CONSIGLIO NAZIONALE FORENSE

PRESSO IL MINISTERO DELLA GIUSTIZIA
Ufficio studi

La responsabilità civile dei magistrati

Audizione presso la Commissione permanente 2^ (Giustizia)
Senato della Repubblica

Roma, 20 marzo 2012

Dossier di documentazione e analisi a cura
dell'Ufficio Studi del Consiglio nazionale forense

I dossier dell'Ufficio studi del Consiglio nazionale forense
n. 5/2012

Roma – via del Governo Vecchio, 3 – tel. 06.977488 – fax 06.97748829
ufficiostudi@consiglionazionaleforense.it

CONSIGLIO NAZIONALE FORENSE

PRESSO IL MINISTERO DELLA GIUSTIZIA

Ufficio studi

"Responsabilità civile dei magistrati"
Art. 25 del Disegno Legge n. 3129*.

SOMMARIO: **1.** Testo dell'art. 25 del disegno legge n. 3129 - **2.** Testo dell'art. 2 della legge 13 aprile 1988, n.117 coordinato con le modifiche introdotte dall'art. 25 del ddl 3129. - **3.** Il quadro normativo. - **4.** Profili di rilevanza costituzionale. - **5.** L'impatto della giurisprudenza della Corte di Giustizia UE. - **6.** Conseguenze sull'ordinamento interno e profili problematici.

ALLEGATI:

a) parere del C.S.M. reso ai sensi e per gli effetti dell'art. 10 della legge n. 195/58 sulla modifica dell'art. 2 della legge n.117/1998 a seguito dell'emendamento n. 30.052 al DDL 4623 – A approvato il 2 febbraio 2012 dalla Camera dei deputati;

b) relazione alla proposta di riforma della legge 13 aprile 1988 n. 117 dell'UCPI C:

c) sentenza della Corte di Giustizia Ue del 2 novembre 2011 emessa nell'ambito del procedimento C-379/10;

d) sentenza della Corte di Giustizia Ue del 13 giugno 2006 emessa nell'ambito del procedimento C-173/03;

e) sentenza della Corte di Giustizia Ue del 30 settembre 2003 emessa nell'ambito del procedimento C- 224/01;

f) elenco dei Dossier pubblicati dall'Ufficio Studi al 19 Marzo 2012;

g) composizione dell'Ufficio Studi.

---

* Il presente dossier è stato realizzato da **Marina Chiarelli**, **Nicola Cirillo** e **Angelo Schillaci** con il coordinamento di **Giuseppe Colavitti**.

Roma – via del Governo Vecchio, 3 – tel. 06.977488 – fax 06.97748829
ufficiostudi@consiglionazionaleforense.it

1. Testo dell'art. 25 del disegno legge n. 3129.

Art. 25.

(Modifiche alla legge 13 aprile 1988, n. 117)

1. All'articolo 2 della legge 13 aprile 1988, n. 117, sono apportate le seguenti modificazioni:

a) il comma 1 è sostituito dal seguente: «*1.* Chi ha subìto un danno ingiusto per effetto di un comportamento, di un atto o di un provvedimento giudiziario posto in essere dal magistrato in violazione manifesta del diritto o con dolo o colpa grave nell'esercizio delle sue funzioni ovvero per diniego di giustizia può agire contro lo Stato e contro il soggetto riconosciuto colpevole per ottenere il risarcimento dei danni patrimoniali e anche di quelli non patrimoniali che derivino da privazione della libertà personale. Costituisce dolo il carattere intenzionale della violazione del diritto»;

b) il comma 2 è sostituito dal seguente: «*2.* Salvi i casi previsti dai commi 3 e 3-*bis*, nell'esercizio delle funzioni giudiziarie non può dar luogo a responsabilità l'attività di valutazione del fatto e delle prove»;

c) dopo il comma 3 è aggiunto il seguente:
«*3-bis.* Ai fini della determinazione dei casi in cui sussiste una violazione manifesta del diritto ai sensi del comma 1, deve essere valutato se il giudice abbia tenuto conto di tutti gli elementi che caratterizzano la controversia sottoposta al suo sindacato, con particolare riferimento al grado di chiarezza e di precisione della norma violata, al carattere intenzionale della violazione, alla scusabilità o inescusabilità dell'errore di diritto. In caso di violazione del diritto dell'Unione europea, si deve tener conto se il giudice abbia ignorato la posizione adottata eventualmente da un'istituzione dell'Unione europea, se non abbia osservato l'obbligo di rinvio pregiudiziale ai sensi dell'articolo 267, terzo paragrafo, del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea, nonché se abbia ignorato manifestamente la giurisprudenza della Corte di giustizia dell'Unione europea». 2. Agli oneri derivanti dall'attuazione del comma 1, valutati in 2,45 milioni di euro per l'anno 2011 e in 4,9 milioni di euro annui a decorrere dall'anno 2012, si provvede, quanto a 2,45 milioni di euro per l'anno 2011, mediante utilizzo

delle risorse di cui all'articolo 1, comma 14, del decreto-legge 3 ottobre 2006, n. 262, convertito, con modificazioni, dalla legge 24 novembre 2006, n. 286, e, quanto a 4,9 milioni di euro a decorrere dall'anno 2012, mediante corrispondente riduzione dell'autorizzazione di spesa prevista all'articolo 10, comma 5, del decreto-legge 29 novembre 2004, n. 282, convertito, con modificazioni, dalla legge 27 dicembre 2004, n. 307, relativa al Fondo per interventi strutturali di politica economica.

2. Testo dell'art. 2 della legge 13 aprile 1988, n.117 coordinato con le modifiche introdotte dall'art. 25 del ddl 3129.

Le norme modificate o di nuova introduzione sono inserite in **grassetto**.
Le norme abrogate sono riportate in carattere barrato (~~barrato~~).

Art. 2 della legge n. 117 del 1988.	**Testo dell'art. 2 legge 117/1988 coordinato con le modifiche introdotte dall'art. 25 del ddl 3129**
Responsabilità per dolo o colpa grave.	*Responsabilità per dolo o colpa grave.*
1. Chi ha subìto un danno ingiusto per effetto di un comportamento, di un atto o di un provvedimento giudiziario posto in essere dal magistrato con dolo o colpa grave nell'esercizio delle sue funzioni ovvero per diniego di giustizia può agire contro lo Stato per ottenere il risarcimento dei danni patrimoniali e anche di quelli non patrimoniali che derivino da privazione della libertà personale.	**1.** ~~Chi ha subìto un danno ingiusto per effetto di un comportamento, di un atto o di un provvedimento giudiziario posto in essere dal magistrato con dolo o colpa grave nell'esercizio delle sue funzioni ovvero per diniego di giustizia può agire contro lo Stato per ottenere il risarcimento dei danni patrimoniali e anche di quelli non patrimoniali che derivino da privazione della libertà personale.~~ **Chi ha subìto un danno ingiusto per effetto di un comportamento, di un atto o di un provvedimento giudiziario posto in essere dal**

	magistrato in violazione manifesta del diritto o con dolo o colpa grave nell'esercizio delle sue funzioni ovvero per diniego di giustizia può agire contro lo Stato e contro il soggetto riconosciuto colpevole per ottenere il risarcimento dei danni patrimoniali e anche di quelli non patrimoniali che derivino da privazione della libertà personale. Costituisce dolo il carattere intenzionale della violazione del diritto
2. Nell'esercizio delle funzioni giudiziarie non può dar luogo a responsabilità l'attività di interpretazione di norme di diritto né quella di valutazione del fatto e delle prove.	**2.** ~~Nell'esercizio delle funzioni giudiziarie non può dar luogo a responsabilità l'attività di interpretazione di norme di diritto né quella di valutazione del fatto e delle prove.~~ **Salvi i casi previsti dai commi 3 e 3-*bis*, nell'esercizio delle funzioni giudiziarie non può dar luogo a responsabilità l'attività di valutazione del fatto e delle prove**
3. Costituiscono colpa grave: a) la grave violazione di legge determinata da negligenza inescusabile; b) l'affermazione, determinata da negligenza inescusabile, di un fatto la cui esistenza è incontrastabilmente esclusa dagli atti del procedimento; c) la negazione, determinata da negligenza inescusabile, di un fatto la cui esistenza risulta incontrastabilmente dagli atti del procedimento; d) l'emissione di provvedimento concernente la libertà della persona fuori dei casi consentiti dalla legge oppure senza motivazione.	**3.** Costituiscono colpa grave: a) la grave violazione di legge determinata da negligenza inescusabile; b) l'affermazione, determinata da negligenza inescusabile, di un fatto la cui esistenza è incontrastabilmente esclusa dagli atti del procedimento; c) la negazione, determinata da negligenza inescusabile, di un fatto la cui esistenza risulta incontrastabilmente dagli atti del procedimento; d) l'emissione di provvedimento concernente la libertà della persona fuori dei casi consentiti dalla legge oppure senza motivazione. **«*3-bis*. Ai fini della determinazione dei casi in cui sussiste una violazione manifesta del diritto**

	ai sensi del comma 1, deve essere valutato se il giudice abbia tenuto conto di tutti gli elementi che caratterizzano la controversia sottoposta al suo sindacato, con particolare riferimento al grado di chiarezza e di precisione della norma violata, al carattere intenzionale della violazione, alla scusabilità o inescusabilità dell'errore di diritto. In caso di violazione del diritto dell'Unione europea, si deve tener conto se il giudice abbia ignorato la posizione adottata eventualmente da un'istituzione dell'Unione europea, se non abbia osservato l'obbligo di rinvio pregiudiziale ai sensi dell'articolo 267, terzo paragrafo, del Trattato sul funzionamento dell'Unio-ne europea, nonché se abbia ignorato manifestamente la giurisprudenza della Corte di giustizia dell'Unione europea.

3. Il quadro normativo.

La responsabilità civile dei magistrati è disciplinata, come noto, dalla legge n. 117/88, secondo un sistema di responsabilità indiretta per dolo o colpa grave e nel caso di denegata giustizia[†]. In questi casi, unico responsabile è lo Stato (art. 2) – l'azione risarcitoria viene infatti proposta nei confronti del Presidente del Consiglio dei ministri (art. 4) – che può tuttavia rivalersi, in seguito, sul magistrato (art. 7) fino ad terzo di una annualità dello stipendio, al netto delle trattenute fiscali, percepito dal magistrato al tempo in cui l'azione di risarcimento è proposta, anche se dal fatto è derivato danno a più persone e queste hanno agito con distinte azioni di responsabilità. Tale limite non si applica al fatto commesso con dolo. La responsabilità diretta del magistrato, ai

[†] Ai sensi dell'art. 3, comma 1 della legge 117/1988, "*costituisce diniego di giustizia il rifiuto, l'omissione o il ritardo del magistrato nel compimento di atti del suo ufficio quando, trascorso il termine di legge per il compimento dell'atto, la parte ha presentato istanza per ottenere il provvedimento e sono decorsi inutilmente, senza giustificato motivo, trenta giorni dalla data di deposito in cancelleria. Se il termine non è previsto, debbono in ogni caso decorrere inutilmente trenta giorni dalla data del deposito in cancelleria dell'istanza volta ad ottenere il provvedimento*".

sensi dell'art. 13 della legge, è prevista unicamente nel caso di responsabilità civile per fatti costituenti reato.

Vale rilevare, anzitutto, che, come affermato dalla Corte costituzionale nella sentenza n. 18/1989, il principio della responsabilità indiretta si pone in linea con quanto disposto, in via generale, dall'art. 28 Cost. in materia di responsabilità dei pubblici dipendenti.

Particolare attenzione è data, dalla legge n. 117/88, agli elementi costitutivi dell'illecito, sia sul piano oggettivo, sia sul piano soggettivo.

Sul piano oggettivo, ferma restando la natura di responsabilità funzionale della posizione in discorso, l'illecito è delimitato escludendo con formula ampia "l'attività di interpretazione di norme di diritto" e "quella di valutazione del fatto e delle prove" (art. 2, comma 2). Tali attività sono state costantemente interpretate dalla Corte di cassazione come veri e propri elementi negativi dell'illecito (cfr. Cass. Civ., Sez. III, sent. n. 22539 del 20-10-2006) con la conseguenza che l'esercizio di esse non può dare luogo in nessun caso a responsabilità del magistrato: come affermato dalla Cassazione in altra pronuncia, infatti, "la clausola di salvaguardia" di cui all'art. 2, comma 2, "non tollera letture riduttive perché giustificata dal carattere fortemente valutativo dell'attività giudiziaria e - come precisato dalla Corte costituzionale nella sentenza n. 18 del 19 gennaio 1989 - attuativa della garanzia costituzionale dell'indipendenza del giudice e, con essa, del giudizio" (Cass. Sez. III, sent. n. 25123 del 27-11-2006).

Sul piano soggettivo, come accennato, la responsabilità sussiste a titolo di dolo o di colpa grave. A tale proposito, l'art. 2, comma 3 opera una definizione molto puntuale e tassativa delle ipotesi di colpa grave riconducendole ai soli casi di:

a) grave violazione di legge determinata da negligenza inescusabile;

b) affermazione, determinata da negligenza inescusabile, di un fatto la cui esistenza è incontrastabilmente esclusa dagli atti del procedimento;

c) negazione, determinata da negligenza inescusabile, di un fatto la cui esistenza risulta incontrastabilmente dagli atti del procedimento;

d) emissione di provvedimento concernente la libertà della persona fuori dei casi consentiti dalla legge oppure senza motivazione.

Quanto alla relazione tra la clausola generale di salvaguardia e le ipotesi di cui all'art. 2, comma 3, la giurisprudenza della Cassazione ha inteso che le ipotesi di cui all'art. 2, comma 3 operino al di fuori delle attività previste dal comma 2 (e non dunque come limiti interni ad esse). In particolare, resta esclusa ogni rilevanza di attività a carattere discrezionale, dal momento che "la colpa grave del magistrato è ravvisabile non con riferimento alla diligenza impiegata nell'attività accertativa e valutativa dei fatti, ma all'assenza di tali attività, ovvero alla totale mancanza di analisi degli atti del procedimento, dai quali risulti l'incontestabile sussistenza o insussistenza del fatto rispettivamente negato o affermato" (cfr. ancora Cass., Sez. III, sent. n. 25123 del 27-11-2006).

Nell'operare un bilanciamento tra la tutela dei diritti di coloro che siano stati lesi nell'esercizio della funzione giurisdizionale e le fondamentali garanzie di cui al Titolo IV della Parte II della Costituzione – riconducibili a loro volta al principio della separazione dei poteri – il legislatore italiano ha mostrato di privilegiare queste ultime, introducendo un sistema rigido e di difficile applicazione concreta. In particolare, merita di essere sottolineata l'esclusione delle attività di interpretazione del diritto e di valutazione dei fatti dall'elemento oggettivo dell'illecito (le clausole di salvaguardia di cui all'art. 2, comma 2): queste, pur adottate nel comprensibile e giustificato intento di salvaguardare l'autonomia e l'indipendenza del magistrato nell'esercizio del nucleo più vivo delle proprie funzioni, rischiano di vanificare ogni possibilità di tutela, come dimostrano, in parte, la prassi applicativa e gli stessi orientamenti della giurisprudenza di legittimità.

D'altro canto, l'eventuale configurazione di una responsabilità del giudice per colpa grave o dolo **anche** con riferimento alle attività di interpretazione del diritto e valutazione dei fatti – e non solo dunque, all'ipotesi di "violazione di legge, causata da negligenza inescusabile" di cui all'art. 2, comma 2 – richiederebbe una determinazione molto puntuale delle ipotesi rilevanti, onde evitare che il giudizio di responsabilità di traduca in un sindacato sull'applicazione del diritto, e dunque in una vera e propria revisione del processo, vanificando lo stesso effetto di cosa giudicata della decisione.

Così descritto, per sommi capi, il quadro normativo ed i principi sul cui sfondo esso si colloca, è necessario soffermarsi sull'incidenza, nella materia *de qua*, della giurisprudenza della Corte di Giustizia dell'Unione europea.

4. Profili di rilevanza costituzionale.

La responsabilità civile dei magistrati, intesa come soggezione del giudicante e dell'inquirente alle conseguenze giuridiche della sua condotta nell'esercizio della funzione giudiziaria coinvolge profili di diversa natura ciascuno dei quali, direttamente od indirettamente, richiama principi di rilievo costituzionale.

In primis non può non sottacersi dell'evidente conflitto tra il principio per cui la magistratura, complessivamente considerata, è indipendente con quello della responsabilità dello Stato e dei pubblici funzionari nei confronti dei cittadini che assumono di essere stati danneggiati dalla condotta posta in essere dal soggetto (magistrato, i.e. pubblico ufficiale) incardinato nella pubblica amministrazione (sistema giustizia).

Il principio dell'indipendenza dei magistrati è volto a garantire l'imparzialità del giudice che assume una posizione del tutto terza ed estranea all'interesse nella causa da decidere.

