di lavoro della mano d'opera, che consenta la loro parificazione nel progresso».

12/15. Da questo duplice scopo, economico e sociale, deriva che il principio della parità di retribuzione è uno dei principi fondamentali della Comunità. Questa considerazione spiega del resto perché il Trattato abbia voluto che questo principio fosse interamente applicato sin dalla prima tappa del periodo transitorio. Nell'interpretare detta disposizione non si può quindi trarre argomento dagli indugi e dalle resistenze che hanno ritardato, in determinati Stati membri, l'applicazione effettiva di detto principio essenziale. Più particolarmente, il fatto che l'art. 119 [ora art. 141] si trovi in un contesto in cui si parla della parificazione delle condizioni di lavoro nel senso del progresso toglie ogni valore all'obiezione secondo la quale detto articolo potrebbe essere osservato anche qualora non venissero aumentate le retribuzioni più modeste.

16/18. A norma dell'art. 119 [ora art. 141], 1° comma, gli Stati membri devono garantire e tener ferma «l'applicazione del principio della parità delle retribuzioni fra i lavoratori di sesso maschile e quelli di sesso femminile per uno stesso lavoro». Il 2° e il 3° comma dello stesso articolo aggiungono un certo numero di precisazioni relative alle nozioni di retribuzione e di lavoro, di cui al 1° comma. Ai fini dell'applicazione di queste disposizioni, si deve fare una distinzione, nell'ambito dell'applicazione complessiva dell'art. 119 [ora art. 141], fra le discriminazioni dirette e palesi, che si possono accertare con l'ausilio dei soli criteri di identità del lavoro e parità di retribuzione indicati da detto articolo, da un lato, e, d'altro lato, le discriminazioni indirette e dissimulate, che possono essere messe in luce solo valendosi di disposizioni di attuazione più precise, di carattere comunitario o nazionale.

19/20. Non si può infatti negare che la realizzazione integrale dello scopo perseguito dall'art. 119 [ora art. 141], mediante l'eliminazione di qualsiasi discriminazione fra lavoratori di sesso femminile e lavoratori di sesso maschile, tanto diretta quanto indiretta, nell'ambito non solo delle singole aziende, ma anche d'intesi settori industriali o persino dell'economia nel suo complesso, può richiedere in determinati casi l'adozione di criteri da determinarsi con opportuni provvedimenti comunitari o nazionali. Questo modo di vedere è tanto più irrefutabile in quanto gli atti comunitari in materia, che saranno indicati a proposito della seconda questione, danno attuazione all'art. 119 [ora art. 141] ampliando il criterio di «stesso lavoro», in conformità fra l'altro con le disposi-

zioni della convenzione n. 100 sulla parità di retribuzione dell'Organizzazione internazionale del lavoro (1951), il cui art. 2 parla di parità di retribuzione per un lavoro «di uguale valore».

21/23. Fra le discriminazioni dirette, che si possono accertare con l'ausilio dei soli criteri indicati dall'art. 119 [ora art. 141], vanno annoverate in specie quelle che traggono origine da disposizioni di natura legislativa o dai contratti collettivi di lavoro, dato che esse possono essere poste in luce mediante un esame puramente giuridico. Lo stesso dicasi della diversa retribuzione di lavoratori di sesso maschile e di sesso femminile per lo stesso lavoro, svolto nella stessa azienda o ufficio, privato o pubblico. In casi del genere — come si evince dalle stesse considerazioni della sentenza di rinvio — il giudice è in grado di procurarsi tutti gli elementi di fatto che gli consentano di accertare se un lavoratore di sesso femminile sia retribuito meno di un lavoratore maschile avente le stesse mansioni.

24/26. Almeno in tali casi, l'art. 119 [ora art. 141] può essere applicato direttamente e può quindi attribuire ai singoli dei diritti che i giudici nazionali devono tutelare. D'altro canto, le norme nazionali adottate per l'attuazione del principio di parità di retribuzione si limitano in generale al ripetere in sostanza il tenore dell'art. 119 [ora art. 141] per quanto riguarda le discriminazioni dirette, qualora il lavoro sia lo stesso. In proposito, la legislazione belga è particolarmente istruttiva, dato che l'art. 14 del regio decreto 24 ottobre 1967, n. 40, sul lavoro delle donne, si limita ad attribuire ai lavoratori di sesso femminile il diritto di agite, dinanzi al giudice competente, per l'osservanza del principio di parità di retribuzione di cui all'art. 119 [ora art. 141], al quale ci si limita a far richiamo.

