



È tempo di crescere? Nuove vie per la disapplicazione delle disposizioni nazionali contrastanti con il diritto dell'Unione europea da parte della pubblica amministrazione

Giulia Agrati*

SOMMARIO: 1. Introduzione. – 2. L'obbligo di disapplicazione in capo alla pubblica amministrazione. – 3. Alcune criticità in tema di disapplicazione (a partire dalla sentenza n. 1321/2020 del TAR Lecce). L'impossibilità per la pubblica amministrazione di rinviare pregiudizialmente alla Corte di giustizia. – 4. Possibili soluzioni. L'ampliamento della nozione di “organo giurisdizionale” ai sensi dell'art. 267 TFUE in favore delle autorità amministrative indipendenti. – 4.1. La necessità di un rimedio “di sistema”: verso un'ulteriore integrazione tra livelli di amministrazione?

1. A lungo oggetto di discussioni e “chiacchiere” dottrinali, la sentenza n. 1321/2020 del TAR Lecce non è potuta passare inosservata in quanto ha esplicitamente affermato l'assenza di un potere di disapplicazione della normativa nazionale incompatibile con il diritto

* Dottoranda di ricerca in Diritto dell'Unione europea presso l'Università degli Studi di Milano, Dipartimento di diritto pubblico italiano e sovranazionale.

dell’Unione europea in capo alla pubblica amministrazione¹. La pronuncia, che s’introduce nell’ormai affollata “questione balneari”, risponde negativamente al quesito circa la sussistenza di un obbligo in capo ai dirigenti comunali di disapplicare l’art. 1, commi 682 e 683, della l. 30 dicembre 2018, n. 145 (con i quali si dispone una proroga automatica delle concessioni balneari in essere fino al dicembre 2033) in aperto contrasto con l’art. 49 TFUE e la direttiva 2006/123/CE (c.d. direttiva Bolkestein), così come interpretata dalla Corte di giustizia in *Promoimpresa*², i quali, invece, impongono l’espletamento di una procedura di evidenza pubblica per l’aggiudicazione delle concessioni in questione. Sebbene tale sentenza sia stata presto “superata”, non solo dal Consiglio di Stato chiamato a pronunciarsi in sede di impugnazione della medesima³, ma anche dallo stesso TAR Lecce (*rectius* dalla stessa sezione del TAR Lecce) che è parzialmente “tornato sui propri passi”⁴, il tema della disapplicazione del diritto nazionale incompatibile con quello dell’Unione europea da parte della pubblica amministrazione continua a essere oggetto di riflessioni dottrinali e conseguenze giurisprudenziali, ponendo non pochi problemi dal punto di vista pratico.

Posto in capo all’amministrazione l’obbligo di disapplicazione della normativa interna incompatibile con il diritto “comunitario”⁵ (e a

¹ Sentenza del TAR Lecce del 18 novembre 2020, n. 1321. In dottrina, tra i commenti cfr. G. VITALE, *Considerazioni a margine della pronuncia del TAR Puglia sulla disapplicazione da parte dell’Amministrazione di una norma interna incompatibile con il diritto dell’Unione*, in *Il diritto dell’Unione Europea*, febbraio 2021; nonché R. ROLLI, M. MAGGIOLINI, *La disapplicazione della norma nazionale contrastante con il diritto dell’Unione (nota a TAR Puglia-Lecce, sez. I, del 18 novembre 2020, n. 1321)*, in *Giustizia insieme*, 22 dicembre 2020.

² Sentenza della Corte del 14 luglio 2016, causa C-458/14.

³ Sentenza del Consiglio di Stato del 9 novembre 2021, n. 18 (nello stesso senso sentenza del Consiglio di Stato del 9 novembre 2021, n. 17 c.d. “gemella”) al cui proposito cfr. R. MASTROIANNI, *L’Adunanza Plenaria del Consiglio di Stato e le concessioni balneari: due passi avanti e uno indietro?*, in *rivista.eurojus.it*, n. 1, 2022; nonché G. GRECO, *Nuove regole di applicazione del diritto UE in sede nazionale?*, in *rivista.eurojus.it*, n. 1, 2022.

⁴ Ordinanza del TAR Lecce dell’11 maggio 2022, n. 743. In proposito cfr. *inter alia* C. BURELLI, *Un nuovo (discutibile) capitolo della saga “concessioni balneari”: il TAR Lecce investe la Corte di giustizia di un rinvio pregiudiziale ex art. 267 TFUE*, in *BlogDUE*, 30 maggio 2022.

⁵ Nella consapevolezza che, a seguito del Trattato di Lisbona, l’Unione europea abbia sostituito e sia succeduta ufficialmente alla Comunità europea (cfr. art. 1 TUE), nel

partire da una sua breve ricognizione) (§ 1), il presente contributo vuole porre l'attenzione su criticità, ed eventuali incongruenze, del medesimo obbligo (§ 2), con lo scopo di indagare quali siano le possibili strade per meglio garantirne, nonché facilitarne, il rispetto, specialmente alla luce dell'odierno panorama amministrativo, caratterizzato da un'intensa integrazione tra il livello nazionale e quello dell'Unione europea. Nella consapevolezza dell'"eterodossia" della tesi esposta nel presente contributo⁶, l'intento è quello di provare a stimolare il dibattito dottrinale, offrendo una prospettiva inconsueta da cui osservare il tema dell'obbligo di disapplicazione in capo alla pubblica amministrazione.

2. L'obbligo di disapplicazione della normativa interna incompatibile con il diritto dell'Unione europea è stato compiutamente affermato, per la prima volta (e) con riguardo al giudice nazionale, nella sentenza *Simmenthal* della Corte di giustizia⁷, nel 1978. La logica su cui si fondava tale pronuncia null'altro era che un'espansione delle argomentazioni già proposte in *Costa c. Enel*⁸, in tema di efficacia del diritto comunitario all'interno degli ordinamenti nazionali. Se in *Costa c. Enel* la Corte sanciva (per la prima volta) il principio del primato del diritto dell'Unione europea sui diritti nazionali⁹, quattordici anni dopo quest'ultima pronuncia rilevava come, proprio allo scopo di garantire il rispetto di tale principio, nonché l'effetto utile della norma, il giudice nazionale avesse l'obbligo di "applicare integralmente il diritto

presente scritto si è scelto di fare ancora uso del termine "comunitario". Quest'ultimo, infatti, non è scomparso dal linguaggio comune e, questo, a causa della sua forte valenza "identitaria" che lo rende di difficile sostituzione.