L'art. 28 Cost. disegna una forma di responsabilità diretta dei funzionari e dei dipendenti dello Stato, "secondo le leggi penali, civili ed amministrative" per gli atti "compiuti in violazione dei diritti". Nella valutazione della reciproca compatibilità uno di questi principi sembrerebbe destinato non a soccombere, ma certamente a subire pesanti limitazioni.

Il sistema attuale di responsabilità per l'illecito commesso da chi è investito di funzioni giudiziarie è fondato sul principio generale che l'azione risarcitoria è esperibile dal cittadino danneggiato nei soli confronti dello Stato e non, come, al contrario, si vorrebbe fare con la modifica in commento, direttamente nei confronti del magistrato che ne ha dato occasione. La scelta del Legislatore trova giustificazione nella necessità di evitare che l'esercizio dell'azione risarcitoria da parte del privato possa essere strumentale all'artificiosa creazione dei presupposti per l'eliminazione di un giudice sgradito attraverso la via della ricusazione e, quindi, a garanzia dell'indipendenza e dell'autonomia dell'ordine giudiziario. Il rischio di incorrere in responsabilità civile ha di per sé un effetto distorsivo sull'operato dei magistrati i quali potrebbero essere spinti ad adottare decisioni che consentano di ridurre o eliminare il rischio di incorrere in responsabilità. La disposizione sulla responsabilità civile dei magistrati è stata strutturata in maniera tale da salvaguardare la libertà di giudizio.

La scelta operata dal Legislatore è stata quella di prediligere tra i valori di rango costituzionale l'indipendenza dei giudici, ma la scelta in questione non elimina i dubbi di illegittimità co-stituzionale che alla sua adozione si ricollegano in rapporto al contenuto dell'art. 28 Cost. posto che quest'ultima disegna, come già rilevato, una forma di responsabilità diretta dei funzionari e dei dipendenti dello Stato, "secondo le leggi penali, civili ed amministrative" per gli atti "compiuti in violazione dei diritti".

Sul tema *de quo* è intervenuta anche la Corte costituzionale con la sentenza 14 marzo 1968, n. 2 – relativa al regime della responsabilità civile dei magistrati anteriore al *referendum* del 1987 ed alla legge n. 117 del 1988.

Nella pronuncia *de qua* la Corte Costituzionale ha fissato alcuni principi di fondo in ordine alle problematiche in questione.

La Consulta ha affermato che per "funzionari e dipendenti dello Stato" ci si debba riferire anche ai magistrati e che, in secondo luogo, il principio generale stabilito dal citato art. 28 in merito alla responsabilità diretta dei pubblici dipendenti, compresi i magistrati, non può essere esclusa stante il rinvio alle leggi ordinarie, che tale responsabilità sia disciplinata variamente per categorie e per situazioni.

Successivamente con la sentenza n. 18 del 19 gennaio 1989, la Corte costituzionale, nel ritenere la conformità a Costituzione dell'impianto della legge n. 117 del 1988, ha riassunto il quadro di insieme dei valori costituzionali alla cui tutela tale normativa è diretta, rilevando che *"Il principio di indipendenza è volto a garantire l'imparzialità del giudice, assicurandogli una*

posizione super partes che escluda qualsiasi, anche indiretto, interesse alla causa da decidere. A tal fine la legge deve garantire l'assenza, in egual modo, di aspettative di vantaggi e di situazioni di pregiudizio, preordinando gli strumenti atti a tutelare l'obiettività della decisione. La disciplina dell'attività del giudice deve, perciò, essere tale da rendere quest'ultima immune da vincoli che possano comportare la sua soggezione, formale o sostanziale, ad altri organi, mirando, altresì, per quanto possibile a renderla "libera da prevenzioni, timori, influenze che possano indurre il giudice a decidere in modo diverso da quanto a lui dettano scienza e coscienza" fermo restando che *"l'autonomia e l'indipendenza della magistratura e del giudice non pongono l'una al di là dello Stato, quasi legibus soluta, né l'altro fuori dall'organizzazione statale. Il magistrato deve essere indipendente da poteri e da interessi estranei alla giurisdizione, ma è soggetto alla legge: alla Costituzione innanzi tutto, che sancisce, ad un tempo, il principio di indipendenza (artt. 101, 104 e 108) e quello della responsabilità (art. 28 Cost.), al fine di assicurare che la posizione super partes del magistrato non sia mai disgiunta dal corretto esercizio della sua alta funzione"*.

Di fatto la legge vigente afferma la piena risarcibilità di tutti i danni che siano effetto di comportamenti, atti o provvedimenti giudiziari posti in essere nell'esercizio delle funzioni giudiziarie di magistrati con dolo o colpa grave ovvero per diniego di giustizia. Esclude le ipotesi di responsabilità derivanti dall'attività di interpretazione delle norme e di valutazione delle prove.

La legge è rimasta per lo più inapplicata in più di vent'anni dalla sua entrata in vigore.

Non vi sono dubbi sul fatto che il sistema di responsabilità civile vigente debba essere modificato in quanto contrastante con le indicazioni fornite dalla giurisprudenza della Corte di Giustizia dell'Unione Europea, che ha, più volte affermato la non compatibilità con il diritto europeo dell'esclusione della responsabilità civile nel caso in cui l'errore sia dovuto ad un'errata interpretazione delle norme di diritto o di valutazione del fatto o delle prove, ma anche e soprattutto per la sua ineffettività.

E' importante evitare che l'indipendenza diventi immunità di giudici e garantire il diritto del cittadino ad un'effettiva tutela giurisdizionale *ex* art 24, comma I Cost.

Garantire l'indipendenza della magistratura conciliandola con la legittima pretesa del privato cittadino danneggiato è, del resto, possibile.

Indicazioni in tal senso vengono anche dalla recente proposta di riforma della legge 13 aprile 1988 n. 117 dall' UCPI.

In tale proposta la garanzia dell'indipendenza è salvaguardata da due principi fondamentali:
1) dal riconoscimento della legittimazione passiva in capo allo Stato, salvo successiva rivalsa, la quale garantisce la serenità del magistrato nell'esercizio della funzione, che potrebbe essere turbata da un'azione diretta;

2) dalla subordinazione dell'azione all'esaurimento del procedimento in cui è stato tenuto il comportamento lesivo, anche al fine di scongiurare il rischio di processi paralleli, magari con esiti contraddittori, o forme di intimidazione o ricusazione improprie.

D'altra parte, però, la proposta citata prevede l'eliminazione di quelle misure previste dalla legge vigente, che si traducono in un vero sbilanciamento a favore dell'indipendenza che rischia di diventare immunità:

1) il filtro preliminare del Tribunale all'azione risarcitoria, che si è tradotto nella prassi in una vera e propria autorizzazione a procedere;

2) la previsione di ipotesi tipiche e tassative di colpa grave (art. 2, co. III) e la esclusione di ipotesi di responsabilità derivanti dall'attività di interpretazione delle norme e di valutazione delle prove (cd. clausola di salvaguardia), che circoscrive la responsabilità del giudice ai soli casi si errore macroscopico, grossolano, eclatante, tenendo, invece, fuori la negligenza grave.

5. L'impatto della giurisprudenza della Corte di Giustizia UE.

Rilevano, ai nostri fini, le decisioni (CdG, 30 settembre 2003, in c. C-224/01), Traghetti del Mediterraneo (CdG, 13 giugno 2006, in c. C-173/03) nonché, da ultimo, la sentenza Commissione c. Italia del 24 novembre 2011 (in c. C-379/10), resa su procedura di infrazione.

La sentenza Kobler afferma in termini generali la configurabilità della responsabilità dello Stato membro per violazione del diritto comunitario posta in essere da una **decisione di una autorità giudiziaria di ultima istanza**, alle seguenti condizioni:

- la responsabilità, ai fini del diritto dell'UE, è dello Stato e non necessariamente del singolo giudice, a salvaguardia dell'indipendenza di quest'ultimo (punto 42) e fatta salva l'autonomia degli Stati membri in ordine a tale profilo (e dunque la possibilità di azioni di responsabilità diretta, ma con responsabilità in solido dello Stato, o azioni di responsabilità indiretta con successiva rivalsa);
- deve essere salvaguardata l'autorità di cosa giudicata della decisione, dal momento che "il principio della responsabilità dello Stato inerente all'ordinamento giuridico comunitario richiede [il] risarcimento, ma non la revisione della decisione giurisdizionale che ha causato il danno" (punto 39)
- che "la norma giuridica violata sia preordinata a conferire diritti ai singoli, che si tratti di violazione grave e manifesta e che esista un nesso causale diretto tra la violazione dell'obbligo incombente allo Stato e il danno subito dai soggetti lesi" (punto 51)
- **con riferimento alla violazione manifesta, "occorre tener conto della specificità della funzione giurisdizionale nonché delle legittime esigenze della certezza del diritto" (punto 53), e**

dunque nella determinazione della natura manifesta della violazione debbono essere considerati "il grado di chiarezza e di precisione della norma violata, il carattere intenzionale della violazione, la scusabilità o l'inescusabilità dell'errore di diritto, la posizione adottata eventualmente da un'istituzione comunitaria nonché la mancata osservanza, da parte dell'organo giurisdizionale di cui trattasi, del suo obbligo di rinvio pregiudiziale [...] In ogni caso, una violazione del diritto comunitario è sufficientemente caratterizzata allorché la decisione di cui trattasi è intervenuta ignorando manifestamente la giurisprudenza della Corte in questa materia" (punti 55 e 56).

Le altre due pronunce, invece, costituiscono specifica attuazione dei principi sanciti dalla sentenza Kobler con riferimento al sistema di responsabilità civile dei magistrati vigente in Italia, ritenuto inidoneo a garantire l'effettività del principio di responsabilità dello Stato per violazione del diritto dell'UE posta in essere da una decisione giudiziaria.

In particolare, oggetto delle censure della Corte di giustizia nelle due richiamate pronunce è anzitutto la clausola di salvaguardia di cui all'art. 2, comma 2. Questa, escludendo ogni possibile rilevanza dell'attività interpretativa del giudice nella configurazione della responsabilità, impedisce di far valere la responsabilità dello Stato per violazione del diritto comunitario, quando tale violazione risulti da una pronuncia giurisdizionale. Il diritto dell'Unione osta infatti, secondo la Corte, ad una legislazione nazionale che escluda, in maniera generale, "la responsabilità dello Stato membro per i danni arrecati ai singoli a seguito di una violazione del diritto dell'Unione imputabile a un organo giurisdizionale di ultimo grado per il motivo che la violazione controversa risulti da un'interpretazione delle norme giuridiche o da una valutazione dei fatti e delle prove operate da tale organo giurisdizionale" (sent. Commissione c. Italia, cit., punto 35, che richiama la sentenza Traghetti, punti 33-40).

In secondo luogo, la Corte si sofferma sull'art. 2, comma 3, lett. a) della l. n. 117/88, vale a dire sull'ipotesi di colpa grave per "grave violazione di legge, determinata da negligenza inescusabile". Tale concetto, in particolare, non sarebbe affatto coincidente con il concetto di "violazione manifesta del diritto" introdotto dalla sentenza Kobler e ribadito dalla sentenza Traghetti del Mediterraneo (v. *supra*): in particolare, afferma la Corte, "la condizione della «colpa grave», di cui all'art. 2, commi 1 e 3, della legge n. 117/88, che deve sussistere affinché possa sorgere la responsabilità dello Stato italiano, viene interpretata dalla suprema Corte di cassazione in termini tali che finisce per imporre requisiti più rigorosi di quelli derivanti dalla condizione di «violazione manifesta del diritto vigente" (punto 43).

In conseguenza, la Corte dichiara che la Repubblica italiana è venuta meno agli obblighi ad essa incombenti in forza del principio generale di responsabilità degli Stati membri per violazione del diritto dell'Unione da parte di uno dei propri organi giurisdizionali di ultimo grado, **per avere**

escluso qualsiasi responsabilità dello Stato medesimo per i danni arrecati ai singoli a seguito di una violazione del diritto dell'Unione imputabile a un organo giurisdizionale nazionale di ultimo grado, qualora tale violazione risulti da interpretazione di norme di diritto o di valutazione di fatti e prove effettuate dall'organo giurisdizionale medesimo, e limitando tale responsabilità ai soli casi di dolo o colpa grave, ai sensi dell'art. 2, commi 1 e 2, della legge n. 117/88.

6. Conseguenze sull'ordinamento interno e profili problematici.

Le posizioni espresse dalla Corte di giustizia, nell'individuare un contrasto molto netto tra il diritto interno ed il principio generale della responsabilità dello Stato per violazione del diritto dell'UE riconducibile a una pronuncia giurisdizionale, impongono un intervento sull'art. 2, ai fini di un suo adeguamento ai vincoli derivanti dall'ordinamento comunitario.

Allo stesso tempo, tuttavia, la modifica normativa può limitarsi, appunto, a quanto richiesto dalla Corte di Giustizia, senza modificare radicalmente e con effetto generale il sistema della responsabilità civile dei magistrati.

Sotto questo profilo, l'emendamento "Pini" suscita molte perplessità. In particolare, non è ben chiaro cosa si intenda per "violazione manifesta del diritto", e cioè se con diritto si intenda il diritto positivo, o anche eventuali indirizzi giurisprudenziali.

Del pari problematico il profilo soggettivo della "violazione manifesta del diritto": l'emendamento "Pini" si riferisce a dolo e colpa grave, ma è assai arduo immaginare una manifesta violazione del diritto che avvenga in costanza di un atteggiamento psicologico diverso dal dolo: se è appunto "manifesta" la violazione potrà difficilmente essere colposa.

ALLEGATI

a) parere del C.S.M. reso ai sensi e per gli effetti dell'art. 10 legge n. 195/58 sulla modifica dell'art. 2 l.117/1998 a seguito dell'emendamento n. 30.052 al DDL 4623 – A approvato il 2 febbraio 2012 dalla Camera dei deputati;

b) relazione alla proposta di riforma della legge 13 aprile 1988 n. 117 dell'UCPI C:

c) sentenza della Corte di Giustizia Ue del 2 novembre 2011 emessa nell'ambito del procedimento C-379/10;

d) sentenza della Corte di Giustizia Ue del 13 giugno 2006 emessa nell'ambito del procedimento C-173/03;

e) sentenza della Corte di Giustizia Ue del 30 settembre 2003 emessa nell'ambito del procedimento C- 224/01.

Elenco Dossier pubblicati dall'Ufficio Studi al 19 Marzo 2012

I dossier sono reperibili sul sito web del Consiglio nazionale forense, al seguente indirizzo: http://www.consiglionazionaleforense.it/site/home/pubblicazioni/studi-e-ricerche.html

- Dossier n. **1/2011** – Gli avvocati italiani per la ripresa. Giustizia civile ed economia – 15 luglio 2011;

- Dossier n. **2/2011** – Gli avvocati italiani per la ripresa. Giustizia civile ed economia. II edizione riveduta ed ampliata – 26 luglio 2011;

- Dossier n. **3/2011** – La manovra economica 2011 (decreto-legge 6 luglio 2011, n. 98, come convertito dalla legge 15 luglio 2011, n. 111). Elementi di interesse per la professione forense – 26 luglio 2011;

- Dossier n. **4/2011** – La manovra economica *bis* 2011 (decreto-legge 13 agosto 2011, n. 138, convertito in legge 14 settembre 2011, n. 148). Cosa cambia per l'avvocato – 6 ottobre 2011;

- Dossier n. **5/2011** – Decreto legislativo 1 settembre 2011, n. 150 (disposizioni complementari al codice di procedura civile in materia di riduzione e semplificazione dei procedimenti civili di cognizione, ai sensi dell'art. 54 della legge 18 giugno 2009, n. 69). Sintesi dei contenuti, norme e disposizioni richiamate – 3 novembre 2011;

- Dossier n. **6/2011** – Professione, giustizia e crisi. Incontro con le componenti dell'Avvocatura. Il maxiemendamento al ddl A.S. 2968-2969 "Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (Legge di stabilità 2012)". Testo depositato al Senato il 9 novembre 2011 – 12 novembre 2011;

- Dossier n. **7/2011** – Professione, giustizia e crisi. La legge di stabilità per il 2012. Le norme della legge 12 novembre 2011, n. 183, "Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (Legge di stabilità 2012) – 24 novembre 2011;

- Dossier n. **8/2011** Il decreto "Salva Italia" (decreto-legge 6 dicembre 2011, n. 201) – L'impatto sulle professioni. Bozza di analisi a prima lettura – 12 dicembre 2011;

- Dossier n. **9/2011** – Il decreto "Salva Italia" (decreto-legge 6 dicembre 2011, n. 201, convertito con modificazioni dalla legge 22 dicembre 2011, n. 214). L'impatto sulle professioni – 27 dicembre 2011;

- Dossier n. **1/2012** – Il decreto-legge 22 gennaio 2012, n. 212 (disposizioni urgenti in materia di composizione delle crisi da sovraindebitamento e disciplina del processo civile). Le osservazioni dell'Ufficio studi del Consiglio nazionale forense – 4 gennaio 2012;

- Dossier n. **2/2012** – Legge 17 febbraio 2012, n. 9. Conversione in legge del decreto-legge 22 dicembre 2011, n. 212, recante interventi urgenti per il contrasto della tensione detentiva determinata dal sovraffollamento delle carceri. Le osservazioni dell'Ufficio studi del Consiglio nazionale forense – 21 febbraio 2012;

- Dossier n. **3/2012** – Congresso Nazionale Forense Straordinario. Raccolta dei materiali congressuali a cura dell'Ufficio studi del Consiglio nazionale forense – 12 marzo 2012;
-
- Dossier n. **4/2012** – VII Congresso di aggiornamento giuridico forense. Materiali raccolti per la relazione inaugurale a cura dell'Ufficio studi del Consiglio nazionale forense – 15 marzo 2012;

- Dossier n. **5/2012** – Responsabilità civile dei magistrati. Art. 25 del Disegno Legge n. 3129. Dossier di documentazione e analisi a cura del Consiglio nazionale forense – 19 Marzo 2012.