27/29. Contro questa conclusione non si può trarre argomento dai termini usati dall'art. 119 [ora art. 141]. In primo luogo non si può invocare, contro l'efficacia diretta, l'uso del termine «principio»; giacché il Trattato usa questa espressione proprio per porre in rilievo l'importanza fondamentale di determinate disposizioni, come si desume ad esempio dall'instanzione della prima parte del Trattato, dedicata ai «principi», e dall'art. 113 [ora art. 133], a norma del quale la politica commerciale della Comunità è basata su «principi uniformi». Se si attenuasse questa nozione, fino al punto di ridurla al rango di indicazione vaga, si metterebbero quindi indirettamente in forse le basi stesse della Comunità e la coerenza delle sue relazioni esterne.

30/34. Nemmeno è dato trarre argomento dal fatto che l'art. 119 [ora art. 141] menziona espressamente solo gli «Stati membri». Come questa Corte ha già affermato in altre occasioni, infatti, la circostanza che determinate disposizioni del Trattato si rivolgono formalmente agli Stati membri non esclude affatto che, al tempo stesso, vengano attribuiti dei diritti ai singoli interessati all'osservanza degli obblighi così precisati. Dallo stesso tenore dell'art. 119 [ora art. 141] si evince che questo impone agli Stati un risultato obbligatorio da conseguirsi entro un termine tassativamente indicato. L'efficacia di questa disposizione non può essere affievolita dalla circostanza che l'obbligo imposto dal Trattato non è stato osservato in determinati Stati membri e che le istituzioni comuni non hanno adeguatamente reagito contro tale inadempienza. L'ammettere il contrario rischierebbe di fare della violazione del diritto un canone interpretativo, atteggiamento che la Corte non potrebbe assumere senza porsi in contrasto con il compito assegnatole dall'art. 164 [ora art. 220] del Trattato.

35/37. Infine, nel riferirsi agli «Stati membri», l'art. 119 [ora art. 141] considera questi Stati nell'esercizio di tutti i poteri che possono contribuire all'attuazione del principio della parità di retribuzione. Contrariamente a quanto è stato sostenuto nel corso del procedimento, detta disposizione è ben lungi dall'esaurirsi in un rinvio alla competenza dei poteri legislativi nazionali. Il fatto che l'art. 119 [ora art. 141] si riferisca agli «Stati membri» non può quindi essere interpretato nel senso di escludere l'intervento dell'autorità giudiziaria, per l'applicazione diretta del Trattato. 38/39. Neppure può essere accolta l'obiezione tratta dal fatto che l'applicazione, da parte dei giudici nazionali, del principio della parità di retribuzione, avrebbe la conseguenza di modificare quanto le parti hanno convenuto con atti rientranti nell'autonomia privata o professionale, quali i contratti individuali e i contratti collettivi di lavoro. Dato che l'art. 119 [ora art. 141] è di natura

imperativa, il divieto di discriminazione tra lavoratori di sesso maschile e di sesso femminile riguarda infatti non solo le pubbliche autorità, ma vale del pari per tutte le convenzioni che disciplinano in modo collettivo il lavoro subordinato, come pure per i contratti fra singoli.

40. La prima questione va quindi risolta nel senso che il principio della parità di retribuzione, di cui all'art. 119 [ora art. 141], può essere fatto valere dinanzi ai giudici nazionali e che questi devono garantire la tutela dei diritti che detta disposizione attribuisce ai singoli, in particolare nel caso di discriminazioni che traggono direttamente origine da norme di legge o da contratti collettivi di lavoro, come pure nel caso di retribuzione diversa di lavoratori di sesso femminile e di lavoratori di sesso maschile per lo stesso lavoro, qualora questo venga svolto nella stessa azienda o ufficio, privato o pubblico. (...)

1. Con ordinanza 24 gennaio 1992, giunta alla Corte il 18 marzo successivo, il Giudice conciliatore di Firenze (Italia) ha posto, a norma dell'art. 177 [ora art. 234] del Trattato CEE, una questione pregiudiziale vertente, in primo luogo, sull'interpretazione della direttiva del Consiglio 20 dicembre 1985, 85/577/CEE, per la tutela dei consumatori in caso di contratti negoziati fuori dei locali commerciali (GU L 372, p. 31, in prosieguo: la «direttiva sui contratti negoziati fuori dei locali commerciali»), e, in secondo luogo, sulla possibilità di far valere tale direttiva in una controversia tra un commerciante e un consumatore.