⁶ La tesi esposta nel presente elaborato, valorizzando criticamente alcuni dei rilievi condotti dal TAR Lecce nella sentenza n. 1321/2020, cit., potrebbe porsi in contraddizione con quanto affermato, da ultimo, anche nella sentenza della Corte del 20 aprile 2023, causa C-348/22, *AGCM c. Comune di Ginosa*, punti 76-79 (in merito a cui cfr. in dottrina D. DIVERIO, *Nulla di nuovo... sotto il sole? Qualche considerazione a prima lettura sulla sentenza della Corte di giustizia nella causa AGCM c. Comune di Ginosa*, in *BlogDUE*, 28 aprile 2023).

⁷ Sentenza della Corte del 9 marzo 1978, causa C-106/77, *Amministrazione delle finanze dello Stato c. Simmenthal*.

⁸ Sentenza della Corte del 15 luglio 1964, causa 6/64.

⁹ *Ibidem*, in cui la Corte afferma che "scaturito da una fonte autonoma, il diritto comunitario "non potrebbe, in ragione appunto della sua specifica natura, trovare un limite in qualsiasi provvedimento interno senza perdere il proprio carattere comunitario e senza che ne risultasse scosso il fondamento giuridico della stessa Comunità".

comunitario e di tutelare i diritti che questo attribuisce ai singoli, disapplicando le disposizioni eventualmente contrastanti della legge interna, sia anteriore sia successiva alla norma comunitaria”¹⁰. L’obbligo di disapplicazione, quale corollario del principio del primato, si risolve quindi, come meglio emergerà nella giurisprudenza successiva, in una “tecnica di risoluzione delle antinomie”¹¹ a cui il giudice deve ricorrere nel momento in cui si trovi dinanzi a un contrasto tra il diritto nazionale e una norma di diritto dell’Unione europea direttamente applicabile (o dotata di efficacia diretta)¹².

È con la sentenza *Fratelli Costanzo*¹³, del 1989, che l’obbligo di disapplicazione, fino a quel momento riferito all’attività giudiziaria, viene esteso esplicitamente in capo a tutti gli organi dello Stato, quindi anche alla pubblica amministrazione. La *ratio* che sorregge tale pronuncia è quella per cui, riconosciuta la possibilità di far valere in giudizio una norma dotata di efficacia diretta nei confronti dello Stato inadempiente – Stato da intendersi come tutte le autorità ad esso riconducibili, dunque anche come pubblica amministrazione – al fine di censurarne l’operato, risulterebbe contraddittorio ritenere che le medesime autorità, tra cui l’amministrazione citata, non siano esse stesse (e ancor prima) tenute ad applicare le disposizioni dotate di efficacia diretta “disapplicando le norme nazionali ad esse non conformi”¹⁴. In effetti, se il principio del primato “impone a tutte le istituzioni degli Stati membri di dare pieno effetto alle varie norme

¹⁰ Sentenza *Amministrazione delle finanze dello Stato c. Simmenthal*, cit., punto 21.

¹¹ Cfr. in proposito A. VANNUCCI, *Disapplicazione e diritto comunitario. La flessibilità come unica via per garantire coerenza all’ordinamento in una prospettiva sempre più integrata*, in *federalismi.it*, n. 17, 7 settembre 2011.

¹² In merito alla “simbiosi effetto diretto-disapplicazione (e primato)” cfr. in dottrina D. GALLO, *L’efficacia diretta del diritto dell’Unione europea negli ordinamenti nazionali. Evoluzione di una dottrina ancora controversa*, Milano, 2018, p. 351 ss. (in particolare, pp. 355-356). Cfr. anche L. DANIELE, *Diritto dell’Unione europea*, Milano, 2014, p. 294, in cui si afferma che “il principio del primato inteso come prevalenza immediata della norma dell’Unione su ogni norma interna incompatibile non vale invece in assenza di efficacia diretta. In altri termini, la norma dell’Unione che sia priva di effetti diretti non può essere applicata direttamente dal giudice e pertanto non può portare alla disapplicazione della norma interna incompatibile”.

¹³ Sentenza della Corte del 22 giugno 1989, causa C-103/88, *Fratelli Costanzo c. Comune di Milano*.

¹⁴ *Ibidem*, punto 31.

dell'Unione"¹⁵, ne consegue che l'obbligo di disapplicazione "incombe non solo sui giudici nazionali, ma anche su tutti gli organismi dello Stato, *ivi* comprese le autorità amministrative, incaricati di applicare, nell'ambito delle rispettive competenze, il diritto dell'Unione"¹⁶.

Di matrice giurisprudenziale, l'obbligo di disapplicazione non ha mai visto una propria codificazione all'interno dei trattati¹⁷, trovando il proprio fondamento scritto essenzialmente nel principio di leale cooperazione degli Stati membri nei confronti dell'Unione di cui all'art. 4, par. 3, TUE (*ex* art. 5 TCEE, poi art. 10 TCE)¹⁸. Il portato più significativo della leale cooperazione, per altro in una "logica di complementarità funzionale" con il principio del primato¹⁹, si traduce, infatti, nell'obbligo degli Stati di garantire ai destinatari ultimi dell'attività normativa dell'Unione la piena efficacia dei diritti a essi attribuiti da quest'ultima, ponendosi, quindi, tale principio come strumentale all'effettività del diritto comunitario²⁰. Ad ogni modo, in assenza di una codificazione formale dell'obbligo di disapplicazione, la giurisprudenza consolidata della Corte di giustizia dell'Unione europea ha fatto sì che quest'ultimo sia divenuto (insieme al, e quale conseguenza del, primato) un principio generale dell'ordinamento comunitario, come tale fonte primaria non scritta, ma parimenti vincolante, del diritto dell'Unione.

¹⁵ Sentenza della Corte del 24 giugno 2019, causa C-573/17, *Poplawski*, punto 54.

¹⁶ Sentenza della Corte del 4 dicembre 2018, causa C-378/17, *Minister for Justice and Equality e Commissioner of the Garda Síochána*, punto 38.

¹⁷ Questa sorte è condivisa, d'altronde, con il principio del primato, il quale, dopo il fallimento del Trattato che adotta una costituzione per l'Europa, non vede ad oggi alcun riferimento all'interno dei trattati. L'unica sua codificazione scritta si trova infatti "confinata" all'interno della dichiarazione n. 17 allegata al Trattato di Lisbona ("dichiarazione relativa al primato") in cui si riporta, per altro, il parere del Servizio giuridico del Consiglio, del 22 giugno 2007, il quale afferma che "il fatto che il principio della preminenza non sarà incluso nel futuro trattato non altera in alcun modo l'esistenza del principio stesso e la giurisprudenza esistente della Corte di giustizia".