UFFICIO STUDI
Composizione

Ubaldo Perfetti *(Vice Presidente Consiglio Nazionale Forense* e *Consigliere Delegato all'Ufficio Studi)*

Giuseppe Colavitti *(Coordinatore)*

Carlo Bonzano

Marina Chiarelli

Nicola Cirillo

Riccardo Maria Cremonini

Silvia Izzo

Francesca Mesiti

Angelo Schillaci

Parere ai sensi dell'art. 10 legge n. 195/58 sulla modifica dell'art. 2 L. 117/1998 a seguito dell'emendamento n. 30.052 al DDL 4623-A approvato il 2 febbraio 2012 dalla Camera dei Deputati.
(Delibera consiliare del 14 marzo 2012)

«1. Il Consiglio superiore della magistratura, nella seduta del 28 giugno 2011, ha già adottato un'ampia risoluzione sul tema della responsabilità civile dei magistrati.

In tale risoluzione, dopo una ricostruzione del quadro normativo vigente, è stata richiamata la giurisprudenza costituzionale che in materia ha più volte affermato i principi cardine che devono guidare una legislazione sul punto conforme ai dettati della nostra Costituzione.

Infatti, la sentenza della Corte costituzionale n. 18 del 1989 evidenzia l'esigenza di tutelare l'autonomia e l'indipendenza della magistratura – garanzie riconosciute dalla Costituzione – non a salvaguardia delle prerogative autoreferenziali degli appartenenti all'ordine giudiziario, bensì quale presidio indispensabile per la tutela dei diritti fondamentali di ciascuno. Il che giustifica, da un lato, la limitazione della responsabilità ai soli casi di "*dolo o colpa grave*" (art. 2 comma 1 legge 117/88), dall'altro, l'esclusione di ogni forma di responsabilità per "*l'attività di interpretazione di norme di diritto*" e per "*quella di valutazione del fatto e delle prove*" (art. 2 comma 2 legge 117/88).

È evidente, in proposito, che il rischio di incorrere in responsabilità civile ha di per sé un effetto distorsivo sull'operato dei magistrati, i quali potrebbero essere indotti, al fine di sottrarsi alla minaccia della responsabilità, ad adottare, tra più decisioni possibili, quella che consente di ridurre o eliminare il rischio di incorrere in responsabilità, piuttosto che quella maggiormente conforme a giustizia.

Non a caso, la legge sulla responsabilità civile dei magistrati è stata strutturata in maniera tale da salvaguardare la libertà di giudizio e trova ragione nel carattere accentuatamente valutativo dell'attività giurisdizionale, la quale, per essere correttamente svolta, deve essere "libera" e non essere condizionata da "atteggiamenti difensivi" di categoria.

2. In questa cornice si inserisce la produzione giurisprudenziale della Corte di giustizia europea in tema di responsabilità per le decisioni degli organi giurisdizionali di ultimo grado per le decisioni in contrasto con il diritto dell'Unione.

La Corte di Lussemburgo ha affermato in numerose pronunce che il principio della responsabilità degli Stati membri di risarcire i danni trova applicazione anche qualora la violazione del diritto dell'Unione derivi dalla decisione di un organo giurisdizionale di ultimo grado.

La Corte ha, tuttavia, chiarito che il principio del risarcimento dei danni per violazione del diritto comunitario non investe la responsabilità personale del giudice, ma soltanto quella

dello Stato: ne consegue che il principio medesimo non mette in discussione i valori fondamentali dell'autonomia e dell'indipendenza del potere giudiziario[1].

Inoltre, che la responsabilità degli Stati membri di risarcire i danni cagionati ai singoli non può essere limitata da una normativa interna che preveda la responsabilità per atti giudiziari nei soli casi di dolo o colpa grave del giudice, e ciò per il rispetto dei principi di equivalenza e di effettività.

Ma ciò non si traduce in un obbligo per lo Stato di introdurre una normativa interna diversa che preveda una più stringente o comunque diversa responsabilità per i giudici medesimi.

In altri termini, non può in alcun caso addursi la normativa comunitaria e la giurisprudenza della Corte a sostegno della necessità di modificare il regime di responsabilità del giudice nazionale, in quanto si tratta di questione integralmente interna, irrilevante per il diritto dell'Unione per il quale unico soggetto responsabile è lo Stato.

E' bene evidenziare che, come meglio specificato nella richiamata risoluzione del 28 giugno 2011, in nessun paese europeo è prevista la possibilità indiscriminata di intraprendere un'azione diretta per responsabilità civile del giudice.

A ragion veduta si può dunque affermare che i limiti previsti dalla legge italiana sulla responsabilità civile dei magistrati sono conformi alla legislazione degli altri paesi europei e non ostano alla configurazione dell'illecito comunitario.

3. Il testo normativo approvato dalla Camera dei deputati (Atto Camera n. 4623/C) ed ora all'esame del Senato interviene sul punto, in dichiarata attuazione della giurisprudenza della Corte di giustizia della Comunità europea e si propone la modifica sostanziale dell' articolo 2 della legge n. 117 del 1988 laddove al comma primo alle parole " *con dolo o colpa grave*" viene aggiunta l'ipotesi: "*in violazione manifesta del diritto*" ed è prevista la possibilità, per il soggetto che si ritiene danneggiato, di agire direttamente anche nei confronti del *"soggetto riconosciuto colpevole"*. Inoltre al comma 2 dello stesso articolo 2 è prevista la soppressione "*dell'attività di interpretazione di norme di diritto*" come clausola di salvaguardia che non consente l'azione di responsabilità.

L'innovazione pone non pochi problemi: il riferimento alla *manifesta violazione del diritto*, fa uso di una locuzione assai generica ed indefinita, e perciò stesso di difficile prova che può condurre ad una dilatazione dell'istituto e tale da non poter essere chiaramente definito con il rischio di comprendere anche condotte connotate da colpa lieve, interpretazioni non conformi ai precedenti, ovvero casi di mera responsabilità oggettiva.

Inoltre, l'eliminazione nella clausola di salvaguardia contenuta al secondo comma, della parte che tutela *l'attività di interpretazione normativa*, pone seriamente a rischio

---

[1] Si legge in particolare, nelle sentenze Kobler (Corte Giust. 30 settembre 2003, causa C- 224/01) e *Traghetti del Mediterraneo* (Corte Giust. 13 giugno 2006, causa C- 173/03), *"Per quanto riguarda l'indipendenza del giudice, occorre precisare che il principio di responsabilità di cui trattasi riguarda non la responsabilità personale del giudice, ma quella dello Stato. Ora, non sembra che la possibilità che sussista, a talune condizioni, la responsabilità dello Stato per decisioni giurisdizionali incompatibili con il diritto comunitario comporti rischi particolari di rimettere in discussione l'indipendenza di un organo giurisdizionale di ultimo grado".*

l'indipendenza della Magistratura nell'esercizio diffuso della giurisdizione, riconosciuta e garantita dalla nostra Costituzione.

Ma ciò che più espone il sistema al rischio di implosione è la possibilità di agire direttamente nei confronti del giudice, o meglio, del *"soggetto riconosciuto colpevole"*. Tralasciando le innumerevoli complicazioni interpretative che potrebbero nascere in sede applicativa da una definizione così poco chiara su quale sia il *soggetto colpevole* e da chi debba essere *riconosciuto* tale prima di poter intraprendere l'azione, sembra evidente che nell'intenzione dei proponenti l'azione risarcitoria debba essere *diretta* e debba poter colpire il magistrato cui si imputa il danno subito.

Il quadro che se ne ricava è allarmante in quanto, di fronte alla praticabilità ampia dell'azione diretta, il magistrato, destinato a scegliere tra tesi contrapposte, potrebbe essere condizionato e influenzato in tale scelta e portato a preferire la soluzione che lo possa meglio preservare dal rischio dell'esercizio dell'azione diretta.

Tale effetto nei confronti del magistrato chiamato ad adottare qualsiasi provvedimento potenzialmente lesivo del destinatario, potrebbe essere acuito dal possibile mancato coordinamento della novella con la previsione dell'art. 4 co. 2 L. 117/88. Il che potrebbe addirittura consentire alla parte di esercitare immediatamente l'azione risarcitoria personalmente contro il magistrato, senza dover necessariamente attendere la conclusione del giudizio principale, come attualmente è invece previsto per poter iniziare il giudizio ai sensi della legge n. 117/88 avverso lo Stato.

La paventata facoltà di agire direttamente ed immediatamente nei confronti del magistrato può rendere il sistema giudiziario italiano davvero ingestibile a causa della concreta possibilità che si verifichi un intreccio paradossale fra l'esercizio della funzione giudiziaria e la difesa personale del giudice chiamato rispondere in prima persona per un'azione risarcitoria nei suoi confronti, con il rischio che le parti, attraverso l'esercizio immediato e diretto dell'azione nei confronti del magistrato, possano costringere il giudice non gradito all'astensione ovvero, possano, indirettamente, scegliersi il proprio giudice.

La materia – come già evidenziato nella risoluzione del 28 giugno 2011 – può essere oggetto di una rivisitazione, alla luce delle pronunce citate, in modo da assicurare al singolo un pieno risarcimento dell'eventuale danno subito dalla manifesta violazione da parte dello Stato di una norma di diritto comunitario, disciplinando secondo le norme del diritto interno i presupposti ed i criteri per la rivalsa nei confronti del singolo magistrato.

Ciò può avvenire disancorando la responsabilità dello Stato da quella del Magistrato, non più integralmente sovrapposte l'una all'altra, sicchè per un verso si assicura la piena tutela risarcitoria in caso di *error in iudicando*, per altro verso non si snaturano i principii di autonomia ed indipendenza della magistratura, così preservando l'essenza dell'attività giurisdizionale: l'attività interpretativa delle norme e valutativa del materiale probatorio acquisito. Tale sistema è conforme agli altri ordinamenti europei ed è l'unico in grado di impedire l'insorgenza di contenzioso sul contenzioso già definito.».

Il presente parere viene trasmesso al Ministro della giustizia.

CAMERA PENALE DI ROMA

Relazione alla proposta di riforma della L. 13 aprile 1988 n. 117

La legge n. 117 del 1988 ha delineato una nuova e speciale forma di responsabilità della PA per gli illeciti civili posti in essere da una determinata categoria di dipendenti, i magistrati.

La specialità della disciplina risiede:

a) nello Stato quale unico legittimato passivo della domanda risarcitoria (art. 2, co. I), con la sola eccezione del caso in cui il danno derivi da un fatto costituente reato, ove ritornano in essere le regole ordinarie (art. 13);
b) nel filtro preliminare del Tribunale all'azione risarcitoria (art. 5);
c) nel previo esaurimento di tutti i mezzi di gravame avverso il provvedimento dannoso (art. 4, co. II);
d) nella previsione di ipotesi tipiche e tassative di colpa grave (art. 2, co. III);
e) nella esclusione di ipotesi di responsabilità derivanti dall'attività di interpretazione delle norme e di valutazione delle prove (cd clausola di salvaguardia) (art. 2, co. II);
f) nei limiti all'azione di rivalsa delle Stato nei confronti del magistrato (art. 8).

La combinazione di questi filtri ha reso la legge pressoché inapplicata in più di venti anni dalla sua entrata in vigore.

Per l'attuale regime normativo, in buona sostanza, l'errore professionale del giudice è condizione necessaria, ma non sufficiente perché egli sia ritenuto responsabile del danno cagionato.

Da qui la conseguenza che il giudice è l'unico tra i professionisti del diritto a godere di una posizione di assoluto privilegio, poiché i suoi errori ricadono interamente sulla collettività.

Al cittadino che si consideri danneggiato viene offerto un rimedio illusorio da cui non ricaverà che ulteriori delusioni e nuove spese, con la conseguenza che lo stesso sarà ancora meno protetto di prima.

Allo stesso tempo sarebbe, però, certamente ingiusto non considerare che il problema di fondo è conciliare la praticabilità di una responsabilità effettiva con la garanzia dell'indipendenza funzionale del giudice.

Tutta la giurisprudenza costituzionale sul punto (sent. 385/1996; sent. 18/1989; sent. 2/1968; sent. 1/1962), evidenzia la necessità di coniugare responsabilità e

indipendenza, in un bilanciamento nel quale, tuttavia, la salvezza della seconda sembra centrale.

E' in questi termini che le particolari prerogative in tema di responsabilità civile del magistrato escono assolte dal vaglio di costituzionalità.

Oggi viene però da chiedersi in che termini tutto questo possa dirsi ancora attuale sia con riguardo al reale ruolo del giudice rispetto ai cittadini, sia rispetto all'avanzata del diritto comunitario.

Quanto al primo aspetto, come è stato osservato (Nicolò Zanon, la responsabilità dei giudici, AIC, convegno 2004), il modello di responsabilità vigente (una responsabilità sostanzialmente indiretta e mediata dallo Stato), a prescindere dalla sua ineffettualità, è forse coerente solo con ciò che il giudice è dal punto di vista burocratico, cioè con l'esistenza di un suo rapporto organico con lo Stato. Ma quella barriera tra giudice e danneggiato non è coerente con una concezione realistica di ciò che fa nella nostra realtà il giudice, quale operatore professionale del diritto accanto ad altri operatori professionali, nell'ambito di una società, e di un mercato di utenti, cha al giudice si rivolgono alla ricerca di un servizio.

Questo evidenzia l'esistenza di quel rapporto diretto tra funzionario e cittadini, tipico degli ordinamenti democratici, che mette prima gli uomini degli apparati.

Quanto al secondo aspetto, la Corte di Giustizia (sent. 13 giugno 2006, TDM contro Italia) ha affermato che non è compatibile con il diritto comunitario l'esclusione della responsabilità civile nel caso in cui l'errore sia dovuto ad una errata interpretazione di norme di diritto o di valutazione del fatto o delle prove, poiché ciò rientra nell'essenza vera e propria dell'attività giurisdizionale.

Alla luce di ciò, per scongiurare l'equazione indipendenza - immunità, il bilanciamento di cui sopra deve congiungere l'indipendenza con una ragionevole apertura verso la collettività, al cui servizio soltanto il sistema giustizia deve operare.

Solo così verrebbe garantito anche il diritto del cittadino ad una effettiva tutela giurisdizionale art. 24, co. I Cost..

In questi termini, l'indipendenza rimarrebbe garantita:

1. **riconoscendo la legittimazione passiva in capo allo Stato, salva successiva rivalsa,** la quale garantirebbe la serenità del magistrato nell'esercizio della funzione, che potrebbe altrimenti essere turbata da una azione diretta.

Ciò sarebbe conforme al disposto dell'art. 28 Cost., come interpretato dalla Consulta.

Questa, infatti, ha chiarito (sent. 2/1968), che se una norma legislativa sulla responsabilità del funzionario non la nega totalmente o non esclude del tutto quella dello Stato, essa è costituzionalmente legittima e ciò anche qualora ci si discosti dal regime ordinario o si operi una differenziazione per categorie di funzionari.

2. **subordinando l'azione all'esaurimento del procedimento in cui è stato tenuto il comportamento lesivo,** anche al fine di scongiurare il rischio di processi paralleli, magari con esiti contraddittori, o forme di intimidazione o ricusazione improprie.

Tanto basta a non vedere vanificata l'indipendenza della magistratura e la legittima pretesa del privato cittadino danneggiato.

E difatti, se l'esigenza prioritaria è quella di salvaguardare l'indipendenza e la serenità di giudizio del giudice, mettendolo a riparo da azioni intimidatorie e da pressioni psicologiche, le due condizioni di cui sopra sono più che sufficienti allo scopo.