2. La questione è sorta nell'ambito di una controversia tra la signorina Paola Faccini Dori, residente a Monza (Italia), e la Recreb Srl (in prosieguo: la «Recreb»).

3. Dall'ordinanza di rinvio risulta che il 19 gennaio 1989, senza essere stata preventivamente sollecitata dalla signorina Faccini Dori, la società Interdiffusion Srl stipulava con quest'ultima, presso la stazione centrale di Milano (Italia), cioè al di fuori dei propri locali commerciali, un contratto avente ad oggetto un corso d'inglese per corrispondenza.

4. Qualche giorno dopo, con lettera raccomandata 23 gennaio 1989, la signorina Faccini Dori comunicava a detta società di voler annullare il suo ordine. Quest'ultima rispondeva il 3 giugno 1989 facendo sapere di aver ceduto il suo credito alla Recreb. Il 24 giugno 1989, la signorina Faccini Dori confermava per iscritto alla Recreb di aver revocato la sua accettazione, facendo in particolare riferimento al diritto di recesso stabilito dalla direttiva sui contratti negoziati fuori dei locali commerciali.

5. La direttiva ha lo scopo, così come si ricava dai suoi «considerando», di migliorare la tutela dei consumatori e di por fine alle disparità esistenti tra le legislazioni nazionali in merito a detta tutela, disparità che possono avere un'incidenza sul funzionamento del mercato comune. Nel suo quarto «considerando» essa illustra che, nel caso di contratti conclusi fuori dei locali commerciali del commerciante, di regola è quest'ultimo a prendere l'iniziativa delle trattative, mentre il consumatore è preparato di fronte a queste e pertanto si trova spesso colto di sorpresa. Il consumatore quasi sempre non ha la possibilità di confrontare la qualità e il prezzo che gli vengono proposti con altre offerte. In base al medesimo «considerando», questo elemento di sorpresa è generalmente presente non soltanto nel caso di contratti conclusi a domicilio, ma anche in altre forme di contratti conclusi dal commerciante fuori dei propri locali. Scopo della direttiva, come discende dal suo quinto «considerando», è pertanto quello di accordare al consumatore il diritto di recesso, da esercitarsi entro un termine non inferiore a sette giorni, per permettergli di valutare gli obblighi che derivano dal contratto.

6. Il 30 giugno 1989 la Recreb chiedeva al Giudice conciliatore di Firenze di ingiungere alla signorina Faccini Dori di pagare la somma convenuta, oltre gli interessi e le spese.

7. Con decreto 20 novembre 1989 detto giudice condannava la signorina Faccini Dori a pagare tali somme. Quest'ultima proponeva opposizione contro detta ingiunzione dinanzi al medesimo giudice. Essa sosteneva nuovamente di aver esercitato il recesso dal contratto nel rispetto delle condizioni stabilite dalla direttiva.

8. È tuttavia pacifico che nessun provvedimento di attuazione della direttiva era stato adottato dall'Italia all'epoca dei fatti, mentre il termine previsto per detta attuazione era spirato il 23 dicembre 1987. Infatti è solo con il decreto legislativo 15 gennaio 1992, n. 50 (GURI, supplemento ordinario al n. 27 del 3 febbraio 1992, p. 24), entrato in vigore il 3 marzo 1992, che l'Italia ha attuato la direttiva.

9. Il giudice di rinvio si è interrogato sulla possibilità di applicare le disposizioni della direttiva, nonostante all'epoca dei fatti essa non fosse stata attuata da parte dell'Italia.

(...)

12. Ai sensi dell'art. 1, n. 1, la direttiva si applica ai contratti stipulati tra un commerciante che fornisce beni e servizi e un consumatore o durante un'escursione organizzata dal commerciante al di fuori dei propri locali commerciali, o durante una visita del commerciante al domicilio del consumatore o sul suo posto di lavoro, qualora la visita non abbia luogo su esplicita richiesta di quest'ultimo.

13. Per quanto concerne l'art. 2, esso precisa che occorre intendere per «consumatore» la persona fisica che, per le transazioni disciplinate dalla direttiva, agisce per un uso che può conside-

ratsi estraneo alla propria attività professionale, e per «commerciante» la persona fisica o giuridica che, nel concludere la transazione in questione, agisce nell'ambito della propria attività commerciale o professionale.

14. Dette disposizioni hanno la precisione sufficiente per consentire al giudice nazionale di individuare i soggetti su cui gravano le obbligazioni ed i beneficiari dell'adempimento di queste. Nessun provvedimento specifico di attuazione è necessario al riguardo. Il giudice nazionale può limitarsi ad accertare se il contratto sia stato stipulato nelle circostanze descritte dalla direttiva e se sia stato concluso tra un commerciante e un consumatore, nel significato attribuito a tali termini dalla medesima direttiva.