¹⁸ L'art. 4, par. 3, TUE afferma, al secondo comma, che "gli Stati membri adottano ogni misura di carattere generale o particolare atta ad assicurare l'esecuzione degli obblighi derivanti dai trattati o conseguenti agli atti delle istituzioni dell'Unione".

¹⁹ Cfr. F. CASOLARI, *Leale cooperazione tra Stati membri e Unione europea. Studio sulla partecipazione all'Unione al tempo delle crisi*, Napoli, 2020, p. 24.

²⁰ Cfr. in proposito M. CONDINANZI, *Leale cooperazione*, in *Europa. Un'utopia in costruzione*, Istituto dell'Enciclopedia Italiana Treccani, 2018, p. 127.

3. Fugato ogni dubbio circa la sussistenza dell’obbligo di disapplicazione in capo alla pubblica amministrazione – riconosciuta da ultimo anche dallo stesso Consiglio di Stato²¹, chiamato a pronunciarsi, in sede di impugnazione, sulla legittimità delle valutazioni contenute nella, già citata, pronuncia del TAR Lecce – pare opportuno dedicare ora una qualche attenzione alle argomentazioni addotte da tale tribunale amministrativo a sostegno della sentenza in parola, nella convinzione che, indipendentemente dalle conclusioni a cui giungono, queste ultime potrebbero offrire alla dottrina alcuni spunti di riflessione circa, in particolare, le criticità sottese all’obbligo di disapplicazione. Tralasciando le (più che discutibili) motivazioni inerenti alla natura e all’efficacia delle sentenze della Corte di giustizia, l’intenzione è invece quella di soffermarsi sul secondo ordine di ragioni, ovvero sull’assunto per cui (si cita testualmente) “risulterebbe del tutto illogico ritenere che il potere di disapplicazione della legge nazionale, attribuito prudentemente al giudice dall’ordinamento interno e dall’ordinamento euro-unionale e supportato all’uopo dalla specifica attribuzione di poteri ad esso funzionali e prodromici [ci si riferisce, in particolare, agli istituti dell’incidente di legittimità costituzionale e a quello del rinvio pregiudiziale d’interpretazione], si ritenesse *sic et simpliciter* attribuito in via automatica e addirittura vincolata al dirigente comunale, che non dispone (e non a caso) della possibilità di ricorrere all’ausilio di tali facoltà”²².

Senza voler qui aderire acriticamente ai rilievi effettuati dal TAR Lecce, non pare potersi negare un indice di fondata problematicità in quanto affermato da quest’ultimo: se, infatti, come osservato in dottrina²³, la possibilità per il giudice nazionale di proporre rinvio pregiudiziale (ai presenti fini si tralascierà l’analisi dell’istituto della rimessione alla Corte costituzionale) rappresenta un mero “incidente”, soltanto eventuale rispetto al meccanismo della disapplicazione diffusa e tale da non poter quindi giustificare, in sua assenza, l’impossibilità di

²¹ Sentenza del Consiglio di Stato del 9 novembre 2021, n. 18, cit., punto 32, in cui l’Adunanza plenaria afferma che “la sussistenza di un dovere di non applicazione anche da parte della P.A. rappresenta un approdo ormai consolidato nell’ambito della giurisprudenza sia europea sia nazionale”.

²² Sentenza del TAR Lecce del 18 novembre 2020, n. 1321, cit.

²³ G. VITALE, *op. cit.*, pp. 13-14.

configurare un obbligo di disapplicazione in capo all'amministrazione, è pur vero che quest'ultima, a differenza dell'organo giurisdizionale, si vede priva di un qualsiasi ausilio di matrice "comunitaria" nell'espletamento dell'attività di disapplicazione.

Sin dalle origini dell'integrazione europea, il rinvio pregiudiziale d'interpretazione ha svolto un ruolo fondamentale nell'affermazione del diritto dell'Unione, ossia nell'assicurare l'efficacia di quest'ultimo nei singoli ordinamenti nazionali. Tale meccanismo di cooperazione giudiziaria, infatti, è stato, ed è tutt'ora, essenziale al fine di garantire – tramite la possibilità per il giudice nazionale di interpellare la Corte di giustizia, qualora abbia un dubbio circa l'interpretazione di una norma "comunitaria" – l'applicazione corretta del diritto dell'Unione all'interno degli Stati membri. Inoltre, questo dialogo "da giudice a giudice", nell'affermare l'esatta interpretazione del diritto comunitario, ha conseguentemente contribuito ad assicurare l'uniformità nell'applicazione del medesimo e ciò, soprattutto, se si considera l'efficacia *erga omnes* delle sentenze interpretative della Corte, le quali spiegano i propri effetti, non solo con riferimento al giudizio principale, ma anche, in senso più esteso, all'interno degli ordinamenti di tutti gli Stati appartenenti all'Unione²⁴. Ciò a tal punto che la dottrina ha osservato come, nello svolgimento di tale funzione, la Corte di giustizia agisca quale "organo centralizzato di salvaguardia dell'unità del sistema"²⁵. Peraltro e in via non secondaria, dall'applicazione corretta e uniforme del diritto comunitario non deriva soltanto l'efficacia di quest'ultimo, ma anche il rispetto del principio di certezza del diritto e, dunque, di legittimo affidamento da parte dei suoi destinatari.

Muovendo da un'ottica di sistema a un'angolazione più prettamente inerente al giudice comune, non va tralasciato, inoltre, il ruolo del rinvio pregiudiziale d'interpretazione nell'agevolazione del suo operato, anche e soprattutto in termini di disapplicazione. Ciò a tal punto che è

²⁴ In merito all'efficacia delle sentenze interpretative della Corte di giustizia cfr., di recente pubblicazione, A. CORRERA, *Natura ed effetti delle sentenze pregiudiziali della Corte di giustizia*, Napoli, 2023; nonché E. D'ALESSANDRO, *Il procedimento pregiudiziale interpretativo dinanzi alla Corte di giustizia. Oggetto ed efficacia della pronuncia*, Torino, 2012.