Ripensando il sistema della responsabilità civile del magistrato nella direzione di una maggior concretezza ed efficacia, pertanto, le ulteriori previsioni limitative della responsabilità contenute nella L. 117/1988 appaiono superflue per garantire l'indipendenza della funzione giurisdizionale.

Esse, invero, si tradurrebbero in un irragionevole sbilanciamento a favore dell'indipendenza, che cesserebbe di essere tale per divenire vera e propria immunità, poiché farebbero guadagnare al magistrato uno status di assoluta irresponsabilità.

E' in questi termini che vanno intesi:

1. **il filtro preliminare del Tribunale all'azione risarcitoria (art. 5),** il quale nella giurisprudenza della Corte Costituzionale porterebbe ad escludere azioni temerarie e intimidatorie. Nella prassi questo sistema si è tradotto in una vera e propria autorizzazione a procedere, non limitando la delibazione preliminare al fumus boni iuris dell'azione.

2. **la previsione di ipotesi tipiche e tassative di colpa grave (art. 2, co. III) e la esclusione di ipotesi di responsabilità derivanti dall'attività di interpretazione delle norme e di valutazione delle prove (cd clausola di salvaguardia) (art. 2, co. II)**, la combinazione di questi due limiti circoscrive la responsabilità del giudice ai soli casi di errore macroscopico, grossolano, eclatante, tendo invece fuori casi di grave negligenza (es. i casi di omonimia).

Proposta di riforma della L. 13 aprile 1988 n. 117

ART 1

1. Alla legge 13 aprile 1988, n. 117 sono apportate le seguenti modifiche:
   a) il comma 1 dell'art. 2 è sostituito dal seguente:
   Chi ha subito un danno ingiusto per effetto di un comportamento, di un atto o di un provvedimento giudiziario posto in essere da un magistrato con dolo o colpa grave nell'esercizio delle sue funzioni ovvero per diniego di giustizia deve agire contro lo Stato per ottenere il risarcimento dei danni patrimoniali e non patrimoniali.
   b) il comma 2 e 3 dell'art. 2, gli artt. 3, 4, comma 3, 4 e 5, 5, 6 e 7, comma 2 e 3 sono abrogati.
   c) il comma 1 dell'art. 4, prima parte, è sostituito dal seguente:
   L'azione di risarcimento si esercita contro lo Stato, nella persona del Presidente del Consiglio dei Ministri.
   d) il comma 2 dell'art. 4 è sostituito dal seguente:
   L'azione di risarcimento può essere esercitata solo quando il procedimento in cui si è avuto il comportamento, l'atto o il provvedimento giudiziale dannoso sia definitivamente concluso.
   e) il comma 1 dell'art. 7 è sostituito dal seguente:
   Lo Stato, una volta pagato il danneggiato, è tenuto all'azione di rivalsa nei confronti del magistrato danneggiante per il rimborso dell'intero.
   f) il comma 2 dell'art. 8 è sostituito dal seguente:
   L'azione di rivalsa è proposta davanti alla Corte dei Conti.

SENTENZA DELLA CORTE (Terza Sezione)

24 novembre 2011 (*)

«Inadempimento di uno Stato – Principio generale della responsabilità degli Stati membri per violazione del diritto dell'Unione da parte di un loro organo giurisdizionale di ultimo grado – Esclusione di qualsiasi responsabilità dello Stato per interpretazione delle norme di diritto o per valutazione di fatti e prove da parte di un organo giurisdizionale di ultimo grado – Limitazione, da parte del legislatore nazionale, della responsabilità dello Stato ai casi di dolo o colpa grave dell'organo giurisdizionale medesimo»

Nella causa C-379/10,

avente ad oggetto il ricorso per inadempimento, ai sensi dell'art. 258 TFUE, proposto il 29 luglio 2010,

Commissione europea, rappresentata dalla sig.ra L. Pignataro e dal sig. M. Nolin, in qualità di agenti, con domicilio eletto in Lussemburgo,

ricorrente,

contro

Repubblica italiana, rappresentata dalla sig.ra G. Palmieri, in qualità di agente, assistita dal sig. G. De Bellis, avvocato dello Stato, con domicilio eletto in Lussemburgo,

convenuta,

LA CORTE (Terza Sezione),

composta dal sig. K. Lenaerts, presidente di sezione, dal sig. J. Malenovský, dalla sig.ra R. Silva de Lapuerta, dai sigg. T. von Danwitz (relatore) e D. Šváby, giudici,

avvocato generale: sig. N. Jääskinen

cancelliere: sig. A. Calot Escobar

vista la fase scritta del procedimento,

vista la decisione, adottata dopo aver sentito l'avvocato generale, di giudicare la causa senza conclusioni,

ha pronunciato la seguente

Sentenza

1 Con il proprio ricorso, la Commissione europea chiede alla Corte di dichiarare che:

– escludendo qualsiasi responsabilità dello Stato italiano per i danni arrecati ai singoli a seguito di una violazione del diritto dell'Unione imputabile ad un organo giurisdizionale nazionale di ultimo grado, qualora tale violazione risulti da interpretazione di norme di diritto o di valutazione di fatti e prove effettuata dall'organo giurisdizionale medesimo, e

– limitando tale responsabilità ai soli casi di dolo o colpa grave,

ai sensi dell'art. 2, commi 1 e 2, della legge 13 aprile 1988, n. 117, sul risarcimento dei danni cagionati nell'esercizio delle funzioni giudiziarie e sulla responsabilità civile dei magistrati (GURI n. 88, del 15 aprile 1988, pag. 3; in prosieguo: la «legge n. 117/88»), la Repubblica italiana è venuta meno agli obblighi ad essa incombenti in forza del principio generale della responsabilità degli Stati membri per violazioni del diritto dell'Unione da parte di un proprio organo giurisdizionale di ultimo grado.

Contesto normativo nazionale

2 Ai sensi del suo art. 1, la legge n. 117/88 si applica «a tutti gli appartenenti alle magistrature ordinaria, amministrativa, contabile, militare e speciali che esercitano l'attività giudiziaria, indipendentemente dalla natura delle funzioni, nonché agli estranei che partecipano all'esercizio della funzione giudiziaria».

3 L'art. 2 di tale legge così recita:

«1. Chi ha subito un danno ingiusto per effetto di un comportamento, di un atto o di un provvedimento giudiziario posto in essere dal magistrato con dolo o colpa grave nell'esercizio delle sue funzioni ovvero per diniego di giustizia può agire contro lo Stato per ottenere il risarcimento dei danni patrimoniali e anche di quelli non patrimoniali che derivino da privazione della libertà personale.

2. Nell'esercizio delle funzioni giudiziarie non può dar luogo a responsabilità l'attività di interpretazione di norme di diritto né quella di valutazione del fatto e delle prove.

3. Costituiscono colpa grave:

a) la grave violazione di legge determinata da negligenza inescusabile;

b) l'affermazione, determinata da negligenza inescusabile, di un fatto la cui esistenza è incontrastabilmente esclusa dagli atti del procedimento;

c) la negazione, determinata da negligenza inescusabile, di un fatto la cui esistenza risulta incontrastabilmente dagli atti del procedimento;

d) l'emissione di provvedimento concernente la libertà della persona fuori dei casi consentiti dalla legge oppure senza motivazione».

Fatti

4 L'art. 2 della legge n. 117/88 ha costituito oggetto, a seguito di un rinvio pregiudiziale, della sentenza 13 giugno 2006, causa C-173/03, Traghetti del Mediterraneo (Racc. pag. I-5177).

5 In tale sentenza la Corte ha affermato, ai punti 33-37, quanto segue:

«33 Considerazioni (...) connesse alla necessità di garantire ai singoli una protezione giurisdizionale effettiva dei diritti che il diritto comunitario conferisce loro, ostano (...) a che la responsabilità dello Stato non possa sorgere per il solo motivo che una violazione del diritto comunitario imputabile ad un organo giurisdizionale nazionale di ultimo grado risulti dall'interpretazione delle norme di diritto effettuata da tale organo giurisdizionale.

34 Da un lato, infatti, l'interpretazione delle norme di diritto rientra nell'essenza vera e propria dell'attività giurisdizionale poiché, qualunque sia il settore di attività considerato, il giudice, posto di fronte a tesi divergenti o antinomiche, dovrà normalmente interpretare le norme giuridiche pertinenti – nazionali e/o comunitarie – al fine di decidere la controversia che gli è sottoposta.

35 Dall'altro lato, non si può escludere che una violazione manifesta del diritto comunitario vigente venga commessa, appunto, nell'esercizio di una tale attività interpretativa, se, per esempio, il giudice dà a una norma di diritto sostanziale o procedurale comunitario una portata manifestamente erronea, in particolare alla luce della pertinente giurisprudenza della Corte in tale materia (v., a questo riguardo, sentenza 30 settembre 2003, causa C-224/01, Köbler, Racc. pag. I-10239, punto 56), o se interpreta il diritto nazionale in modo da condurre, in pratica, alla violazione del diritto comunitario vigente.

36 Come rilevato dall'avvocato generale al paragrafo 52 delle sue conclusioni, escludere, in simili circostanze, ogni responsabilità dello Stato a causa del fatto che la violazione del diritto comunitario deriva da un'operazione di interpretazione delle norme giuridiche effettuata da un organo giurisdizionale equivarrebbe a privare della sua stessa sostanza il principio sancito dalla Corte nella citata sentenza Köbler. Tale constatazione vale, a maggior ragione, per gli organi giurisdizionali di ultimo grado, incaricati di assicurare a livello nazionale l'interpretazione uniforme delle norme giuridiche.

37 Si deve giungere ad analoga conclusione nel caso di una legislazione che escluda, in maniera generale, la sussistenza di una qualunque responsabilità dello Stato allorquando la violazione imputabile ad un organo giurisdizionale di tale Stato risulti da una valutazione dei fatti e delle prove».

Il procedimento precontenzioso

6 In data 10 febbraio 2009 la Commissione inviava una lettera alla Repubblica italiana in cui dichiarava che, escludendo qualsiasi responsabilità dello Stato italiano per i danni arrecati ai singoli a seguito di una violazione del diritto dell'Unione imputabile a un organo giurisdizionale nazionale di ultimo grado, qualora tale violazione risulti dall'interpretazione di norme di diritto o di valutazione di fatti e prove effettuate dall'organo giurisdizionale medesimo, e limitando tale

responsabilità ai soli casi di dolo o colpa grave, ai sensi dell'art. 2, commi 1 e 2, della legge n. 117/88, la Repubblica italiana era venuta meno agli obblighi ad essa incombenti in considerazione del principio generale di responsabilità degli Stati membri per violazione del diritto dell'Unione da parte di un proprio organo giurisdizionale di ultimo grado.

7 Il 9 ottobre seguente la Commissione trasmetteva alla Repubblica italiana una lettera di diffida che restava senza risposta.

8 Con lettera del 22 marzo 2010 la Commissione faceva pervenire alla Repubblica italiana un parere motivato, invitandola ad adottare le misure necessarie per conformarvisi entro il termine di due mesi a decorrere dalla sua ricezione. Atteso che tale parere motivato restava parimenti senza risposta, la Commissione decideva di proporre alla Corte il presente ricorso.

Sul ricorso

Argomenti delle parti

9 La Commissione deduce che le menzionate disposizioni della legge n. 117/88, che hanno già costituito oggetto di esame da parte della Corte nella citata sentenza Traghetti del Mediterraneo, sono incompatibili con la giurisprudenza della Corte relativa alla responsabilità degli Stati membri per violazione del diritto dell'Unione da parte di un proprio organo giurisdizionale di ultimo grado, in particolare con la menzionata sentenza Köbler.

10 A sostegno del ricorso la Commissione deduce, sostanzialmente, due addebiti. Da un lato, contesta alla Repubblica italiana di avere escluso, ai sensi dell'art. 2, secondo comma, della legge n. 117/88, qualsiasi responsabilità dello Stato italiano per i danni causati a singoli dalla violazione del diritto dell'Unione da parte di un proprio organo giurisdizionale di ultimo grado, qualora tale violazione derivi da un'interpretazione di norme di diritto o dalla valutazione di fatti e prove effettuate dall'organo giurisdizionale medesimo. Dall'altro, la Commissione contesta alla Repubblica italiana di aver limitato, in casi diversi dall'interpretazione di norme di diritto o dalla valutazione di fatti e prove, la possibilità di invocare tale responsabilità ai soli casi di dolo o colpa grave, il che non sarebbe conforme ai principi elaborati dalla giurisprudenza della Corte.

11 L'istituzione fa valere, a tal riguardo, che, al punto 42 della menzionata sentenza Traghetti del Mediterraneo, la Corte, richiamandosi alla citata sentenza Köbler, ha rammentato che la responsabilità dello Stato per i danni arrecati ai singoli a causa di una violazione del diritto dell'Unione imputabile ad un organo giurisdizionale nazionale di ultimo grado può sorgere solamente per violazione manifesta del diritto vigente compiuta da tale organo giurisdizionale. La Commissione ricorda che tale violazione manifesta viene valutata, in particolare, alla luce di determinati criteri, quali il grado di chiarezza e di precisione della norma violata, il carattere scusabile ovvero inescusabile dell'errore di diritto commesso, ed è presunta, in ogni caso, quando la decisione interessata interviene ignorando manifestamente la giurisprudenza della Corte in materia. Inoltre, a parere della Commissione, non può escludersi che il diritto nazionale precisi tali criteri, criteri che non possono, in nessun caso, imporre requisiti più rigorosi di quelli derivanti dalla condizione della manifesta violazione del diritto vigente.

12 La Commissione deduce che, nella menzionata sentenza Traghetti del Mediterraneo, la Corte ha affermato, da un lato, che il diritto dell'Unione osta ad una legislazione nazionale che escluda, in maniera generale, la responsabilità dello Stato membro interessato per i danni arrecati ai singoli a

seguito di una violazione del diritto dell'Unione imputabile a un organo giurisdizionale di ultimo grado, qualora tale violazione derivi da un'interpretazione di norme di diritto o da una valutazione di fatti e prove operate dall'organo giurisdizionale medesimo. L'istituzione ricorda, dall'altro, che la Corte ha parimenti dichiarato l'incompatibilità di una limitazione di tale responsabilità ai soli casi di dolo o colpa grave del giudice, ove una tale limitazione conduca ad escludere la sussistenza della responsabilità dello Stato membro interessato in altri casi in cui sia stata accertata una violazione manifesta del diritto vigente.

13 La Commissione aggiunge che dalla motivazione e dal dispositivo della menzionata sentenza Traghetti del Mediterraneo emerge, conseguentemente, che la Corte ha ritenuto che la normativa italiana in questione determinasse, al tempo stesso, un'esclusione della responsabilità dello Stato nel settore dell'interpretazione delle norme di diritto o della valutazione di fatti e prove nonché una limitazione della responsabilità negli altri settori di attività giurisdizionale, quali la nomina di tutori o le dichiarazioni di incapacità. In tal senso, nella causa da cui è scaturita la detta sentenza, la Corte avrebbe, da un lato, respinto l'interpretazione sostenuta dalla Repubblica italiana all'udienza, secondo cui la legge n. 117/88 conterrebbe unicamente una clausola limitativa della responsabilità per tutti i settori dell'attività giurisdizionale, e, dall'altro, rilevato l'incompatibilità con il diritto dell'Unione delle disposizioni di cui trattasi.

14 Il tenore dell'art. 2 della legge n. 117/88 sarebbe d'altronde inequivocabile a tal riguardo, in quanto la nozione di «colpa grave» figurerebbe ai commi 1 e 3 di tale articolo, ma non al secondo comma del medesimo.

15 Per quanto attiene al secondo addebito, la Commissione deduce che la giurisprudenza della suprema Corte di cassazione, fermo restando che essa non riguarda disposizioni connesse con l'interpretazione del diritto dell'Unione, ha interpretato la nozione di «colpa grave» in termini estremamente restrittivi, il che, in contrasto con i principi elaborati dalla giurisprudenza della Corte, determina una limitazione della responsabilità dello Stato italiano, anche in casi diversi dall'interpretazione di norme di diritto o dalla valutazione di fatti e prove.

16 A tal riguardo, la Commissione richiama due sentenze di detto giudice, pronunciate, rispettivamente, in data 5 luglio 2007, n. 15227, e 18 marzo 2008, n. 7272, secondo cui tale nozione sarebbe stata interpretata, sostanzialmente, in termini tali da coincidere con il «carattere manifestamente aberrante dell'interpretazione» effettuata dal magistrato. In tal senso, la Commissione menziona, in particolare, la massima della seconda delle menzionate sentenze in cui la suprema Corte di cassazione avrebbe affermato che i presupposti previsti dall'art. 2, terzo comma, lett. a), della legge n. 117/88 sussistono «allorquando, nel corso dell'attività giurisdizionale, (...) si sia concretizzata una violazione evidente, grossolana e macroscopica della norma stessa ovvero una lettura di essa in termini contrastanti con ogni criterio logico o l'adozione di scelte aberranti nella ricostruzione della volontà del legislatore o la manipolazione assolutamente arbitraria del testo normativo».