15. Per tutelare il consumatore che ha stipulato un contratto in circostanze del genere, l'art. 4 della direttiva impone che il commerciante deve informarlo per iscritto del suo diritto di recedere dal contratto, nonché del nome e indirizzo della persona nei cui riguardi può essere esercitato tale diritto. Esso aggiunge in particolare che, nel caso dell'art. 1, n. 1, detta informazione deve essere consegnata al consumatore al momento della stipulazione del contratto. Esso infine precisa che gli Stati membri devono far sì che la loro legislazione nazionale preveda misure appropriate per la tutela dei consumatori qualora non venga fornita l'informazione di cui trattasi.

16. Peraltro, l'art. 5, n. 1, della direttiva stabilisce in particolare che il consumatore ha il diritto di revocare il proprio impegno indirizzando una comunicazione entro un termine di almeno sette giorni dal momento in cui il commerciante, secondo le modalità e condizioni prescritte dalla legislazione nazionale, lo ha informato in merito ai suoi diritti. Il n. 2 puntualizza che con l'invio della comunicazione di cui trattasi il consumatore è liberato da tutte le obbligazioni derivanti dal contratto.

17. Gli artt. 4 e 5 concedono indubbiamente agli Stati membri un certo margine di discrezionalità per quanto concerne la tutela del consumatore quando il commerciante non fornisce l'informazione e per quel che riguarda la fissazione del termine e delle modalità del recesso. Tale circostanza tuttavia non incide sul carattere preciso e incondizionato delle disposizioni della direttiva sulle quali è incentrata la causa principale. Tale margine di discrezionalità non esclude infatti che sia possibile determinare alcuni diritti imprescindibili. Al riguardo, dalla lettera dell'art. 5 discende che il recesso va notificato entro un termine minimo di sette giorni dal momento in cui il consumatore ha ricevuto l'informazione che il commerciante è tenuto a fornire. È pertanto possibile determinare il livello minimo di tutela che deve essere comunque realizzato.

18. Pertanto, occorre risolvere il primo problema sollevato dal giudice nazionale nel senso che gli artt. 1, n. 1, 2 e 5 della direttiva sono incondizionati e sufficientemente precisi per quanto concerne la determinazione dei beneficiari e il termine minimo entro il quale va notificato il recesso.

*Sulla possibilità di far valere le disposizioni della direttiva riguardanti il diritto di recesso in una controversia tra un consumatore e un commerciante*

19. Il secondo problema sollevato dal giudice nazionale concerne in particolare la questione se, in mancanza di provvedimenti di attuazione della direttiva entro i termini prescritti, i consumatori possano fondare sulla direttiva stessa un diritto di recesso nei confronti dei commercianti con i quali hanno stipulato un contratto e possano far valere tale diritto dinanzi a un giudice nazionale.

20. Come ha sottolineato la Corte, secondo una giurisprudenza costante successiva alla sentenza 26 febbraio 1986, causa 152/84, *Marshall (Racc. p. 723 [riprodotta a p. 174], punto 48)*, una direttiva non può di per sé creare obblighi a carico di un singolo e non può quindi essere fatta valere in quanto tale nei suoi confronti.

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

l'inadempienza nell'adozione delle misure legislative di attuazione, come se si trattasse di un rapporto di natura meramente privatistica.

22. Basti rilevare al riguardo che, come discende dalla sentenza 26 febbraio 1986, *Marsball*, già citata (punti 48 e 49), la giurisprudenza sulla possibilità di far valere direttive nei confronti degli enti statali è fondata sulla natura cogente attribuita alla direttiva dall'art. 189 [ora art. 249], natura cogente che esiste solo nei confronti dello «Stato membro cui è rivolta». Detta giurisprudenza mira ad evitare che uno «Stato possa trarre vantaggio dalla sua trasgressione del diritto comunitario».

23. Sarebbe infatti inaccettabile che lo Stato al quale il legislatore comunitario prescrive l'adozione di talune norme volte a disciplinare i suoi rapporti o quelli degli enti statali con i privati e a riconoscere a questi ultimi il godimento di taluni diritti potesse far valere la mancata esecuzione dei suoi obblighi al fine di privare i singoli del godimento di detti diritti. Per tale ragione la Corte ha ammesso la possibilità di far valere nei confronti dello Stato (o di enti statali) talune disposizioni delle direttive sulla conclusione degli appalti pubblici (v. sentenza 22 giugno 1989, causa 103/88, *Fratelli Costanzo*, *Racc.* p. 1839 [riprodotta a p. 172]) e delle direttive sull'armonizzazione delle imposte sulla cifra d'affari (v. sentenza 19 gennaio 1982, causa 8/81, *Becker*, *Racc.* p. 53).