²⁵ M. CONDINANZI, R. MASTROIANNI, *Il contenzioso dell'Unione europea*, Torino, 2009, p. 188.

stato riscontrato come la maggior parte delle sentenze pronunciate dalla Corte di giustizia in sede di rinvio non provenga da organi giurisdizionali nazionali tenuti per legge ad adire tale Corte (ma da organi sui quali verte, invece, una mera facoltà), proprio a riprova del fatto che “i giudici avvertono la necessità e si rendono conto dell’importanza di attivare detto dialogo con la Corte di giustizia, indipendentemente dall’esistenza di un vero e proprio obbligo previsto dai trattati”²⁶. Consentire al giudice nazionale di rivolgersi al giudice comunitario in presenza di un dubbio di interpretazione del diritto dell’Unione, ha, in un certo senso, fatto sì che quest’ultimo potesse sentirsi “sgravato” dalla responsabilità di adottare una propria interpretazione di tale diritto, così che gli fosse permesso in fase di *follow up* e dunque nell’atto di dirimere la controversia *a quo*, di agire con maggiore consapevolezza e legittimità, anche nell’ipotesi di disapplicazione della norma nazionale. In conclusione, alla luce di quanto affermato, risulta pertanto evidente come l’obbligo di disapplicazione in capo all’organo giurisdizionale nazionale sia uscito ed esca fortificato dalla disponibilità dello strumento del rinvio pregiudiziale nelle mani di quest’ultimo.

Ebbene, riprendendo quanto detto all’inizio del presente paragrafo, un tale meccanismo di agevolazione virtuosa non è stato invece offerto alla pubblica amministrazione. E ciò nonostante gravi, anche in capo a quest’ultima, l’obbligo di disapplicazione della norma nazionale contrastante con il diritto dell’Unione europea, trovandosi anzi la medesima – per lo meno nel momento in cui è chiamata ad adottare provvedimenti amministrativi individuali – a dover offrire tutela secondo il diritto comunitario ai destinatari della propria azione, per altro in una fase precedente a quella giurisdizionale (che è invece successiva e solo eventuale).

Tale asimmetria pare aver avuto risvolti soprattutto in termini di non unitarietà dell’azione amministrativa che, spesso, si traduce in comportamenti divergenti di disapplicazione o non disapplicazione con riferimento a medesime questioni (a tal riguardo emblematica è la citata

²⁶ F. FERRARO, C. IANNONE (a cura di), *Il rinvio pregiudiziale*, Torino, 2020.

vicenda dei balneari²⁷), il tutto con conseguenze negative in termini di garanzia del principio di certezza del diritto e di legittimo affidamento dei consociati. Nessun dubbio si pone circa l'esistenza di un obbligo di disapplicazione in capo all'amministrazione ma, se lette criticamente, le argomentazioni proposte dal TAR Lecce nella sentenza n. 1321/2020 potrebbero essere utili nel far emergere un problema di fondo a tale obbligo, per altro ad oggi ancora scarsamente rispettato. Nell'ottica di garantire una sempre maggiore efficacia ed effettività del diritto dell'Unione europea, a parere di chi scrive, non sarebbe sufficiente continuare ad affermare la sussistenza dell'obbligo, che pur potrebbe rimanere sostanzialmente ignorato, ma occorrerebbe, invece, agire nel senso di facilitarne l'osservanza, guidando ed "educando" il comportamento della pubblica amministrazione nazionale, proprio come è stato fatto con l'apparato giurisdizionale.

4. Ai sensi dell'art. 267, comma 2, TFUE legittimato a proporre rinvio pregiudiziale è qualsiasi "organo giurisdizionale di uno degli Stati membri"; tale espressione riprende quella di cui all'art. 19, par. 3, TUE in cui si afferma, più genericamente, che la Corte di giustizia dell'Unione europea è chiamata a pronunciarsi in via pregiudiziale su richiesta delle "giurisdizioni nazionali"²⁸. Se per quanto concerne il profilo inerente all'ambito di applicazione territoriale dello strumento in questione, ossia appartenere all'organizzazione di uno Stato membro, non paiono esserci particolari criticità (né, d'altronde, il tema rileva ai fini del presente scritto), la precisazione della nozione di "organo giurisdizionale" ai sensi dei trattati è stata invece oggetto di un lungo dibattito, non ancora esauritosi.

²⁷ Per un quadro esemplificativo circa l'atteggiamento disomogeneo della pubblica amministrazione nazionale, tanto locale quanto regionale e centrale, in materia di concessioni balneari cfr. C. BURELLI, *Le concessioni turistico-ricreative tra vincoli "comunitari" e normativa italiana: criticità e prospettive*, in *Il diritto dell'Unione europea*, n. 2, 2021, p. 270 ss.

²⁸ La dicitura "organo giurisdizionale" è propria dell'attuale TFUE, i trattati CEE e CE facevano invece riferimento, all'allora art. 234, al termine "giurisdizione" mentre il trattato istitutivo della CECA, pur già contemplando il rimedio del rinvio pregiudiziale, utilizzava, all'art. 41, l'espressione "tribunale nazionale".

Tale nozione, mai definita a livello normativo²⁹, è andata via via delineandosi attraverso la giurisprudenza della Corte di giustizia la quale, per ragioni di uniformità (e preferendo mantenere un certo “controllo” sull’accessibilità del rinvio), ne ha adottata una unica, valevole per tutti gli Stati dell’Unione europea. In particolare, al fine di non cristallizzare eccessivamente questo concetto, la Corte non ha mai fornito una chiara definizione di giurisdizione ma ha piuttosto optato per enumerare una serie di parametri dai quali fosse possibile desumere la natura giurisdizionale o meno del soggetto in questione. Ciò, tuttavia, senza mai esplicitare se i medesimi indici fossero da considerarsi tassativi, o invece indicativi, e, parimenti, se andassero interpretati cumulativamente o alternativamente³⁰. Tale atteggiamento, se da un lato ha favorito la promozione del diritto comunitario e la fortuna del rinvio pregiudiziale, in quanto meccanismo duttile e in grado di prestarsi a una valutazione caso per caso, ha dall’altro indubbiamente contribuito a generare un certo grado di incertezza e una qualche disparità di trattamento.

Esclusa una qualsiasi rilevanza del *nomen iuris* del soggetto in esame, concorrono alla qualificazione di un organo come “giurisdizionale” criteri tanto sostanziali quanto funzionali. A partire da *Vaassen-Göebbels*³¹, e secondo consolidata giurisprudenza successiva, i requisiti sostanziali devono essere individuati nell’origine legale dell’organo, nel suo carattere permanente, nell’obbligatorietà della sua

²⁹ L’unico riferimento normativo alla nozione di “organo giurisdizionale” lo si trova all’interno delle *Raccomandazioni all’attenzione dei giudici nazionali, relative alla presentazione di domande di pronuncia pregiudiziale*, redatte dalla Corte di giustizia dell’Unione europea (cfr., in particolare, punto I, par. 4) (2019/C 380/01), in cui quest’ultima riporta alcuni degli indici ai fini della qualifica di un soggetto quale “giurisdizione” elaborati nella propria giurisprudenza.