17 A parere della Commissione, la responsabilità dello Stato italiano per violazione del diritto dell'Unione da parte di uno dei propri organi giurisdizionali di ultimo grado non può essere quindi fatta valere negli stessi termini stabiliti dalla giurisprudenza della Corte e risulta, in pratica, difficilmente invocabile.

18 Conseguentemente, sembrerebbe che, malgrado la pronuncia della menzionata sentenza Traghetti del Mediterraneo, il testo della legge n. 117/88 sia stato mantenuto inalterato e che la suprema Corte di cassazione non abbia modificato il proprio orientamento giurisprudenziale

restrittivo, e ciò nonostante il fatto che detta sentenza abbia operato una «rielaborazione evidente» della normativa di cui trattasi.

19 La Repubblica italiana contesta l'inadempimento addebitatole.

20 A suo parere, la Commissione interpreta erroneamente la legge n. 117/88. L'art. 2 di detta legge conterrebbe unicamente una clausola limitativa della responsabilità, a prescindere dall'attività giurisdizionale in questione. Infatti, i presupposti fissati al primo comma dell'art. 2 della legge medesima, precisati, con riguardo alla nozione di «colpa grave», al successivo terzo comma, si applicherebbero parimenti nell'ambito del secondo comma dell'articolo stesso, relativo all'interpretazione di norme di diritto ed alla valutazione di fatti e prove.

21 Contrariamente a quanto sostenuto dalla Commissione, nella menzionata sentenza Traghetti del Mediterraneo la Corte non avrebbe respinto l'interpretazione dell'art. 2 della legge n. 117/88 sostenuta dalla Repubblica italiana, bensì si sarebbe limitata a rispondere alla questione pregiudiziale formulata dal giudice del rinvio.

22 Inoltre, in tale sentenza, la Corte non si sarebbe espressamente pronunciata sull'incompatibilità della legge n. 117/88 con il diritto dell'Unione. Orbene, la legge italiana non sarebbe di per sé in contrasto con la giurisprudenza della Corte, atteso che ai giudici nazionali sarebbe consentito procedere ad un'interpretazione di tale legge conforme ai requisiti del diritto dell'Unione e, in particolare, a quelli fissati nelle menzionate sentenze Köbler e Traghetti del Mediterraneo. Infatti, la nozione di «colpa grave» contenuta nella normativa italiana in esame coinciderebbe, in effetti, con la condizione della «violazione grave e manifesta del diritto dell'Unione», quale definita dalla giurisprudenza della Corte.

23 La Repubblica italiana deduce che un inadempimento potrebbe essere dichiarato solamente qualora la giurisprudenza nazionale interpretasse la legge n. 117/88 in termini non conformi a tali requisiti. Orbene, la Commissione non sarebbe stata in grado di dimostrare l'esistenza, successivamente alla pronuncia della menzionata sentenza Traghetti del Mediterraneo, di sentenze della suprema Corte di cassazione che accolgano un'interpretazione dell'art. 2 della legge n. 117/88 che presenti un collegamento con il diritto dell'Unione né, tanto meno, di sentenze che accolgano un'interpretazione di tale legge differente da quella sostenuta dal governo italiano.

24 Infatti, le due sentenze della suprema Corte successive alla citata sentenza Traghetti del Mediterraneo, richiamate dalla Commissione, non riguarderebbero una violazione dei principi del diritto dell'Unione. Inoltre, dette sentenze dimostrerebbero che la suprema Corte di cassazione ha inteso il terzo comma, dell'art. 2 della legge n. 177/88 quale strumento interpretativo del precedente secondo comma e che quest'ultimo comma non può essere pertanto inteso nel senso che costituisca una clausola di esclusione della responsabilità.

25 A sostegno di tale argomento, la Repubblica italiana sottolinea che la menzionata sentenza della suprema Corte di cassazione del 18 marzo 2008 non fa alcun riferimento all'art. 2, secondo comma, della legge n. 117/88, laddove, secondo la tesi sostenuta dalla Commissione, l'applicazione di tale disposizione avrebbe peraltro consentito alla suprema Corte di respingere il ricorso nella causa oggetto della sentenza stessa. Dalla mancata menzione di detto secondo comma dell'art. 2 deriverebbe che tale disposizione non può essere, in realtà, intesa nel senso che costituisca una clausola di esclusione della responsabilità.

26 L'errore di interpretazione della Commissione sarebbe parimenti evidenziato dall'affermazione, contenuta nella citata sentenza della suprema Corte di cassazione del 5 luglio

2007, secondo cui le «ipotesi specifiche» previste dall'art. 2 della legge n. 177/88, «hanno quale comune fattore» una negligenza inescusabile. Ne conseguirebbe che tale articolo dovrebbe essere complessivamente inteso nel senso che subordina il sorgere della responsabilità dello Stato al compimento di una negligenza di tal genere da parte del giudice nazionale.

Giudizio della Corte

27 Si deve rilevare, in limine, che la Repubblica italiana non contesta l'applicabilità dell'art. 2 della legge n. 117/88 alle azioni di responsabilità proposte da singoli nei confronti dello Stato italiano per violazione del diritto dell'Unione da parte di uno dei suoi organi giurisdizionali di ultimo grado.

28 Le parti dissentono, tuttavia, sulla questione della conformità di tale articolo con il diritto dell'Unione e, in particolare, con la giurisprudenza della Corte.

29 Come rammentato da costante giurisprudenza, nell'ambito del procedimento per inadempimento ex art. 258 TFUE, se è pur vero che incombe alla Commissione dimostrare l'esistenza del preteso inadempimento, spetta allo Stato membro convenuto, una volta che la Commissione abbia fornito elementi sufficienti a dimostrare la veridicità dei fatti contestati, confutare in modo sostanziale e dettagliato i dati forniti e le conseguenze che ne derivano (v. sentenze 22 settembre 1988, causa 272/86, Commissione/Grecia, Racc. pag. 4875, punto 21; 7 luglio 2009, causa C-369/07, Commissione/Grecia, Racc. pag. I-5703, punto 75, e 6 ottobre 2009, causa C-335/07, Commissione/Finlandia, Racc. pag. I-9459, punto 47).

30 Si deve rilevare che, al di fuori dei casi di dolo e di diniego di giustizia, l'art. 2, primo comma, della legge n. 117/88 prevede che la responsabilità dello Stato italiano per violazione del diritto dell'Unione può sorgere qualora un magistrato abbia commesso «colpa grave» nell'esercizio delle proprie funzioni. Quest'ultima nozione viene definita nel successivo terzo comma, lett. a), quale «grave violazione di legge determinata da negligenza inescusabile». Ai sensi del secondo comma del medesimo articolo, nell'esercizio delle funzioni giudiziarie non può dar luogo a responsabilità l'interpretazione di norme di diritto né la valutazione dei fatti e delle prove.

31 In primo luogo, la Commissione contesta alla Repubblica italiana di escludere, per effetto dell'art. 2, secondo comma, della legge n. 117/88, qualsiasi responsabilità dello Stato italiano per i danni causati a singoli derivanti da una violazione del diritto dell'Unione compiuta da uno dei suoi organi giurisdizionali di ultimo grado, qualora tale violazione derivi dall'interpretazione di norme di diritto o dalla valutazione dei fatti e delle prove effettuate dal giudice medesimo.

32 A sostegno di tale primo addebito la Commissione deduce che tale disposizione costituisce una clausola di esclusione di responsabilità autonoma rispetto al disposto di cui ai commi 1 e 3 del medesimo art. 2.

33 Si deve ricordare, a tal riguardo, che, ai sensi dell'art. 2 della legge n. 117/88, la normativa italiana in materia di responsabilità dello Stato per i danni causati nell'esercizio delle funzioni giudiziarie prevede, da un lato, ai commi 1 e 3 di tale articolo, che tale responsabilità è limitata ai casi di dolo, di colpa grave e di diniego di giustizia, e, dall'altro, al secondo comma dell'articolo stesso, che «non può dar luogo a responsabilità l'attività di interpretazione di norme di diritto né quella di valutazione del fatto e delle prove». Dall'esplicito tenore di quest'ultima disposizione

emerge che tale responsabilità resta esclusa, in via generale, nell'ambito dell'interpretazione del diritto e della valutazione dei fatti e delle prove.

34 Negli stessi termini il giudice del rinvio ha d'altronde esposto l'art. 2 della legge n. 117/88 nelle questioni pregiudiziali sottoposte alla Corte nella causa da cui è scaturita la menzionata sentenza Traghetti del Mediterraneo, come emerge dal punto 20 della medesima.

35 Orbene, ai punti 33-40 di tale sentenza, la Corte ha affermato che il diritto dell'Unione osta ad una legislazione nazionale che escluda, in maniera generale, la responsabilità dello Stato membro per i danni arrecati ai singoli a seguito di una violazione del diritto dell'Unione imputabile a un organo giurisdizionale di ultimo grado per il motivo che la violazione controversa risulti da un'interpretazione delle norme giuridiche o da una valutazione dei fatti e delle prove operate da tale organo giurisdizionale.

36 La Repubblica italiana deduce, richiamandosi alle due sentenze della suprema Corte di cassazione menzionate supra al punto 16, che l'interpretazione dell'art. 2 della legge n. 117/88 operata dalla Commissione è erronea.

37 Tuttavia, a prescindere dal significato da attribuire al fatto che la motivazione della sentenza della suprema Corte di cassazione del 18 marzo 2008 non fa riferimento all'art. 2, secondo comma, della legge n. 117/88 nonché al passo della sentenza della Corte medesima del 5 luglio 2007, secondo cui le «ipotesi specifiche» previste all'art. 2 di tale legge hanno quale «comune fattore» una negligenza inescusabile, si deve rilevare che, a fronte dell'esplicito tenore dell'art. 2, secondo comma, di tale legge, lo Stato membro convenuto non ha fornito alcun elemento in grado di dimostrare validamente che, nell'ipotesi di violazione del diritto dell'Unione da parte di uno dei propri organi giurisdizionali di ultimo grado, tale disposizione venga interpretata dalla giurisprudenza quale semplice limite posto alla sua responsabilità qualora la violazione risulti dall'interpretazione delle norme di diritto o dalla valutazione dei fatti e delle prove effettuate dall'organo giurisdizionale medesimo, e non quale esclusione di responsabilità.

38 Il primo addebito della Commissione deve essere conseguentemente accolto.

39 In secondo luogo, la Commissione contesta alla Repubblica italiana di limitare, in casi diversi dall'interpretazione delle norme di diritto o dalla valutazione di fatti e di prove, la possibilità di invocare la responsabilità dello Stato italiano per violazione del diritto dell'Unione da parte di uno dei propri organi giurisdizionali di ultimo grado ai soli casi di dolo o di colpa grave, il che non sarebbe conforme ai principi elaborati dalla giurisprudenza della Corte. A tal riguardo, la Commissione sostiene, segnatamente, che la nozione di «colpa grave», di cui all'art. 2, commi 1 e 3, della legge n. 117/88, viene interpretata dalla suprema Corte di cassazione in termini coincidenti con il «carattere manifestamente aberrante dell'interpretazione» effettuata dal magistrato e non con la nozione di «violazione manifesta del diritto vigente» postulata dalla Corte ai fini del sorgere della responsabilità dello Stato per violazione del diritto dell'Unione.

40 Si deve ricordare, a tal riguardo, che, secondo costante giurisprudenza della Corte, tre sono le condizioni in presenza delle quali uno Stato membro è tenuto al risarcimento dei danni causati ai singoli per violazione del diritto dell'Unione al medesimo imputabile, vale a dire che la norma giuridica violata sia preordinata a conferire diritti ai singoli, che si tratti di violazione sufficientemente caratterizzata e, infine, che esista un nesso causale diretto tra la violazione dell'obbligo incombente allo Stato e il danno subito dai soggetti lesi (v. sentenze 5 marzo 1996, cause riunite C-46/93 e C-48/93, Brasserie du pêcheur e Factortame, Racc. pag. I-1029, punto 51; 4

luglio 2000, causa C-424/97, Haim, Racc. pag. I-5123, punto 36, nonché 24 marzo 2009, causa C-445/06, Danske Slagterier, Racc. pag. I-2119, punto 20).

41 La responsabilità dello Stato per i danni causati dalla decisione di un organo giurisdizionale nazionale di ultimo grado che violi una norma di diritto dell'Unione è disciplinata dalle stesse condizioni, ove la Corte ha tuttavia precisato che, in tale contesto, la seconda di dette condizioni dev'essere intesa nel senso che consenta di invocare la responsabilità dello Stato solamente nel caso eccezionale in cui il giudice abbia violato in maniera manifesta il diritto vigente (v. sentenza Köbler, cit., punti 52 e 53).

42 Dalla giurisprudenza della Corte emerge, inoltre, che, se è pur vero che non si può escludere che il diritto nazionale precisi i criteri relativi alla natura o al grado di una violazione, criteri da soddisfare affinché possa sorgere la responsabilità dello Stato in un'ipotesi di tal genere, tali criteri non possono, in nessun caso, imporre requisiti più rigorosi di quelli derivanti dalla condizione di una manifesta violazione del diritto vigente (v. sentenza Traghetti del Mediterraneo, cit., punto 44 nonché la giurisprudenza ivi citata).

43 Nella specie, si deve rilevare che la Commissione ha fornito, alla luce, segnatamente, degli argomenti riassunti supra al punto 16, elementi sufficienti da cui emerge che la condizione della «colpa grave», di cui all'art. 2, commi 1 e 3, della legge n. 117/88, che deve sussistere affinché possa sorgere la responsabilità dello Stato italiano, viene interpretata dalla suprema Corte di cassazione in termini tali che finisce per imporre requisiti più rigorosi di quelli derivanti dalla condizione di «violazione manifesta del diritto vigente».

44 In risposta a tale argomento della Commissione la Repubblica italiana si limita, sostanzialmente, ad affermare, da un lato, che le sentenze della suprema Corte di cassazione menzionate supra al punto 16 non riguardano una violazione del diritto dell'Unione e, dall'altro, che l'art. 2 della legge n. 117/88 può essere oggetto di interpretazione conforme al diritto dell'Unione medesimo e che la nozione di «colpa grave» di cui al detto articolo è, in realtà, equivalente a quella di «violazione manifesta del diritto vigente».

45 Orbene, indipendentemente dalla questione se la nozione di «colpa grave», ai sensi della legge n. 117/88, malgrado il rigoroso contesto in cui essa si colloca all'art. 2, terzo comma, della legge medesima, possa essere effettivamente interpretata, nell'ipotesi di violazione del diritto dell'Unione da parte di un organo giurisdizionale di ultimo grado dello Stato membro convenuto, in termini tali da corrispondere al requisito di «violazione manifesta del diritto vigente» fissato dalla giurisprudenza della Corte, si deve rilevare che la Repubblica italiana non ha richiamato, in ogni caso, nessuna giurisprudenza che, in detta ipotesi, vada in tal senso e non ha quindi fornito la prova richiesta quanto al fatto che l'interpretazione dell'art. 2, commi 1 e 3, di tale legge accolta dai giudici italiani sia conforme alla giurisprudenza della Corte.

46 Alla luce della giurisprudenza citata supra al punto 29, si deve concludere che la Repubblica italiana non ha confutato in termini sufficientemente sostanziali e dettagliati l'addebito contestatole dalla Commissione, secondo cui la normativa italiana limita, in casi diversi dall'interpretazione di norme di diritto o dalla valutazione dei fatti e delle prove, la responsabilità dello Stato italiano per violazione del diritto dell'Unione da parte di uno dei propri organi giurisdizionali di ultimo grado in modo non conforme ai principi elaborati dalla giurisprudenza della Corte.

47 Alla luce delle suesposte considerazioni, il secondo addebito della Commissione deve essere accolto ed il ricorso dalla medesima proposto deve ritenersi fondato.

48 Conseguentemente si deve dichiarare che:

– escludendo qualsiasi responsabilità dello Stato italiano per i danni arrecati ai singoli a seguito di una violazione del diritto dell'Unione imputabile a un organo giurisdizionale nazionale di ultimo grado, qualora tale violazione risulti da interpretazione di norme di diritto o di valutazione di fatti e prove effettuate dall'organo giurisdizionale medesimo, e

– limitando tale responsabilità ai soli casi di dolo o colpa grave,

ai sensi dell'art. 2, commi 1 e 2, della legge n. 117/88, la Repubblica italiana è venuta meno agli obblighi ad essa incombenti in forza del principio generale di responsabilità degli Stati membri per violazione del diritto dell'Unione da parte di uno dei propri organi giurisdizionali di ultimo grado.