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

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

26. Occorre inoltre ricordare che, secondo una giurisprudenza costante successiva alla sentenza 10 aprile 1984, causa 14/83, *Von Colson e Kamann* (*Racc.* p. 1891, punto 26), l'obbligo degli Stati membri, derivante da una direttiva, di conseguire il risultato da questa contemplato, come pure l'obbligo loro imposto dall'art. 5 [ora art. 10] del Trattato di adottare tutti i provvedimenti generali o particolari atti a garantire l'adempimento di tale obbligo, valgono per tutti gli organi degli Stati membri ivi compresi, nell'ambito di loro competenza, quelli giurisdizionali. Così come discende dalle sentenze della Corte 13 novembre 1990, causa C-106/89, *Marleasing* (*Racc.* p. I-4135 [riprodotta a p. 182], punto 8), e 16 dicembre 1993, causa C-334/92, *Wagner Miret* (*Racc.* p. I-6911, punto 20), nell'applicare il diritto nazionale, a prescindere dal fatto che si tratti di norme precedenti o successive alla direttiva, il giudice nazionale deve interpretare il proprio diritto nazionale quanto più possibile alla luce della lettera e dello scopo della direttiva per conseguire il risultato perseguito da quest'ultima e conformarsi pertanto all'art. 189 [ora art. 249], terzo comma, del Trattato.

27. Nel caso in cui il risultato prescritto dalla direttiva non possa essere conseguito mediante interpretazione, occorre peraltro ricordare che, secondo la sentenza 19 novembre 1991, cause riunite C-6/90 e C-9/90, *Francovich e a.* (*Racc.* p. I-5357 [riprodotta a p. 184], punto 39), il diritto comunitario impone agli Stati membri di risarcire i danni da essi causati ai singoli a causa della mancata attuazione di una direttiva, purché siano soddisfatte tre condizioni. Innanzi tutto la direttiva deve avere lo scopo di attribuire diritti a favore dei singoli. Deve essere poi possibile individuare il contenuto di tali diritti sulla base delle disposizioni della direttiva. Infine deve esistere un nesso di causalità tra la violazione dell'obbligo a carico dello Stato e il danno subito.

28. La direttiva sui contratti negoziati fuori dei locali commerciali ha incontestabilmente lo scopo di attribuire certi diritti ad alcune categorie di singoli ed è altrettanto certo che il contenuto imprescindibile di tali diritti può essere individuato sulla base delle sole disposizioni della direttiva (v. *supra*, punto 17).

29. Posto che ci sia un danno e che tale danno sia dovuto alla violazione da parte dello Stato dell'obbligo a lui incombente, spetterà al giudice nazionale garantire il diritto dei consumatori lesi al risarcimento, nell'ambito delle norme nazionali in tema di responsabilità.

30. Per quanto concerne il secondo problema sollevato dal giudice nazionale e alla luce delle considerazioni svolte in questa sede, occorre rispondere che, in assenza di provvedimenti di attuazione della direttiva entro i termini prescritti, i consumatori non possono fondare sulla direttiva stessa un diritto di recesso nei confronti dei commercianti con i quali essi hanno stipulato un contratto né possono far valere tale diritto dinanzi a un giudice nazionale. Tuttavia quest'ultimo, quando applica disposizioni di diritto nazionale tanto precedenti quanto successive alla direttiva, ha l'obbligo di interpretarle quanto più è possibile alla luce della lettera e dello scopo della direttiva.

Per questi motivi, la Corte, pronunciandosi sulla questione sottoposta dal Giudice conciliatore di Firenze con ordinanza 24 gennaio 1992, dichiara:

1) Gli artt. 1, n. 1, 2 e 5 della direttiva del Consiglio 20 dicembre 1985, 85/577/CEE, per la tutela dei consumatori in caso di contratti negoziati fuori dei locali commerciali, sono incondizionati e sufficientemente precisi per quanto concerne la determinazione dei beneficiari e il termine minimo entro il quale va notificato il recesso.