³⁰ Sul punto cfr., in dottrina, V. CAPUANO, *Le condizioni soggettive di ricevibilità del rinvio pregiudiziale*, in F. FERRARO, C. IANNONE (a cura di), *op. cit.*, p. 33 ss., in cui si sottolinea come l’utilizzo dell’espressione “tenere conto” all’interno delle *Raccomandazioni all’attenzione dei giudici nazionali* sembri confermare che, nel corso dell’attività di verifica delle caratteristiche enunciate ai fini della qualifica dell’organo quale “giurisdizionale”, “il giudice dell’Unione si auto-attribuisce il potere di rimarcare l’importanza a secondo dello specifico contesto di riferimento”. Cfr. anche N. WAHL, L. PRETE, *The gatekeepers of article 267 TFEU: on jurisdiction and admissibility of references for preliminary rulings*, in *Common Market Law Review*, 2018, p. 523.

³¹ Sentenza della Corte del 30 giugno 1966, causa 61/65, *Vaassen-Göebbels*.

giurisdizione, nel rispetto del principio del contraddittorio tra le parti, nel fatto che l'organo applichi norme giuridiche e, infine, in base a quanto affermato dalla Corte a partire dalla sentenza *Pretore di Salò*³², nell'indipendenza e terzietà del medesimo rispetto alle parti in causa. A ciò si deve aggiungere il criterio funzionale, ossia la necessità che l'organo eserciti concretamente funzioni giurisdizionali, in altre parole che “dinanzi ad esso sia pendente una lite” e che il medesimo “sia chiamato a statuire nell'ambito di un procedimento destinato a risolversi in una pronuncia di carattere giurisdizionale”³³.

Ebbene, da quanto esposto appare persino superfluo rilevare come la pubblica amministrazione non possa rientrare all'interno della nozione di “organo giurisdizionale” ai sensi dell'art. 267 TFUE. In questo senso l'unica via per estendere a quest'ultima i “poteri prodromici” alla disapplicazione propri del giudice nazionale dovrebbe passare per una revisione dei trattati che, necessariamente, andrebbe a incidere sulla natura e sulla *ratio* dell'istituto del rinvio pregiudiziale.

Non tutto l'assetto amministrativo merita, tuttavia, di essere “escluso” *a priori* dalla possibilità di adire pregiudizialmente la Corte di giustizia: un ambito di confine, meritevole di essere analizzato, è infatti quello inerente alle autorità amministrative indipendenti, specialmente nelle ipotesi in cui queste ultime finiscono per svolgere vere e proprie funzioni “para giurisdizionali”. Il quesito inerente a tale possibilità non è, peraltro, di poco conto: queste *authorities*, di esplicita ispirazione “comunitaria”, hanno assunto nel corso del tempo un ruolo di sempre maggior spicco all'interno degli ordinamenti nazionali, trovandosi a svolgere una primaria funzione di applicazione del diritto dell'Unione e, conseguentemente, dovendosi interfacciare sempre più spesso con l'obbligo di disapplicazione di cui si è trattato³⁴.

³² Sentenza della Corte dell'11 giugno 1987, causa C-14/86.

³³ *Inter alia*, ordinanza della Corte del 26 novembre 1999, causa C-192/98, *ANAS*, punto 21. Il caso in esame, vertente su di un rinvio pregiudiziale proposto dalla Corte dei conti italiana in sede di controllo sulla gestione delle amministrazioni pubbliche, ben esemplifica come un dato soggetto, al di là delle proprie caratteristiche strutturali, può o meno rinviare alla Corte sulla base di una verifica delle attività effettivamente esercitate.

³⁴ Seppur pleonasticamente, l'obbligo di disapplicazione con specifico riferimento alle autorità amministrative indipendenti è stato esplicitato nella sentenza della Corte del 9 settembre 2003, causa C-198/01, *CIF* (il caso trattava, in particolare, dell'autorità italiana garante della concorrenza e del mercato). In merito, cfr. in

Stante quanto descritto in precedenza, la circostanza per cui le autorità amministrative indipendenti non siano formalmente “giudici” ai sensi del diritto interno potrebbe non essere di per sé preclusiva del loro riconoscimento quali “giurisdizioni” ex art. 267 TFUE, dettando quest’ultimo, come detto, una nozione autonoma valevole all’interno di tutto l’ordinamento comunitario; né lo sarebbero molti dei requisiti di cui alla *Vaassen-Göebels* e successive pronunce, che ben potrebbero essere soddisfatti anche da tali autorità. Tra gli indici segnalati dalla Corte, i problemi principali sorgono con riferimento alle condizioni inerenti al rispetto del principio del contraddittorio tra le parti e, soprattutto, all’indipendenza e terzietà dell’organo, i quali, come si è già avuto modo di notare in dottrina³⁵, sono proprio quegli elementi che “caratterizzano la funzione di tipo giurisdizionale e fungono da linea di discriminazione con le funzioni amministrative”. D’altronde, l’orientamento della Corte non si è mai dimostrato molto “benevolo” sul punto: in materia di concorrenza, ad esempio, dopo un’apparente apertura nei confronti della ricevibilità di un rinvio pregiudiziale proveniente da un’autorità garante della concorrenza e del mercato (si trattava, nello specifico, della *Dirección General de Defensa de la Competencia*, una delle direzioni che compongono la *Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia*, l’autorità antitrust spagnola)³⁶, il giudice dell’Unione ha subito “invertito la rotta”, respingendo (proprio escludendo la natura giurisdizionale dell’organo *a quo*) prima, un rinvio pregiudiziale proposto dall’autorità antitrust greca, l’*Epitropi Antagonismou*,

dottrina, M. LIBERTINI, *La disapplicazione delle norme contrastanti con il principio comunitario di tutela della concorrenza*, in *Giornale di diritto amministrativo*, 2003, p. 1135 ss.

³⁵ M. CONDINANZI, R. MASTROIANNI, *op. cit.*, p. 196.

³⁶ Sentenza della Corte del 16 luglio 1992, causa C-67/91, *Dirección General de Defensa de la Competencia c. Asociación Española de Banca Privada*.