Sulle spese

49 Ai sensi dell'art. 69, n. 2, del regolamento di procedura, la parte soccombente è condannata alle spese, se ne è stata fatta domanda. Poiché la Commissione ha concluso in tal senso, la Repubblica italiana, rimasta soccombente, deve essere condannata alle spese.

Per questi motivi, la Corte (Terza Sezione) dichiara e statuisce:

1) **La Repubblica italiana,**

– **escludendo qualsiasi responsabilità dello Stato italiano per i danni arrecati ai singoli a seguito di una violazione del diritto dell'Unione imputabile a un organo giurisdizionale nazionale di ultimo grado, qualora tale violazione risulti da interpretazione di norme di diritto o da valutazione di fatti e prove effettuate dall'organo giurisdizionale medesimo, e**

– **limitando tale responsabilità ai soli casi di dolo o colpa grave,**

ai sensi dell'art. 2, commi 1 e 2, della legge 13 aprile 1988, n. 117, sul risarcimento dei danni cagionati nell'esercizio delle funzioni giudiziarie e sulla responsabilità civile dei magistrati, è venuta meno agli obblighi ad essa incombenti in forza del principio generale di responsabilità degli Stati membri per violazione del diritto dell'Unione da parte di uno dei propri organi giurisdizionali di ultimo grado.

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

Firme

SENTENZA DELLA CORTE (Grande Sezione)
13 giugno 2006*

Nel procedimento C-173/03,

avente ad oggetto la domanda di pronuncia pregiudiziale proposta alla Corte, ai sensi dell'art. 234 CE, dal Tribunale di Genova con ordinanza 20 marzo 2003, pervenuta in cancelleria il 14 aprile 2003, nella causa

Traghetti del Mediterraneo SpA, in liquidazione,

contro

Repubblica italiana,

LA CORTE (Grande Sezione),

composta dal sig. V. Skouris, presidente, dai sigg. P. Jann, C.W.A. Timmermans (relatore), K. Schiemann e J. Makarczyk, presidenti di sezione, dal sig. J.N. Cunha Rodrigues, dalla sig.ra R. Silva de Lapuerta, dai sigg. K. Lenaerts, P. Kūris, E. Juhász e U. Lõhmus, giudici,

* Lingua processuale: l'italiano.

35

avvocato generale: sig. P. Léger,
cancelliere: sig.ra M. Ferreira, amministratore principale,

vista la fase scritta del procedimento e in seguito alla trattazione orale del 7 dicembre 2004,

considerate le osservazioni presentate:

— per la Traghetti del Mediterraneo Spa, in liquidazione, dagli avv.ti V. Roppo, P. Canepa e S. Sardano;

— per il governo italiano, dal sig. I.M. Braguglia, in qualità di agente, assistito dai sigg. G. Aiello e G. De Bellis, avvocati dello Stato;

— per il governo greco, dalle sig.re E. Samoni e Z. Chatzipavlou, nonché dai sigg. M. Apessos, K. Boskovits e K. Georgiadis, in qualità di agenti;

— per l'Irlanda, dal sig. D. O'Hagan, in qualità di agente, assistito dagli avv.ti P. Sreenan, SC, e P. McGarry, BL;

— per il governo dei Paesi Bassi, dalla sig.ra S. Terstal, in qualità di agente;

— per il governo del Regno Unito, dalla sig.ra R. Caudwell, in qualità di agente, assistita dai sigg. D. Anderson, QC, e M. Hoskins, barrister;

— per la Commissione delle Comunità europee, dalla sig.ra D. Maidani e dal sig. V. Di Bucci, in qualità di agenti,

sentite le conclusioni dell'avvocato generale, presentate all'udienza dell'11 ottobre 2005,

ha pronunciato la seguente

Sentenza

1 La domanda di pronuncia pregiudiziale verte sul principio e sulle condizioni per la sussistenza della responsabilità extracontrattuale degli Stati membri per i danni arrecati ai singoli da una violazione del diritto comunitario, allorquando tale violazione è imputabile a un organo giurisdizionale nazionale.

2 Tale domanda è stata proposta nell'ambito di una causa intentata contro la Repubblica italiana dalla Traghetti del Mediterraneo SpA, impresa di trasporti marittimi, attualmente in liquidazione (in prosieguo: la «TDM»), al fine di ottenere il risarcimento del danno che essa avrebbe subito a causa di un'erronea interpretazione, da parte della Corte suprema di cassazione, delle norme comunitarie relative alla concorrenza e agli aiuti di Stato e, in particolare, per il rifiuto opposto da quest'ultima alla sua richiesta di sottoporre alla Corte le pertinenti questioni di interpretazione del diritto comunitario.

Contesto normativo nazionale

3 Ai sensi dell'art. 1, n. 1, della legge 13 aprile 1988, n. 117 [sul] risarcimento dei danni cagionati nell'esercizio delle funzioni giudiziarie e [sulla] responsabilità civile dei magistrati (GURI n. 88 del 15 aprile 1988, pag. 3; in prosieguo: la «legge n. 117/88»), detta legge si applica «a tutti gli appartenenti alle magistrature ordinaria, amministrativa, contabile, militare e speciali, che esercitano l'attività giudiziaria, indipendentemente dalla natura delle funzioni, nonché agli estranei che partecipano all'esercizio della funzione giudiziaria».

4 L'art. 2 della legge n. 117/88 prevede:

«1. Chi ha subito un danno ingiusto per effetto di un comportamento, di un atto o di un provvedimento giudiziario posto in essere dal magistrato con dolo o colpa grave nell'esercizio delle sue funzioni ovvero per diniego di giustizia può agire contro lo Stato per ottenere il risarcimento dei danni patrimoniali e anche di quelli non patrimoniali che derivino da privazione della libertà personale.

2. Nell'esercizio delle funzioni giudiziarie non può dar luogo a responsabilità l'attività di interpretazione di norme di diritto né quella di valutazione del fatto e delle prove.

3. Costituiscono colpa grave:

a) la grave violazione di legge determinata da negligenza inescusabile;

b) l'affermazione, determinata da negligenza inescusabile, di un fatto la cui esistenza è incontrastabilmente esclusa dagli atti del procedimento;

c) la negazione, determinata da negligenza inescusabile, di un fatto la cui esistenza risulta incontrastabilmente dagli atti del procedimento;

d) l'emissione di provvedimento concernente la libertà della persona fuori dei casi consentiti dalla legge oppure senza motivazione».

5 Ai sensi dell'art. 3, n. 1, prima frase, della legge n. 117/88, costituisce peraltro un diniego di giustizia «il rifiuto, l'omissione o il ritardo del magistrato nel compimento di atti del suo ufficio quando, trascorso il termine di legge per il compimento dell'atto, la parte ha presentato istanza per ottenere il provvedimento e sono decorsi inutilmente, senza giustificato motivo, trenta giorni dalla data di deposito in cancelleria».

6 Gli articoli seguenti della legge n. 117/88 precisano le condizioni e le modalità per proporre un'azione di risarcimento del danno ai sensi degli artt. 2 o 3 di detta legge, così come le azioni che possono essere intraprese, a posteriori, nei confronti del magistrato che si sia reso colpevole di dolo o colpa grave nell'esercizio delle sue funzioni, se non addirittura di un diniego di giustizia.

I fatti all'origine della controversia nella causa principale e le questioni pregiudiziali

7 La TDM e la Tirrenia di Navigazione (in prosieguo: la «Tirrenia») sono due imprese di trasporti marittimi che, negli anni '70, effettuavano regolari collegamenti marittimi tra l'Italia continentale e le isole della Sardegna e della Sicilia. Nel 1981, mentre era stata sottoposta alla procedura di concordato, la TDM citava la Tirrenia in giudizio dinanzi al Tribunale di Napoli al fine di ottenere il risarcimento del pregiudizio che essa avrebbe subito, negli anni precedenti, a causa della politica di prezzi bassi praticata da quest'ultima.

8 La TDM invocava, a tal riguardo, tanto la violazione, da parte della sua concorrente, dell'art. 2598, n. 3, del codice civile italiano, relativo agli atti di concorrenza sleale, quanto la violazione degli artt. 85, 86, 90 e 92 del Trattato CEE (divenuti, rispettivamente, artt. 85, 86, 90 e 92 del Trattato CE, a loro volta diventati artt. 81 CE, 82 CE, 86 CE, e, in seguito a modifica, 87 CE) per il fatto che, a suo parere, la Tirrenia aveva violato le norme fondamentali di tale Trattato, e in particolare aveva abusato della propria posizione dominante sul mercato in questione, praticando tariffe notevolmente inferiori al prezzo di costo grazie al conseguimento di sovvenzioni pubbliche la cui legittimità sarebbe stata dubbia alla luce del diritto comunitario.

9 Con sentenza del Tribunale di Napoli 26 maggio 1993, confermata in appello dalla sentenza 13 dicembre 1996 della Corte d'appello di Napoli, tale domanda di risarcimento veniva tuttavia respinta dai giudici italiani, poiché le sovvenzioni concesse dalle autorità di tale Stato erano legittime in quanto perseguivano obiettivi di interesse generale connessi, in particolare, allo sviluppo del Mezzogiorno ed in quanto, in ogni caso, non recavano pregiudizio all'esercizio di attività di trasporto marittimo diverse e concorrenti rispetto a quelle censurate dalla TDM. Pertanto, nessun atto di concorrenza sleale poteva essere imputato alla Tirrenia.

10 Ritenendo, da parte sua, che queste due sentenze fossero viziate da errori di diritto, in quanto fondate, in particolare, su un'interpretazione erronea delle norme del Trattato in materia di aiuti di Stato, il curatore fallimentare della TDM proponeva contro la sentenza della Corte d'appello di Napoli un ricorso in cassazione, nell'ambito del quale invitava la Corte suprema di cassazione a sottoporre alla Corte, ai sensi dell'art. 177, terzo comma, del Trattato CE (divenuto articolo 234, terzo comma, CE), le pertinenti questioni d'interpretazione del diritto comunitario.

11 Con sentenza 19 aprile 2000, n. 5087 (in prosieguo: la «sentenza 19 aprile 2000»), la Corte suprema di cassazione tuttavia rifiutava di accogliere tale istanza poiché la soluzione adottata dai giudici di merito rispettava la lettera delle pertinenti disposizioni del Trattato ed era, per di più, perfettamente conforme alla giurisprudenza della Corte, in particolare alla sentenza 22 maggio 1985, causa 13/83, Parlamento/Consiglio (Racc. pag. 1513).

12 Per giungere a tale conclusione, la Corte suprema di cassazione rilevava, da un lato, riguardo alla presunta violazione degli artt. 90 e 92 del Trattato, che tali articoli permettono di derogare, a certe condizioni, al divieto generale degli aiuti di Stato al fine di favorire lo sviluppo economico di regioni svantaggiate o di soddisfare domande di beni e servizi che il gioco della libera concorrenza non permette di soddisfare pienamente. Orbene, secondo tale giudice, tali condizioni ricorrerebbero appunto nella fattispecie in quanto, nel corso del periodo contestato (cioè tra il 1976 e il 1980), i trasporti di massa tra l'Italia continentale e le sue isole maggiori potevano essere assicurati, attesi i loro costi, solo per via marittima, cosicché sarebbe stato necessario soddisfare la domanda, sempre più pressante, per tale tipo di servizi affidando la gestione di tali trasporti ad un concessionario pubblico che praticava una tariffa imposta.

13 Secondo lo stesso giudice, la distorsione della concorrenza che deriverebbe dall'esistenza di tale concessione non comporterebbe, tuttavia, l'illegittimità automatica dell'aiuto accordato. In effetti, l'attribuzione di una tale concessione di servizio pubblico comporterebbe sempre, implicitamente, un effetto distorsivo della

concorrenza e la TDM non sarebbe riuscita a dimostrare che la Tirrenia avesse tratto vantaggio dall'aiuto accordato dallo Stato per realizzare utili connessi ad attività diverse da quelle per cui le sovvenzioni erano state effettivamente concesse.

14 Dall'altro lato, quanto al motivo relativo alla violazione degli artt. 85 e 86 del Trattato, la Corte suprema di cassazione lo ha respinto in quanto infondato poiché, all'epoca dei fatti della controversia, l'attività di cabotaggio marittimo non era ancora stata liberalizzata e poiché la natura ed il contesto territoriale limitati di tale attività non consentivano di individuare chiaramente il mercato rilevante ai sensi dell'art. 86 del Trattato. In siffatto contesto, tale giudice ha, tuttavia, rilevato che, se era difficile identificare detto mercato, una concorrenza reale poteva nondimeno esercitarsi nel settore interessato dal momento che l'aiuto concesso nella fattispecie riguardava solamente una delle attività tra quelle, numerose, tradizionalmente svolte da un'impresa di trasporto marittimo e che era per di più limitata ad un solo Stato membro.

15 In tali circostanze, la Corte suprema di cassazione ha, di conseguenza, respinto il ricorso per cui era stata adita, dopo aver rigettato anche le censure sollevate dalla TDM riguardo alla violazione delle disposizioni nazionali relative agli atti di concorrenza sleale e all'omissione da parte della Corte d'appello di Napoli di statuire sulla domanda della TDM diretta a sottoporre alla Corte le pertinenti questioni d'interpretazione. Precisamente tale decisione di rigetto è all'origine del procedimento pendente dinanzi al giudice del rinvio.

16 Infatti, ritenendo che la sentenza 19 aprile 2000 fosse fondata su un'errata interpretazione delle norme del Trattato in materia di concorrenza e di aiuti di Stato e sulla premessa erronea dell'esistenza di una giurisprudenza costante della Corte in materia, il curatore fallimentare della TDM, società nel frattempo messa in liquidazione, citava la Repubblica italiana dinanzi al Tribunale di Genova per ottenere la condanna di quest'ultima al risarcimento del danno che tale impresa avrebbe subito a causa degli errori di interpretazione commessi dalla Corte suprema di cassazione e a causa della violazione dell'obbligo di rinvio che graverebbe a carico di quest'ultimo organo giurisdizionale ai sensi dell'art. 234, terzo comma, CE.

17 A tal riguardo, fondandosi, segnatamente, sulla decisione della Commissione 21 giugno 2001, 2001/851/CE, relativa agli aiuti di Stato corrisposti dall'Italia alla compagnia marittima Tirrenia di Navigazione (GU L 318, pag. 9) — decisione riguardante, sì, sovvenzioni concesse successivamente al periodo controverso nella causa principale, ma adottata al termine di un procedimento avviato dalla Commissione delle Comunità europee prima dell'udienza dibattimentale della Corte suprema di cassazione nella causa conclusasi con sentenza 19 aprile 2000 — la TDM sostiene che, se quest'ultimo giudice si fosse rivolto alla Corte, l'esito del ricorso in cassazione sarebbe stato completamente diverso. Al pari della Commissione, nella summenzionata decisione, la Corte avrebbe, infatti, rilevato la dimensione comunitaria delle attività di cabotaggio marittimo così come le difficoltà inerenti alla valutazione della compatibilità di sovvenzioni pubbliche con le norme del Trattato in materia di aiuti di Stato, il che avrebbe portato la Corte di cassazione a dichiarare illegittimi gli aiuti concessi alla Tirrenia.

18 La Repubblica italiana contesta la ricevibilità stessa di tale azione di risarcimento, basandosi sul tenore della legge n. 117/88, ed in particolare sul suo art. 2, n. 2, ai sensi del quale l'interpretazione di norme giuridiche effettuata nell'ambito dell'esercizio delle funzioni giurisdizionali non potrebbe comportare la responsabilità dello Stato. Tuttavia, nel caso in cui la ricevibilità di tale ricorso dovesse essere ammessa dal giudice del rinvio, essa sostiene, in subordine, che il ricorso deve in ogni caso essere respinto poiché non ricorrerebbero i presupposti per un rinvio pregiudiziale e la sentenza 19 aprile 2000, passata in giudicato, non potrebbe più essere rimessa in discussione.

19 In risposta a tali argomentazioni, la TDM si interroga sulla compatibilità della legge n. 117/88 con le prescrizioni del diritto comunitario. Essa sostiene, in particolare, che le condizioni di ricevibilità delle azioni previste da tale legge e la prassi seguita in materia dagli organi giurisdizionali nazionali (tra cui la stessa Corte suprema di cassazione) sono talmente restrittive che rendono eccessivamente difficile, se non addirittura impossibile, il conseguimento di un risarcimento da parte dello Stato dei danni causati da provvedimenti giurisdizionali. Di conseguenza, una tale normativa sarebbe in contrasto con i principi sanciti dalla Corte, in particolare, nelle sentenze 19 novembre 1991, cause riunite C-6/90 e C-9/90, Francovich e a. (Racc. pag. I-5357), e 5 marzo 1996, cause riunite C-46/93 e C-48/93, Brasserie du pêcheur et Factortame (Racc. pag. I-1029).