2) In assenza di provvedimenti di attuazione della direttiva 85/577 entro i termini prescritti, i consumatori non possono fondare sulla direttiva stessa un diritto di recesso nei confronti dei commercianti con i quali essi hanno stipulato un contratto, né possono far valere tale diritto dinanzi a un giudice nazionale. Tuttavia quest'ultimo, quando applica disposizioni di diritto nazionale tanto precedenti quanto successive alla direttiva, ha l'obbligo di interpretarle quanto più possibile alla luce della lettera e dello scopo della direttiva. (...)

## SENTENZA DELLA CORTE (Sesta Sezione)

16 gennaio 2003

«Inadempimento di uno Stato - Libera prestazione dei servizi - Non discriminazione - Artt. 12 CE e 49 CE - Ingresso ai musei, monumenti, gallerie, scavi di antichità, parchi e giardini monumentali pubblici - Tariffe preferenziali concesse dagli enti locali o decentrati dello Stato»

Nella causa C-388/01, **Commissione delle Comunità europee contro Repubblica italiana**, avente ad oggetto un ricorso diretto a far constatare che, riservando agevolazioni tariffarie discriminatorie per l'ingresso ai musei, monumenti, gallerie, scavi archeologici, parchi e giardini monumentali pubblici, concesse dagli enti locali o decentrati dello Stato, unicamente ai cittadini italiani o alle persone residenti nel territorio dei detti enti locali che gestiscono i beni culturali di cui trattasi di età superiore ai sessanta o ai sessantacinque anni, ed escludendo da tali agevolazioni i turisti cittadini di altri Stati membri o i non residenti che soddisfano le stesse condizioni oggettive di età, la Repubblica italiana è venuta meno agli obblighi che le incombono ai sensi degli artt. 12 CE e 49 CE;

1. [...]

#### Normativa nazionale

2.

L'art. 1, n. 1, del decreto 11 dicembre 1997, n. 507, del Ministro per i Beni culturali e ambientali, intitolato «Regolamento recante norme per l'istituzione del biglietto di ingresso ai monumenti, musei, gallerie, scavi di antichità, parchi e giardini monumentali dello Stato» (GURI n. 35, del 12 febbraio 1998, pag. 13), dispone:

«L'ingresso ai monumenti, musei, gallerie, scavi di antichità, parchi e giardini monumentali dello Stato è consentito di regola dietro pagamento di un biglietto, la cui validità può prescindere dalla data di emissione».

3.

Ai sensi dell'art. 4, n. 3; dello stesso decreto:

«L'ingresso gratuito è consentito: (...) e ai cittadini italiani che non abbiano compiuto il diciottesimo o che abbiano superato il sessantesimo anno di età. I visitatori minori di anni dodici debbono essere accompagnati; (...)».

4.

Il decreto 28 settembre 1999, n. 375, dello stesso Ministro, intitolato «Regolamento recante modifiche al decreto ministeriale 11 dicembre 1997, n. 507, concernente norme per l'istituzione del biglietto d'ingresso ai monumenti, musei, gallerie, scavi di antichità, parchi e giardini monumentali dello Stato» (GURI n. 253, del 27 ottobre 1999, pag. 20), prevede al suo articolo unico:

«1. All'articolo 4 del decreto 11 dicembre 1997, n. 507, sono apportate le seguenti modifiche:

a) nel comma 3, lett. e), il primo periodo è sostituito dal seguente: ai cittadini dell'Unione europea che non abbiano compiuto il diciottesimo o che abbiano superato il sessantacinquesimo anno di età; (...)».

[...]

#### Sul ricorso

12.

La Corte ha già stabilito che una normativa nazionale relativa all'ingresso nei musei di uno Stato membro che comporta una discriminazione a danno unicamente dei turisti stranieri è vietata, per i cittadini degli altri Stati membri, dagli artt. 7 e 59 del Trattato CEE (divenuti rispettivamente artt. 6 e 59 del Trattato CE, a loro volta divenuti, in seguito a modifica, artt. 12 CE e 49 CE) (sentenza 15 marzo 1994, causa C-45/93, Commissione/Spagna, Racc. pag. I-911).

13.

Risulta del pari dalla giurisprudenza della Corte (v., in particolare, sentenza 5 dicembre 1989, causa C-3/88, Commissione/Italia, Racc. pag. 4035, punto 8) che il principio di parità di trattamento, del quale l'art. 49 CE è specifica espressione, vieta non soltanto le discriminazioni palesi basate sulla

cittadinanza, ma anche qualsiasi forma di discriminazione dissimulata che, mediante il ricorso ad altri criteri distintivi, produca, in pratica, lo stesso risultato.

14.