(sentenza *Syfait*³⁷), poi, con la sentenza *Anesco* del 2020³⁸, quello proveniente dalla stessa *Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia*. Eccetto il primo dei tre casi menzionati, in cui la Corte reputa ricevibile il rinvio operato dalla *Dirección General de Defensa de la Competencia* con una argomentazione piuttosto rapida, inerente ai soli profili sostanziali (e, per altro, contenuta soltanto nel rapporto d'udienza), in entrambe le pronunce successive l'inammissibilità del rinvio pregiudiziale è motivata sulla scorta dell'assenza del carattere di imparzialità e/o terzietà dell'organo nonché, dal punto di vista funzionale, del carattere (o del possibile carattere) non giurisdizionale del procedimento condotto dalle due *authorities* in questione.

Un'unica altra ipotesi di riconoscimento di un'autorità amministrativa indipendente quale "organo giurisdizionale" ai fini del rinvio è quella operata nella sentenza *Westbahn Management*³⁹, pronunciata nel 2012, pertanto da collocarsi temporalmente tra *Syfait* e *Anesco*. Qui la Corte, nell'accogliere il rinvio presentato dall'autorità di regolazione dei trasporti austriaca, la *Schiene-Control Kommission*, mostra un approccio molto più generoso nei confronti del dettato di cui all'art. 267 TFUE, valutando tale autorità soltanto con riferimento agli indici sostanziali, senza invece attardarsi sui criteri più prettamente funzionali (che tanto avevano inciso negativamente nella non riconducibilità alla nozione di cui all'art. 267 TFUE delle autorità antitrust greca e spagnola). Ad ogni modo, questo approccio è stato abbandonato molto in fretta dal giudice comunitario, non solo con la citata sentenza *Anesco*, ma anche con la, ancor più recente, *CityRail*⁴⁰, del maggio dello scorso anno, in cui la Corte è tornata a imporre un

³⁷ Sentenza della Corte del 31 maggio 2005, causa C-53/03. Per un commento (piuttosto critico) alla pronuncia cfr. H. TAGARAS, M. WAELBROECK, *Les autorités nationales de la concurrence et l'article 234 du Traité. Un étrange arrêt de la Cour de justice*, in *Cahiers de droit européen*, 2005, p. 465 ss.; nonché L. RAIMONDI, *La nozione di giurisdizione nazionale ex art. 234 TCE alla luce della recente giurisprudenza comunitaria*, in *Il diritto dell'Unione europea*, n. 2, 2006, p. 370, in cui l'autore osserva come, nel caso in esame, la Corte applichi i (consueti) parametri atti a delineare la nozione di "organo giurisdizionale" "in modo insolitamente restrittivo", per altro in contrasto con quanto invece ritenuto dall'Avvocato generale Jacobs nelle sue conclusioni alla causa.

³⁸ Sentenza della Corte del 16 settembre 2020, causa C-462/19.

³⁹ Sentenza della Corte del 22 novembre 2012, causa C-136/11.

⁴⁰ Sentenza della Corte del 3 maggio 2022, causa C-453/20.

vaglio più attento sul profilo funzionale, affermando che “un organismo che esercita funzioni di natura tanto amministrativa quanto giurisdizionale e che soddisfa i (noti) criteri strutturali [...] può essere considerato una ‘giurisdizione’ ai sensi dell’art. 267 TFUE quando le funzioni di natura giurisdizionale che esso esercita sono oggettivamente e rigorosamente separate dalle sue funzioni di natura amministrativa”⁴¹. Su queste basi ha quindi dichiarato irricevibile il rinvio proposto dall’autorità di regolazione dei trasporti ceca.

Come è già stato osservato, se la duttilità degli indici utilizzati dalla Corte al fine dell’individuazione della nozione di “organo giurisdizionale” ha senza dubbio i suoi pregi, è altresì evidente come la medesima potrebbe dare adito a pronunce, anche temporalmente ravvicinate, fin troppo discordanti tra loro⁴², che rischiano di concretizzarsi in una contrazione delle garanzie offerte, in forza di un’irragionevole disparità di trattamento. In assenza di una precisa definizione normativa, se è la stessa Corte ad aver dimostrato che, qualora lo desiderasse, potrebbe accantonare il vaglio sui requisiti funzionali, per quanto concerne il controllo circa i requisiti sostanziali di imparzialità e terzietà, adottare un approccio troppo stringente in materia potrebbe, ad avviso di chi scrive, risolversi in una serie di conseguenze negative in termini di tutela giurisdizionale ed effettività del diritto dell’Unione, dal momento che – stante le ben note problematiche di alcuni Stati membri in tema di imparzialità della propria magistratura⁴³ – organi giurisdizionali ai sensi del diritto interno potrebbero perdere la loro qualifica di “giurisdizioni” secondo il diritto comunitario e, con essa, la possibilità di interpellare la Corte di giustizia per il tramite di un rinvio pregiudiziale⁴⁴, ciò non senza rischiare di

⁴¹ *Ibidem*, punto 70.

⁴² Sul punto cfr. A. CIRCOLO, “*This is Out of my Jurisdiction*”. *The Court of Justice Confirms that the Exercise of Administrative Functions does not Get Along with Preliminary References: the CityRail Case (C-453/20)*, in *EU Law Live*, n. 102, 4 June 2022.

⁴³ Ci si riferisce, come noto, alla crisi dello Stato di diritto che coinvolge, ormai da parecchi anni, diversi Stati membri, primi fra tutti Polonia e Ungheria.

⁴⁴ Si pensi, ad esempio, alla sentenza della Corte del 29 marzo 2022, causa C-132/20, *Getin Noble Bank* in cui il giudice dell’Unione ha dichiarato ricevibile il rinvio proposto dal *Sąd Najwyższy*, la Corte suprema polacca, non senza doversi prodigare in una “tortuosa” argomentazione. Sul tema cfr. in dottrina S. BARBIERI, *Il dilemma nel dialogo: indipendenza del giudice del rinvio e crisi dello Stato di diritto tra*

aggiungere una “stortura” ad una situazione già fortemente compromessa⁴⁵.