20 Pertanto, nutrendo dubbi quanto alla soluzione da dare alla controversia dinanzi ad esso pendente nonché quanto alla possibilità di estendere al potere giudiziario i principi sanciti dalla Corte, nelle sentenze citate al punto precedente, relative alle violazioni del diritto comunitario commesse nell'esercizio di un'attività legislativa, il Tribunale di Genova ha deciso di sospendere il giudizio e di sottoporre alla Corte le seguenti questioni pregiudiziali:

«1) Se uno Stato [membro] risponda a titolo di responsabilità extracontrattuale nei confronti dei singoli cittadini degli errori dei propri giudici nell'applicazione del diritto comunitario o della mancata applicazione dello stesso e in particolare del mancato assolvimento da parte di un giudice di ultima istanza dell'obbligo di rinvio pregiudiziale alla Corte di Giustizia ai sensi dell'art. 234, comma 3, del Trattato.

2) Nel caso in cui debba ritenersi che uno Stato membro risponda degli errori dei propri giudici nell'applicazione del diritto comunitario e in particolare dell'omesso rinvio pregiudiziale alla Corte di Giustizia da parte di un giudice di ultima istanza ai sensi dell'art. 234, comma 3, del Trattato, se osti all'affermazione di tale responsabilità — e sia quindi incompatibile con i principi del diritto comunitario — una normativa nazionale in tema di responsabilità dello Stato per errori dei giudici che:

— esclude la responsabilità in relazione all'attività di interpretazione delle norme di diritto e di valutazione del fatto e delle prove rese nell'ambito dell'attività giudiziaria,

— limita la responsabilità dello Stato ai soli casi di dolo e colpa grave del giudice».

21 A seguito della pronuncia della sentenza 30 settembre 2003, causa C-224/01, Köbler (Racc. pag. I-10239), il cancelliere della Corte ha inviato copia di tale sentenza al giudice del rinvio chiedendogli se, alla luce del contenuto della sentenza, ritenesse utile mantenere la sua domanda pregiudiziale.

22 Con lettera 13 gennaio 2004, pervenuta alla cancelleria della Corte il 29 gennaio seguente, il Tribunale di Genova, sentite le parti della causa principale, ha ritenuto che la summenzionata sentenza Köbler fornisse una risposta esauriente alla prima delle due questioni da esso proposte, di modo che non è più necessario che la Corte si pronunci su di essa.

23 Esso ha, invece, ritenuto utile mantenere la sua seconda questione affinché la Corte si pronunci, «anche alla luce dei principi affermati (...) nella sentenza Köbler», sulla questione se «osti all'affermazione della responsabilità dello stato per violazioni imputabili a un organo giurisdizionale nazionale una normativa nazionale in tema di responsabilità dello stato per errori del giudice che, come quella italiana, esclude la responsabilità in relazione all'attività di interpretazione delle norme di diritto e di valutazione del fatto e delle prove rese nell'ambito dell'attività giudiziaria e limita la responsabilità dello stato ai soli casi di dolo e colpa grave del giudice».

Sulla questione pregiudiziale

24 In via preliminare, occorre rilevare che la causa pendente dinanzi al giudice del rinvio ha per oggetto un'azione diretta a far sorgere la responsabilità dello Stato per una decisione, non impugnabile, emessa da un organo giurisdizionale supremo. La questione proposta dal giudice del rinvio deve quindi essere intesa come vertente, in sostanza, sulla questione se il diritto comunitario e, in particolare, i principi sanciti

45

dalla Corte nella summenzionata sentenza Köbler, ostino ad una normativa nazionale come quella di cui alla causa principale, che, da un lato, esclude ogni responsabilità dello Stato membro per i danni causati ai singoli a seguito di una violazione del diritto comunitario commessa da un organo giurisdizionale nazionale di ultimo grado allorquando tale violazione risulta da un'interpretazione delle norme di diritto o da una valutazione dei fatti e delle prove ad opera di tale organo giurisdizionale e che, dall'altro lato, limita, peraltro, tale responsabilità ai soli casi del dolo e della colpa grave del giudice.

25 Per la TDM, come per la Commissione, tale questione richiede chiaramente una risposta affermativa. Infatti, dal momento che la valutazione dei fatti e delle prove nonché l'interpretazione delle norme di diritto sarebbero inerenti all'attività giurisdizionale, l'esclusione, in tali casi, della responsabilità dello Stato per i danni arrecati ai singoli a seguito dell'esercizio di tale attività equivarrebbe, in pratica, ad esonerare quest'ultimo da ogni responsabilità per violazioni del diritto comunitario imputabili al potere giudiziario.

26 Per quanto riguarda, peraltro, la limitazione di detta responsabilità ai soli casi del dolo o della colpa grave del giudice, anch'essa sarebbe di natura da condurre ad un'esenzione di fatto da ogni responsabilità dello Stato, poiché, da un lato, la nozione stessa di «colpa grave» non sarebbe lasciata alla libera valutazione del giudice chiamato a statuire su un'eventuale domanda di risarcimento dei danni causati da una decisione giurisdizionale, ma sarebbe rigorosamente delimitata dal legislatore nazionale, che enumererebbe preliminarmente — ed in modo tassativo — le ipotesi di colpa grave.

27 Secondo la TDM si desumerebbe, dall'altro lato, dall'esperienza acquisita in Italia nell'attuazione della legge n. 117/88 che gli organi giurisdizionali di detto Stato, in particolare, la Corte suprema di cassazione, darebbero una lettura estremamente restrittiva di tale legge, così come delle nozioni di «colpa grave» e di «negligenza

inescusabile». Questi nozioni sarebbero interpretate da tale ultimo organo giurisdizionale come una «violazione evidente, grossolana e macroscopica della norma» o contenente una lettura di essa «in termini contrastanti con ogni criterio logico», il che condurrebbe, in pratica, al rigetto quasi sistematico delle denunce presentate contro lo Stato italiano.

28 Al contrario, secondo il governo italiano, sostenuto, su tale punto, dall'Irlanda e dal governo del Regno Unito, una normativa nazionale come quella di cui alla causa principale sarebbe perfettamente conforme ai principi stessi del diritto comunitario dal momento che essa realizzerebbe un giusto equilibrio tra la necessità di preservare l'indipendenza del potere giudiziario e gli imperativi della certezza del diritto, da un lato, e la concessione di una tutela giurisdizionale effettiva ai singoli nei casi più evidenti di violazioni del diritto comunitario imputabili al potere giudiziario, dall'altro lato.

29 In tale ottica, ove dovesse essere riconosciuta, la responsabilità degli Stati membri per i danni risultanti da tali violazioni dovrebbe dunque essere limitata ai soli casi in cui si possa identificare una violazione sufficientemente grave del diritto comunitario. Tuttavia, essa non potrebbe sussistere qualora un organo giurisdizionale nazionale abbia deciso una controversia sulla base di un'interpretazione degli articoli del Trattato che si rispecchi adeguatamente nella motivazione fornita da tale organo giurisdizionale.

30 A tal riguardo, occorre ricordare che, nella summenzionata sentenza Köbler, pronunciata successivamente alla data in cui il giudice del rinvio s'è rivolto alla Corte, quest'ultima ha ricordato che il principio per il quale uno Stato membro è obbligato a risarcire i danni arrecati ai singoli per violazioni del diritto comunitario che gli sono imputabili ha valore in riferimento a qualsiasi ipotesi di violazione del diritto comunitario, qualunque sia l'organo di tale Stato la cui azione od omissione ha dato origine alla trasgressione (v. punto 31 di detta sentenza).

31 Al riguardo, fondandosi in particolare sul ruolo essenziale svolto dal potere giudiziario nella tutela dei diritti che derivano ai singoli dalle norme comunitarie, nonché sulla circostanza che un organo giurisdizionale di ultimo grado costituisce, per definizione, l'ultima istanza dinanzi alla quale essi possono far valere i diritti che il diritto comunitario conferisce loro, la Corte ne ha dedotto che la tutela di tali diritti sarebbe indebolita — e la piena efficacia delle norme comunitarie che conferiscono simili diritti sarebbe rimessa in questione — se fosse escluso che i singoli potessero ottenere, a talune condizioni, il risarcimento dei danni loro arrecati da una violazione del diritto comunitario imputabile a una decisione di un organo giurisdizionale di ultimo grado (v. sentenza Köbler, cit., punti 33-36).

32 È vero che, considerate la specificità della funzione giurisdizionale nonché le legittime esigenze della certezza del diritto, la responsabilità dello Stato, in un caso del genere, non è illimitata. Come la Corte ha affermato, tale responsabilità può sussistere solo nel caso eccezionale in cui l'organo giurisdizionale che ha statuito in ultimo grado abbia violato in modo manifesto il diritto vigente. Al fine di determinare se questa condizione sia soddisfatta, il giudice nazionale investito di una domanda di risarcimento danni deve, a tal riguardo, tener conto di tutti gli elementi che caratterizzano la situazione sottoposta al suo sindacato, e, in particolare, del grado di chiarezza e di precisione della norma violata, del carattere intenzionale della violazione, della scusabilità o inescusabilità dell'errore di diritto, della posizione adottata eventualmente da un'istituzione comunitaria nonché della mancata osservanza, da parte dell'organo giurisdizionale di cui trattasi, del suo obbligo di rinvio pregiudiziale ai sensi dell'art. 234, terzo comma, CE (sentenza Köbler, cit., punti 53-55).

33 Considerazioni analoghe, connesse alla necessità di garantire ai singoli una protezione giurisdizionale effettiva dei diritti che il diritto comunitario conferisce loro, ostano, allo stesso modo, a che la responsabilità dello Stato non possa sorgere per il solo motivo che una violazione del diritto comunitario imputabile ad un organo giurisdizionale nazionale di ultimo grado risulti dall'interpretazione delle norme di diritto effettuata da tale organo giurisdizionale.

34 Da un lato, infatti, l'interpretazione delle norme di diritto rientra nell'essenza vera e propria dell'attività giurisdizionale poiché, qualunque sia il settore di attività considerato, il giudice, posto di fronte a tesi divergenti o antinomiche, dovrà normalmente interpretare le norme giuridiche pertinenti — nazionali e/o comunitarie — al fine di decidere la controversia che gli è sottoposta.

35 Dall'altro lato, non si può escludere che una violazione manifesta del diritto comunitario vigente venga commessa, appunto, nell'esercizio di una tale attività interpretativa, se, per esempio, il giudice dà a una norma di diritto sostanziale o procedurale comunitario una portata manifestamente erronea, in particolare alla luce della pertinente giurisprudenza della Corte in tale materia (v., a questo riguardo, la summenzionata sentenza Köbler, punto 56), o se interpreta il diritto nazionale in modo da condurre, in pratica, alla violazione del diritto comunitario vigente.

36 Come rilevato dall'avvocato generale al paragrafo 52 delle sue conclusioni, escludere, in simili circostanze, ogni responsabilità dello Stato a causa del fatto che la violazione del diritto comunitario deriva da un'operazione di interpretazione delle norme giuridiche effettuata da un organo giurisdizionale equivarrebbe a privare della sua stessa sostanza il principio sancito dalla Corte nella citata sentenza Köbler. Tale constatazione vale, a maggior ragione, per gli organi giurisdizionali di ultimo grado, incaricati di assicurare a livello nazionale l'interpretazione uniforme delle norme giuridiche.

37 Si deve giungere ad analoga conclusione nel caso di una legislazione che escluda, in maniera generale, la sussistenza di una qualunque responsabilità dello Stato allorquando la violazione imputabile ad un organo giurisdizionale di tale Stato risulti da una valutazione dei fatti e delle prove.

49

38 Da un lato, infatti, una simile valutazione costituisce, così come l'attività di interpretazione delle norme giuridiche, un altro aspetto essenziale dell'attività giurisdizionale poiché, indipendentemente dall'interpretazione effettuata dal giudice nazionale investito di una determinata causa, l'applicazione di dette norme al caso di specie spesso dipenderà dalla valutazione che egli avrà compiuto sui fatti del caso di specie così come sul valore e sulla pertinenza degli elementi di prova prodotti a tal fine dalle parti in causa.

39 Dall'altro lato, una tale valutazione — che richiede a volte analisi complesse — può condurre ugualmente, in certi casi, ad una manifesta violazione del diritto vigente, sia essa effettuata nell'ambito dell'applicazione di specifiche norme relative all'onere della prova, al valore di tali prove o all'ammissibilità dei mezzi di prova, ovvero nell'ambito dell'applicazione di norme che richiedono una qualificazione giuridica dei fatti.

40 Escludere, in tali casi, ogni possibilità di sussistenza della responsabilità dello Stato poiché la violazione contestata al giudice nazionale riguarda la valutazione effettuata da quest'ultimo su fatti o prove equivarrebbe altresì a privare di effetto utile il principio sancito nella summenzionata sentenza Köbler, per quanto riguarda le manifeste violazioni del diritto comunitario che sarebbero imputabili agli organi giurisdizionali nazionali di ultimo grado.

41 Come rilevato dall'avvocato generale ai paragrafi 87-89 delle sue conclusioni, ciò avviene, in particolare, in materia di aiuti di Stato. Escludere, in tale settore, qualunque responsabilità dello Stato poiché la violazione del diritto comunitario commessa da un organo giurisdizionale nazionale risulterebbe da una valutazione dei fatti rischia di condurre a un indebolimento delle garanzie procedurali offerte ai singoli in quanto la salvaguardia dei diritti che essi traggono dalle pertinenti disposizioni del Trattato dipende, in larga misura, da successive operazioni di qualificazione giuridica dei fatti. Orbene, nell'ipotesi in cui la responsabilità dello

Stato fosse esclusa in maniera assoluta, a seguito delle valutazioni operate su determinati fatti da un organo giurisdizionale, tali singoli non beneficerebbero di alcuna protezione giurisdizionale ove un organo giurisdizionale nazionale di ultimo grado commettesse un errore manifesto nel controllo delle summenzionate operazioni di qualificazione giuridica dei fatti.

42 Riguardo, infine, alla limitazione della responsabilità dello Stato ai soli casi di dolo o di colpa grave del giudice, occorre ricordare, come rilevato al punto 32 della presente sentenza, che la Corte, nella summenzionata sentenza Köbler, ha dichiarato che la responsabilità dello Stato per i danni arrecati ai singoli a causa di una violazione del diritto comunitario imputabile ad un organo giurisdizionale nazionale di ultimo grado poteva sorgere nel caso eccezionale in cui tale organo giurisdizionale avesse violato in modo manifesto il diritto vigente.

43 Tale violazione manifesta si valuta, in particolare, alla luce di un certo numero di criteri quali il grado di chiarezza e di precisione della norma violata, il carattere scusabile o inescusabile dell'errore di diritto commesso, o la mancata osservanza, da parte dell'organo giurisdizionale di cui trattasi, del suo obbligo di rinvio pregiudiziale ai sensi dell'art. 234, terzo comma, CE, ed è presunta, in ogni caso, quando la decisione interessata interviene ignorando manifestamente la giurisprudenza della Corte in materia (sentenza Köbler, cit., punti 53-56).

44 Pertanto, se non si può escludere che il diritto nazionale precisi i criteri relativi alla natura o al grado di una violazione, da soddisfare affinché possa sorgere la responsabilità dello Stato per violazione del diritto comunitario imputabile a un organo giurisdizionale nazionale di ultimo grado, tali criteri non possono, in nessun caso, imporre requisiti più rigorosi di quelli derivanti dalla condizione di una manifesta violazione del diritto vigente, quale precisata ai punti 53-56 della summenzionata sentenza Köbler.

51

45 Il diritto al risarcimento sorgerà, dunque, se tale ultima condizione è soddisfatta, non appena sarà stato stabilito che la norma di diritto violata ha per oggetto il conferimento di diritti ai singoli e che esiste un nesso di causalità diretto tra la violazione manifesta invocata e il danno subito dall'interessato (v., segnatamente, a tale riguardo, le summenzionate sentenze Francovich e a., punto 40; Brasserie du pêcheur e Factortame, punto 51, nonché Köbler, punto 51). Come risulta, in particolare, dal punto 57 della citata sentenza Köbler, tali tre condizioni sono, in effetti, necessarie e sufficienti per attribuire ai singoli un diritto al risarcimento, senza tuttavia escludere che la responsabilità dello Stato possa essere accertata a condizioni meno restrittive in base al diritto nazionale.

46 Alla luce di quanto sopra considerato, si deve quindi risolvere la questione proposta dal giudice del rinvio, come riformulata con la sua lettera 13 gennaio 2004, nel senso che il diritto comunitario osta ad una legislazione nazionale che escluda, in maniera generale, la responsabilità dello Stato membro per i danni arrecati ai singoli a seguito di una violazione del diritto comunitario imputabile a un organo giurisdizionale di ultimo grado per il motivo che la violazione controversa risulta da un'interpretazione delle norme giuridiche o da una valutazione dei fatti e delle prove operate da tale organo giurisdizionale. Il diritto comunitario osta altresì ad una legislazione nazionale che limiti la sussistenza di tale responsabilità ai soli casi di dolo o colpa grave del giudice, ove una tale limitazione conducesse ad escludere la sussistenza della responsabilità dello Stato membro interessato in altri casi in cui sia stata commessa una violazione manifesta del diritto vigente, quale precisata ai punti 53-56 della citata sentenza Köbler.