Ciò avviene, in particolare, nel caso di una misura che preveda una distinzione basata sul criterio della residenza, in quanto quest'ultimo rischia di operare principalmente a danno dei cittadini di altri Stati membri, considerato che il più delle volte i non residenti sono cittadini di altri Stati membri (v. in particolare, sentenza 29 aprile 1999, causa C-224/97, Ciola, Racc. pag. I-2517, punto 14). A tale riguardo è irrilevante che la misura controversa riguardi, eventualmente, tanto i cittadini italiani residenti nelle altre parti del territorio nazionale quanto i cittadini degli altri Stati membri. Perché una misura possa essere qualificata come discriminatoria non è necessario che abbia l'effetto di favorire tutti i cittadini nazionali o di discriminare soltanto i cittadini degli altri Stati membri esclusi i cittadini nazionali (v., in tal senso, in particolare sentenza 6 giugno 2000, causa C-281/98, Angonese, Racc. pag. I-4139, punto 41).

15.

Nella fattispecie è pacifico che l'ingresso gratuito ai musei, monumenti, gallerie, scavi archeologici, parchi e giardini monumentali pubblici, concesso da enti locali o decentrati dello Stato, è riservato unicamente ai cittadini italiani o ai residenti nel territorio degli enti locali che gestiscono il museo o il monumento pubblico di cui trattasi, segnatamente allorché sono di età superiore ai sessanta o ai sessantacinque anni, cosicché sono esclusi dal vantaggio dell'ingresso gratuito i turisti cittadini di altri Stati membri o i non residenti che soddisfano le stesse condizioni oggettive di età.

16.

Il governo italiano, infatti, non contesta il fatto che le modifiche apportate dal decreto n. 375 all'art. 4 del decreto n. 507, al fine di estendere ai cittadini di tutti gli Stati membri il beneficio delle agevolazioni tariffarie controverse, non riguardano i musei né gli altri monumenti gestiti dagli enti locali e decentrati dello Stato.

17.

La Commissione riconosce che il decreto n. 375 ha eliminato l'inadempimento dedotto per quanto riguarda i musei e i monumenti gestiti dallo Stato e ricorda che il presente ricorso attiene esclusivamente ai regolamenti tariffari applicabili ai musei e ai monumenti gestiti dagli enti locali e decentrati dello Stato.

18.

La Repubblica italiana prospetta tuttavia diversi motivi d'interesse generale per giustificare le agevolazioni tariffarie controverse. Da un lato, tenuto conto dei costi derivanti dalla gestione dei beni culturali, l'ingresso gratuito a questi ultimi non può prescindere da considerazioni di ordine economico. Dall'altro, il trattamento di favore riservato ai cittadini italiani o a taluni residenti sarebbe giustificato da motivi di coerenza del sistema fiscale, in quanto tali agevolazioni costituirebbero il corrispettivo del pagamento delle imposte mediante le quali tali cittadini o residenti partecipano alla gestione dei siti considerati.

19.

Anzitutto, per quanto attiene al fatto che le agevolazioni tariffarie controverse prevedono una distinzione basata sul criterio della cittadinanza, occorre ricordare che tali agevolazioni sono compatibili con il diritto comunitario solo se possono rientrare in una disposizione espressa di deroga, quale l'art. 46 CE, cui fa rinvio l'art. 55 CE, vale a dire l'ordine pubblico, la pubblica sicurezza e la sanità pubblica. Obiettivi di natura economica non possono costituire motivi di ordine pubblico ai sensi dell'art. 46 CE (v., in particolare, sentenza 14 novembre 1995, causa C-484/93, Svensson e Gustavsson, Racc. pag. I-3955, punto 15).

20.

Di conseguenza, dal momento che né la necessità di preservare la coerenza del regime fiscale né le considerazioni di ordine economico avanzate dal governo italiano rientrano tra le eccezioni ammesse dall'art. 46 CE, le agevolazioni tariffarie controverse, in quanto riservate ai soli cittadini italiani, sono incompatibili con il diritto comunitario.

21.

Inoltre, per quanto attiene al fatto che tali agevolazioni tariffarie prevedono una distinzione basata sul criterio della residenza, occorre esaminare se le giustificazioni sulle quali si fonda il governo italiano costituiscano ragioni imperative di interesse generale atte a giustificare tali agevolazioni.

22.

In primo luogo, riguardo ai motivi di natura economica adottati dal governo italiano, è sufficiente ricordare che essi non possono essere ammessi, in quanto obiettivi di natura puramente economica non possono costituire ragioni imperative di interesse generale idonee a giustificare una limitazione di una libertà fondamentale garantita dal Trattato (v., in particolare, sentenza 6 giugno 2000, causa C-35/98, Verkooijen, Racc. pag. I-4071, punto 48).