Ad ogni modo, l’operato del giudice dell’Unione nelle cause citate sembrerebbe, come rilevato⁴⁶, più che altro animato da una certa “urgenza” nel comprimere la nozione di cui all’art. 267 TFUE con riferimento alle (sole) autorità amministrative indipendenti, come d’altronde si evince dalle conclusioni alla causa *CityRail*⁴⁷, che richiamano quelle dell’avvocato generale Ruiz-Jarabo Colomer in *De Coster*, circa gli “effetti perturbatori dell’intromissione di un organo amministrativo in un dialogo tra giudici”⁴⁸. In merito, non si può tuttavia far a meno di notare come, nonostante l’avvocato della causa *CityRail* ritenga che le argomentazioni di Ruiz-Jarabo Colomer “pur dopo vent’anni, permangono attuali”⁴⁹, nella prima delle due questioni portate all’attenzione della Corte non era in discussione la qualifica di un’autorità amministrativa indipendente (ma, piuttosto, del *Collège juridictionnel de la Région de Bruxelles-Capitale*, organo collegiale competente in materia fiscale). Posta, infatti, l’inammissibilità di un’estensione all’intera amministrazione della possibilità di interpellare pregiudizialmente la Corte (e, quindi, “scampato il pericolo” di uno snaturamento dell’istituto), sarebbe forse auspicabile valorizzare la flessibilità della nozione di cui all’art. 267 TFUE proprio a vantaggio delle *authorities* le quali, essendo per vocazione atte all’applicazione del diritto comunitario, vedrebbero ampiamente agevolato il proprio operato, con conseguenze positive in termini di corretta e uniforme applicazione, certezza e, soprattutto, effettività del diritto.

In altre parole, e tornando al tema principale del presente scritto, se, come argomentato a partire dalla sentenza n. 1321/2020 del TAR Lecce, l’impossibilità per la pubblica amministrazione di rinviare

coerenza ed effettività, in *I Post di AISDUE*, n. 22, 14 giugno 2022; nonché D. SARMIENTO, *The Polish Dilemma*, in *Despite our Differences Blog*, 17 June 2017.

⁴⁵ Sul punto cfr. L. RAIMONDI, *op. cit.*, p. 399.

⁴⁶ V. CAPUANO, *Il rinvio pregiudiziale e la nozione di giurisdizione in cerca di nuovi confini: la sentenza CityRail*, in *BlogDUE*, 29 maggio 2022.

⁴⁷ Conclusioni dell’Avvocato generale Sánchez-Bordona, del 16 dicembre 2021, causa C-453/20, *CityRail*, punti 56-57.

⁴⁸ Conclusioni dell’Avvocato generale Ruiz-Jarabo Colomer, del 28 giugno 2001, causa C-17/00, *De Coster*, lettera F.

⁴⁹ Sentenza *CityRail*, cit., punto 56.

pregiudizialmente alla Corte di giustizia si risolve in una maggiore difficoltà per quest’ultima di ottemperare all’obbligo di disapplicazione della normativa nazionale incompatibile con il diritto comunitario, estendere la legittimazione a proporre un simile rinvio alle autorità amministrative indipendenti potrebbe costituire un “primo passo” verso il rafforzamento dell’osservanza da parte dell’amministrazione di tale obbligo.

Solo quale esempio della rilevanza pratica di quanto espresso, si ritiene opportuno accennare brevemente alla vicenda che, recentemente, ha visto protagonista l’Autorità italiana garante della concorrenza e del mercato (d’ora in avanti: “AGCM”) con riferimento al consolidato orientamento del giudice amministrativo nazionale circa l’applicabilità dell’art. 14 della l. 24 novembre 1981, n. 689⁵⁰ (che impone la notificazione della contestazione dell’infrazione nel termine di novanta giorni dal momento in cui l’autorità amministrativa ha avuto piena conoscenza della medesima) ai procedimenti in materia di concorrenza⁵¹. Dal rimando a tale norma, infatti, il giudice in questione fa discendere la durata eccessiva della fase pre-istruttoria e, conseguentemente, la tardività dell’atto di avvio del procedimento sanzionatorio da parte dell’AGCM, circostanza che “punisce” con l’annullamento automatico e *in toto* della decisione di quest’ultima e la preclusione della riedizione del potere repressivo⁵². Ciò che l’AGCM lamenta è l’applicazione dei termini di cui alla citata legge, in materia di sanzioni amministrative, ai procedimenti da essa condotti i quali, in

⁵⁰ L. 24 novembre 1981, n. 689, *Modifiche al sistema penale*, in GU Serie Generale, n. 329, del 30 novembre 1981.

⁵¹ Sulla questione, in dottrina, cfr. F. GHEZZI, *Sui “tempi” del procedimento in materia di intese ed abusi nell’interpretazione dei giudici amministrativi italiani: un “tentato omicidio” del diritto antitrust?*, in *Mercato Concorrenza Regole*, n. 2, 2022, p. 237 ss.

⁵² Il giudice amministrativo, facendo discendere automaticamente dall’(asserita) tardività nella contestazione degli addebiti l’annullamento *in toto* della decisione dell’AGCM, agisce, per altro, contrariamente a quanto affermato da giurisprudenza costante della Corte di giustizia dell’Unione europea, la quale ha più volte affermato che “per quanto riguarda l’applicazione delle regole di concorrenza, il superamento del termine ragionevole può costituire un motivo di annullamento delle decisioni che accertano infrazioni solo se risulti provato che la violazione del principio del termine ragionevole ha pregiudicato i diritti della difesa delle imprese interessate” (*inter alia* sentenza del Tribunale del 18 novembre 2020, causa T-814/17, *Lietuvos geležinkiai c. Commissione*, punto 357).

ragione della loro specificità (n.d.r., la contestazione di una condotta anticoncorrenziale ben si differenzia da quella circa, ad esempio, la violazione del codice della strada) non solo richiedono il previo svolgimento di una fase pre-istruttoria complessa, non liquidabile “frettolosamente”, ma sono, inoltre, il risultato di valutazione di priorità di *enforcement*, per altro consentite dalla stessa direttiva dell’Unione europea in tema di poteri delle autorità antitrust⁵³. Dato il grave *vulnus* alla tutela del diritto della concorrenza posto in essere dall’approccio del giudice amministrativo italiano, più volte l’AGCM – non potendo essa stessa rivolgersi alla Corte di giustizia – ha sollecitato il medesimo nel proporre a tale Corte un rinvio pregiudiziale interpretativo, tramite il quale domandare se il diritto comunitario antitrust “osti o non osti” al quadro normativo nazionale in materia di concorrenza, così come interpretato dal giudice amministrativo. Tali richieste non sono tuttavia mai state accolte sino ad oggi, a detrimento della tutela del mercato e dell’efficacia stessa del diritto comunitario e, d’altronde, la strada verso l’autonoma proposizione di un siffatto rinvio da parte dell’autorità antitrust sembra essere ancora impervia⁵⁴, rimanendo quest’ultima soggetta al volere dell’organo giurisdizionale nazionale.

4.1. Nonostante l’auspicio che la Corte di giustizia possa ampliare definitivamente le maglie della ricevibilità del rinvio pregiudiziale per quanto concerne le autorità amministrative indipendenti, non si può negare come, questo contesto, faccia tornare alla memoria il monito ironicamente espresso dall’Avvocato generale Tesauro all’inizio del nuovo millennio: “se un organo non è giurisdizione, non lo diventa solo perché il convento non passa di meglio”⁵⁵. In effetti, anche se la

⁵³ Cfr. art. 4, par. 5, direttiva 2019/1/UE del Parlamento e del Consiglio, dell’11 dicembre 2018.

⁵⁴ Pur la Corte di giustizia non essendosi mai pronunciata esplicitamente in merito alla ricevibilità di un rinvio pregiudiziale proposto dall’AGCM, argomentazioni in merito a un suo eventuale diniego si possono trarre, oltre che dalla citata giurisprudenza di tale Corte in tema di autorità amministrative indipendenti, anche dall’orientamento della Corte costituzionale italiana, la quale, usando specifici e puntuali richiami alla giurisprudenza “comunitaria”, ha escluso che tale autorità rientri nella nozione di “giurisdizione” al fine della possibilità di sollevare questione di costituzionalità in via incidentale (cfr. ordinanza della Corte costituzionale, del 3 maggio 2018).

⁵⁵ Conclusioni dell’Avvocato generale Tesauro, del 17 settembre 1997, causa C-54/96, *Dorsch Consult*, punto 40.

possibilità che queste *authorities* si rivolgano direttamente alla Corte avrebbe di certo ripercussioni positive in termini di corretta applicazione e, quindi, efficacia del diritto comunitario, ciò non gioverebbe alla restante (e più numerosa) categoria di pubblica amministrazione, per così dire “standard”, che continuerebbe a riscontrare le difficoltà di cui si è detto. In particolare, in termini di agevolazione del rispetto dell’obbligo di disapplicazione del diritto nazionale incompatibile, rischierebbe di porre semplicemente “una pezza” di fronte a un problema ben più ampio: privo di carattere sistematico, il rimedio in parola non sarebbe infatti tale da vincere le preoccupazioni di cui alla ben nota e più volte richiamata sentenza del TAR Lecce, rischiando forse persino di alimentare una più spiccata differenza di trattamento e tutela per i destinatari dell’azione amministrativa.

A conclusione di tutto quanto esaminato, si vuole quindi provare a ipotizzare una qualche via per supportare le amministrazioni che abbia tuttavia una vocazione “corale” e sia prettamente finalizzata allo scopo di aiutare queste ultime nell’attività di applicazione del diritto comunitario e (se del caso) disapplicazione di quello nazionale con esso contrastante.

Come detto nel secondo paragrafo, a fronte dell’espansione del campo di applicazione del diritto dell’Unione europea, il quale si è per altro fatto sempre più tecnico e specifico, l’affermazione sola dell’obbligo di disapplicazione in capo all’amministrazione (non quindi supportata da alcuno strumento di “aiuto”) non sembra essere più sufficiente per garantire l’effettività del diritto comunitario e, con essa, la tutela delle posizioni giuridiche dei singoli consociati. Parimenti, come poc’anzi osservato, ampliare alle *authorities* la possibilità di proporre rinvio pregiudiziale interpretativo, seppur auspicabile, non può fungere da unica “valvola di sfogo” delle criticità riscontrate.

In tal senso, una strada che potrebbe essere tracciata è, naturalmente con solo riferimento a quelle aree dell’azione amministrativa che si denotano per la presenza di una disciplina a carattere spiccatamente comunitario, quella dell’instaurazione di un “dialogo strutturato” tra amministrazione dell’Unione europea e amministrazione nazionale. Posto l’attuale sistema di applicazione del diritto comunitario – che ha

visto erodersi l'originaria dicotomia tra i casi, del tutto ordinari, di amministrazione indiretta da parte degli Stati membri e i (rari) casi di amministrazione diretta da parte dell'Unione⁵⁶, in favore di una sempre maggior commistione tra livelli – non sembra paradossale immaginare delle ulteriori tecniche collaborative tra Unione europea e Stati membri, atte proprio a consentire alle amministrazioni nazionali (anche, e soprattutto, periferiche) di disporre di un interlocutore comunitario qualificato, da interpellare qualora le prime dovessero avere un dubbio circa la corretta applicazione del diritto dell'Unione. In altre parole, l'ipotesi che si vorrebbe prospettare è quella di accentuare la collaborazione tra livelli amministrativi nell'ottica di fornire un sostegno là dove (si pensi, ad esempio, al tema degli enti territoriali nazionali) il rinvio pregiudiziale interpretativo non può arrivare, ma l'obbligo di disapplicazione permane.

E, d'altronde, non mancano allo stato dell'arte esempi embrionali di dialogo tra livello comunitario e livello nazionale anche e proprio al fine ultimo di garantire la corretta applicazione del diritto dell'Unione europea, dai quali si potrebbe senza dubbio trarre ispirazione. Fra tutti si pensi alla c.d. *breach of Union Law procedure*, di cui all'art. 17 dei regolamenti costitutivi delle tre autorità di vigilanza europee (secondo l'acronimo inglese: “EBA”, “ESMA” e “EIOPA”)⁵⁷, tramite la quale queste ultime controllano l'applicazione della normativa di propria competenza (in materia di enti creditizi e istituti finanziari) da parte delle autorità nazionali, segnalando a queste ultime, se del caso, gli eventuali comportamenti incompatibili e illustrando loro l'azione necessaria per conformarsi al diritto dell'Unione. In un caso come quello in esame, non sembrerebbe così irrealistico immaginare, oltre al già esistente dialogo da Unione a Stato membro, una corrispettiva comunicazione che parta dal livello nazionale verso l'amministrazione “comunitaria” di riferimento, tale da poter risolvere i dubbi dell'ente nazionale prima che questi si cristallizzino in una violazione del diritto.

⁵⁶ Cfr. art. 4, par. 3, comma 2 TUE, nonché art. 291, parr. 1 e 2.

⁵⁷ Cfr., in particolare, regolamento (UE) n. 1093/2010 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 24 novembre 2010, istitutivo di EBA; regolamento (UE) n. 1095/2010 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 24 novembre 2010, istitutivo di ESMA e regolamento (UE) n. 1094/2010 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 24 novembre 2010, con cui è stata istituita EIOPA.