23.

In secondo luogo, riguardo alla necessità di preservare la coerenza del regime fiscale, che nella sentenza 28 gennaio 1992, causa C-204/90, Bachmann (Racc. pag. I-249), è stata riconosciuta idonea a giustificare disposizioni atte a limitare le libertà fondamentali garantite dal Trattato, occorre ricordare che nelle controversie che hanno dato luogo alla citata sentenza Bachmann, nonché alla sentenza di pari data nella causa C-300/90, Commissione/Belgio (Racc. pag. I-305), esisteva un nesso diretto tra la deducibilità dei contributi, da un lato, e l'assoggettamento ad imposta delle somme dovute da assicuratori in esecuzione dei contratti di assicurazione contro i rischi di vecchiaia e morte, dall'altro, nesso che occorre preservare al fine di salvaguardare la coerenza del sistema fiscale interessato (v., in proposito, in particolare sentenze Svensson e Gustavsson, cit., punto 18; 27 giugno 1996, causa C-107/94, Asscher, Racc. pag. I-3089, punto 58; 16 luglio 1998, causa C-264/96, ICI, Racc. pag. I-4695, punto 29, e 28 ottobre 1999, causa C-55/98, Vestergaard, Racc. pag. I-7641, punto 24).

24.

Orbene, nella fattispecie, non esiste alcun nesso diretto di tal genere tra una qualsiasi imposizione, da un lato, e l'applicazione di tariffe preferenziali per l'ingresso ai musei e ai monumenti pubblici di cui trattasi nel ricorso per inadempimento, dall'altro, tanto più che il beneficio delle agevolazioni tariffarie controverse dipende dalla residenza dell'interessato nel territorio dell'ente locale che gestisce il museo o il monumento pubblico considerato, ad esclusione delle altre persone residenti in Italia anche esse soggette, in quanto tali, ad imposta in tale Stato membro.

25.

Pertanto le agevolazioni tariffarie controverse, in quanto riservate unicamente a coloro che risiedono nel territorio degli enti locali che gestiscono il museo o il monumento pubblico di cui trattasi, sono del pari incompatibili con il diritto comunitario.

26.

Il governo italiano sostiene infine che i regolamenti che hanno istituito le agevolazioni tariffarie controverse esulano dalla sua competenza. Tali regolamenti infatti riguarderebbero musei o altri siti espositivi gestiti da enti locali, laddove, ai sensi dell'art. 47 del decreto presidenziale 24 luglio 1977, n. 616 (GURI n. 234, del 29 agosto 1977, Supplemento ordinario, III, pag. 3), «tutti i servizi e le attività riguardanti l'esistenza, la conservazione, il funzionamento, il pubblico godimento e lo sviluppo dei musei, delle raccolte di interesse artistico, storico e bibliografico, (...) appartenenti alla regione o ad altri enti anche non territoriali sottoposti alla sua vigilanza, o comunque di interesse locale» rientrerebbero nella competenza esclusiva delle regioni.

27.

In proposito è sufficiente ricordare che gli Stati membri non possono richiamarsi a situazioni del loro ordinamento interno per giustificare l'inosservanza degli obblighi derivanti dal diritto comunitario. Sebbene ogni Stato membro sia libero di ripartire come crede opportuno le competenze normative sul piano interno, tuttavia a norma dell'art. 226 CE esso resta il solo responsabile, nei confronti della Comunità, del rispetto di tali obblighi (v., in particolare, sentenza 13 dicembre 1991, causa C-33/90, Commissione/Italia, Racc. pag. I-5987, punto 24).

[...]

Per questi motivi, LA CORTE (Sesta Sezione) dichiara e statuisce:

**1) Riservando agevolazioni tariffarie discriminatorie per l'ingresso ai musei, monumenti, gallerie, scavi archeologici, parchi e giardini monumentali pubblici, concesse da enti locali o decentrati dello Stato, unicamente ai cittadini italiani o alle persone residenti nel territorio dei detti enti locali che gestiscono i beni culturali di cui trattasi di età superiore ai sessanta o ai sessantacinque anni, ed escludendo da tali agevolazioni i turisti cittadini di altri Stati membri o i non residenti che soddisfano le stesse condizioni oggettive di età, la Repubblica italiana è venuta meno agli obblighi che le incombono ai sensi degli artt. 12 CE e 49 CE.**

**2) La Repubblica italiana è condannata alle spese.**