Sulle spese

47 Nei confronti delle parti nella causa principale il presente procedimento costituisce un incidente sollevato dinanzi al giudice nazionale, cui spetta quindi statuire sulle spese. Le spese sostenute da altri soggetti per presentare osservazioni alla Corte non possono dar luogo a rifusione.

Per questi motivi, la Corte (Grande Sezione) dichiara:

Il diritto comunitario osta ad una legislazione nazionale che escluda, in maniera generale, la responsabilità dello Stato membro per i danni arrecati ai singoli a seguito di una violazione del diritto comunitario imputabile a un organo giurisdizionale di ultimo grado per il motivo che la violazione controversa risulta da un'interpretazione delle norme giuridiche o da una valutazione dei fatti e delle prove operate da tale organo giurisdizionale.

Il diritto comunitario osta altresì ad una legislazione nazionale che limiti la sussistenza di tale responsabilità ai soli casi di dolo o colpa grave del giudice, ove una tale limitazione conducesse ad escludere la sussistenza della responsabilità dello Stato membro interessato in altri casi in cui sia stata commessa una violazione manifesta del diritto vigente, quale precisata ai punti 53-56 della sentenza 30 settembre 2003, causa C-224/01, Köbler.

Firme

SENTENZA DELLA CORTE

30 settembre 2003 *

Nel procedimento C-224/01,

avente ad oggetto la domanda di pronuncia pregiudiziale proposta alla Corte, a norma dell'art. 234 CE, dal Landesgericht für Zivilrechtssachen Wien (Austria) nella causa dinanzi ad esso pendente tra

Gerhard Köbler

e

Repubblica d'Austria,

domanda vertente sull'interpretazione, da un lato, dell'art. 48 del Trattato CE (divenuto, in seguito a modifica, art. 39 CE) e, dall'altro, della giurisprudenza della Corte che risulta in particolare dalle sentenze 5 marzo 1996, cause riunite C-46/93 e C-48/93, Brasserie du pêcheur e Factortame (Racc. pag. I-1029), e 17 settembre 1997, causa C-54/96, Dorsch Consult (Racc. pag. I-4961),

* Lingua processuale: il tedesco.

54

LA CORTE,

composta dal sig. G.C. Rodríguez Iglesias, presidente, dai sigg. J.-P. Puissochet, M. Wathelet, R. Schintgen e C.W.A. Timmermans (relatore), presidenti di sezione, dai sigg. C. Gulmann, D.A.O. Edward, A. La Pergola, P. Jann e V. Skouris, dalle sig.re F. Macken e N. Colneric, dai sigg. S. von Bahr, J.N. Cunha Rodrigues e A. Rosas, giudici,

avvocato generale: sig. P. Léger

cancelliere: sig. H.A. Rühl, amministratore principale

viste le osservazioni scritte presentate:

— per il sig. Köbler, dal sig. A. König, Rechtsanwalt;

— per la repubblica austriaca, dal sig. M. Windisch, in qualità di agente;

— per il governo austriaco, dal sig. H. Dossi, in qualità di agente;

— per il governo tedesco, dai sigg. A. Dittrich e W.-D. Plessing, in qualità di agenti;

— per il governo francese, dai sigg. R. Abraham e G. de Bergues nonché dalla sig.ra C. Isidoro, in qualità di agenti;

— per il governo dei Paesi Bassi, dalla sig.ra H.G. Sevenster, in qualità di agente;

— per il governo del Regno Unito, dal sig. J.E. Collins, in qualità di agente, assistito dai sigg. D. Anderson, QC, e M. Hoskins, barrister;

— per la Commissione delle Comunità europee, dai sigg. J. Sack e H. Kreppel, in qualità di agenti,

vista la relazione d'udienza,

sentite le osservazioni orali del sig. Köbler, rappresentato dall'avv. A. König, del governo austriaco, rappresentato dal sig. E. Riedl, in qualità di agente, del governo tedesco, rappresentato dal sig. A. Dittrich, del governo francese, rappresentato dal sig. R. Abraham, del governo dei Paesi Bassi, rappresentato dalla sig.ra H.G. Sevenster, del governo del Regno Unito, rappresentato dal sig. J.E. Collins, assistito dai sigg. D. Anderson e M. Hoskins, nonché della Commissione, rappresentata dai sigg. J. Sack e H. Kreppel, all'udienza dell'8 ottobre 2002,

sentite le conclusioni dell'avvocato generale, presentate all'udienza dell'8 aprile 2003,

ha pronunciato la seguente

Sentenza

1 Con ordinanza 7 maggio 2001, pervenuta alla Corte il 6 giugno seguente, il Landesgericht für Zivilrechtssachen Wien (Tribunale civile di Vienna) ha proposto, ai sensi dell'art. 234 CE, cinque questioni pregiudiziali vertenti

sull'interpretazione, da un lato, dell'art. 48 del Trattato CE (divenuto, in seguito a modifica, art. 39 CE) e, dall'altro, della giurisprudenza della Corte che risulta in particolare dalle sentenze 5 marzo 1996, cause riunite C-46/93 e C-48/93, Brasserie du pêcheur e Factortame (Racc. pag. I-1029), e 17 settembre 1997, causa C-54/96, Dorsch Consult (Racc. pag. I-4961).

2 Tali questioni sono state sollevate nell'ambito di un'azione per responsabilità avviata dal sig. Köbler contro la Repubblica d'Austria per violazione di una disposizione del diritto comunitario da parte di una sentenza del Verwaltungsgerichtshof, giudice supremo amministrativo.

Ambito normativo

3 L'art. 48, n. 3, del Gehaltsgesetz 1956 (legge sulle retribuzioni del 1956, BGBl. 1956/54), come modificato nel 1997 (BGBl. I, 1997/109; in prosieguo: il «GG») prevede:

«In quanto sia necessario per assicurarsi i servizi di uno studioso o di un artista nazionale o straniero, il presidente federale può concedere, all'atto della nomina a un posto di Universitätsprofessor (professore universitario) [art. 21 del Bundesgesetz über die Organisation der Universitäten (legge federale sull'organizzazione delle università), BGBl. 1993/805, "UOG 1993"] o a un posto di Ordentlichen Universitäts(Hochschul)professor (professore universitario ordinario), una retribuzione di base superiore a quella prevista dall'art. 48, n. 2».

4 L'art. 50 bis, n. 1, del GG è così formulato:

«Un Universitätsprofessor (art. 21 dell'UOG 1993) o un Ordentlichen Universitäts(Hochschul)professor, il quale possa far valere un'anzianità di servizio di quindici anni in questo impiego maturata nell'ambito delle università austriache o degli istituti d'insegnamento superiore austriaci e che abbia beneficiato per quattro anni dell'indennità di anzianità di servizio prevista dall'art. 50, n. 4, può aver diritto, a decorrere dalla data in cui entrambe queste condizioni sono soddisfatte, a un'indennità speciale di anzianità di servizio che viene presa in conto nel calcolo della pensione di quiescenza, il cui importo corrisponde a quello dell'indennità di anzianità di servizio prevista dall'art. 50, n. 4».

Causa principale

5 Dal 1° marzo 1986 il sig. Köbler è legato allo Stato austriaco da un contratto di diritto pubblico in qualità di professore universitario di ruolo a Innsbruck (Austria). All'atto della sua nomina gli è stata attribuita la retribuzione di professore universitario di ruolo al decimo scatto, maggiorata dell'indennità normale di anzianità.

6 Con lettera 28 febbraio 1996 il sig. Köbler ha chiesto l'attribuzione dell'indennità speciale di anzianità di servizio prevista per i professori universitari, ai sensi dell'art. 50 bis del GG. Egli ha sostenuto che, anche se non poteva far valere quindici anni di anzianità di servizio in qualità di professore nelle università austriache, avrebbe posseduto per contro l'anzianità di servizio richiesta se la durata del suo servizio nelle università di altri Stati membri della Comunità fosse stata presa in considerazione. Egli ha affermato che la condizione di un'anzianità

di servizio di quindici anni maturata unicamente in università austriache — senza che si tenesse conto di quella maturata in università di altri Stati membri — costituiva, a decorrere dall'adesione della Repubblica d'Austria alla Comunità, una discriminazione indiretta ingiustificata in diritto comunitario.

7 Nella controversia alla quale ha portato questa pretesa del sig. Köbler, il Verwaltungsgerichtshof (Austria) ha sottoposto alla Corte, con ordinanza 22 ottobre 1997, una domanda di pronuncia pregiudiziale registrata nella cancelleria della Corte con il n. C-382/97.

8 Con lettera 11 marzo 1998 il cancelliere della Corte ha chiesto al Verwaltungsgerichtshof se ritenesse necessario mantenere la sua domanda di pronuncia pregiudiziale alla luce della sentenza 15 gennaio 1998, causa C-15/96, Schöning-Kougebetopoulou (Racc. pag. I-47).

9 Con ordinanza 25 marzo 1998 il Verwaltungsgerichtshof ha invitato le parti nella controversia dinanzi ad esso pendente ad esprimersi sulla richiesta del cancelliere della Corte, osservando a titolo provvisorio che il punto di diritto che costituiva oggetto del procedimento pregiudiziale in questione era stato risolto a favore del sig. Köbler.

10 Con ordinanza 24 giugno 1998 il Verwaltungsgerichtshof ha ritirato la sua domanda di pronuncia pregiudiziale e, con sentenza dello stesso giorno, ha respinto il ricorso del sig. Köbler, in quanto l'indennità speciale di anzianità di servizio costituiva un premio di fedeltà che giustificava obiettivamente una deroga alle disposizioni di diritto comunitario relative alla libera circolazione dei lavoratori.

11 Nella sentenza 24 giugno 1998 si legge in particolare:

«(...) Il Verwaltungsgerichtshof, nella sua ordinanza 22 ottobre 1997 con cui è stata sollevata la questione pregiudiziale [nella causa C-382/97], ha ammesso che "l'indennità speciale di anzianità di servizio dei professori universitari di ruolo" non riveste il carattere né di un premio di fedeltà né di una gratifica, ma costituisce parte della retribuzione nell'ambito del sistema di avanzamento di carriera.

Questo punto di visto giuridico, formulato in maniera non vincolante nei confronti delle parti nel procedimento contenzioso amministrativo, viene abbandonato.

(...)

Questo indica che l'indennità speciale di anzianità di servizio ai sensi dell'art. 50 bis del Gehaltsgesetz del 1956 non rientra nella "determinazione del valore di mercato" che deve essere effettuata nell'ambito del procedimento di nomina, ma che occorre ritenere che essa abbia come fine di offrire agli studiosi che circolano in un mercato del lavoro molto mobile uno stimolo positivo a uno svolgimento della carriera nelle università austriache. Essa non può quindi essere un elemento costitutivo della retribuzione e, avendo natura di premio di fedeltà, presuppone una determinata durata della prestazione di servizio in qualità di professore universitario di ruolo presso università austriache. Questa definizione non si oppone fondamentalmente a che l'indennità speciale di anzianità di servizio sia concepita come un elemento della retribuzione mensile e a che questo premio di fedeltà abbia di conseguenza un carattere duraturo.

Poiché in Austria — per quanto riguarda il caso di specie — lo Stato federale è l'unico responsabile delle università, le disposizioni dell'art. 50 bis del Gehaltsgesetz del 1956 si applicano — contrariamente alla situazione che era alla base della sentenza [Schöning-Kougebetopoulou, cit.] — solo per un unico datore di lavoro. La presa in conto di periodi di servizio precedenti richiesta dal ricorrente rientra nell'ambito del "valore di mercato" nel corso delle trattative sulla nomina. La presa in conto di questi periodi di servizio precedenti ai fini dell'indennità speciale di anzianità di servizio non è prevista nemmeno per gli studiosi austriaci che riprendono l'insegnamento in Austria dopo aver svolto la loro attività all'estero e sarebbe incompatibile con l'intento di ricompensare una fedeltà di diversi anni verso un datore di lavoro, per il quale la Corte ha ammesso che giustifica una disposizione che viola di per sé il divieto di discriminazione.

Poiché l'asserito diritto, fatto valere nella fattispecie dal ricorrente, ad un'indennità speciale di anzianità di servizio ai sensi dell'art. 50 bis del Gehaltsgesetz del 1956 riguarda un premio di fedeltà previsto dalla legge e la Corte, per i motivi menzionati, ha ammesso che un tale sistema giustificava un regime che fosse in un certo qual modo incompatibile con il divieto di discriminazione, il ricorso basato sulla violazione di questo divieto di discriminazione dev'essere dichiarato infondato; esso andava quindi respinto (...)».

12 Il sig. Köbler ha presentato un ricorso per risarcimento danni contro la Repubblica d'Austria dinanzi al giudice del rinvio, affinché fosse riparato il danno che egli avrebbe subito a causa del mancato versamento di un'indennità speciale di anzianità di servizio. Egli sostiene che la sentenza del Verwaltungsgerichtshof del 24 giugno 1998 ha violato disposizioni di diritto comunitario direttamente applicabili, così come interpretate dalla Corte nelle sentenze in cui ha dichiarato che un'indennità speciale di anzianità di servizio non costituisce un premio di fedeltà.

13 La Repubblica d'Austria sostiene che la sentenza del Verwaltungsgerichtshof del 24 giugno 1998 non viola il diritto comunitario direttamente applicabile. Inoltre,

a suo parere, la decisione di un organo giurisdizionale di ultimo grado quale il Verwaltungsgerichtshof non può giustificare un obbligo di risarcimento a carico dello Stato.

Questioni pregiudiziali

14 Il Landesgericht für Zivilrechtssachen Wien, ritenendo che nella causa dinanzi ad esso pendente l'interpretazione del diritto comunitario fosse incerta e che una tale interpretazione fosse necessaria per emettere la sua pronuncia, ha deciso di sospendere il procedimento e di sottoporre alla Corte le seguenti questioni pregiudiziali:

«1) Se la giurisprudenza della Corte secondo cui per l'insorgere della responsabilità di uno Stato a causa di una violazione del diritto comunitario è indifferente quale organo di uno Stato membro debba rispondere di tale violazione (ad esempio, sentenza [Brasserie du pêcheur e Factortame, cit.]) sia applicabile anche nel caso in cui il comportamento asseritamente contrario al diritto comunitario sia costituito dalla sentenza di un organo giurisdizionale supremo di uno Stato membro, come, nel caso di specie, il Verwaltungsgerichtshof.

2) In caso di soluzione affermativa della prima questione:

Se la giurisprudenza della Corte secondo cui spetta all'ordinamento giuridico di ciascuno Stato membro designare il giudice competente a risolvere liti vertenti sui diritti soggettivi scaturenti dall'ordinamento comunitario (ad esempio, sentenza [Dorsch Consult, cit.]) sia applicabile anche nel caso in cui

il comportamento asseritamente contrario al diritto comunitario sia costituito dalla sentenza di un organo giurisdizionale supremo di uno Stato membro, come, nel caso di specie, il Verwaltungsgerichtshof.

3) In caso di soluzione affermativa della seconda questione:

Se l'opinione giuridica formulata nella surriferita sentenza del Verwaltungsgerichtshof, secondo cui l'indennità speciale per anzianità di servizio consiste in una sorta di premio di fedeltà, sia incompatibile con una norma di diritto comunitario direttamente applicabile, in particolare con il divieto di discriminazione indiretta di cui all'art. 48 del Trattato CE e con la pertinente giurisprudenza costante pronunciata dalla Corte al riguardo.

4) In caso di soluzione affermativa della terza questione:

Se la norma di diritto comunitario direttamente applicabile che è stata violata faccia sorgere in capo al ricorrente nella causa principale un diritto soggettivo.

5) In caso di soluzione affermativa della quarta questione:

Se la Corte disponga, sulla base degli elementi contenuti nella domanda di pronuncia pregiudiziale, di tutte le informazioni per poter valutare essa stessa se il Verwaltungsgerichtshof abbia oltrepassato in maniera manifesta e rilevante, nella fattispecie descritta nella causa principale, il potere discrezionale di cui dispone, o se si rimetta al giudice austriaco del rinvio per la soluzione di tale questione».

Sulla prima e sulla seconda questione

15 Con la prima e con la seconda questione, che occorre esaminare congiuntamente, il giudice del rinvio chiede in sostanza se il principio secondo cui gli Stati membri sono obbligati a risarcire i danni causati ai singoli dalle violazioni del diritto comunitario che sono ad essi imputabili si applichi anche allorché la violazione di cui trattasi deriva da una decisione di un organo giurisdizionale di ultimo grado e se, in caso affermativo, spetti all'ordinamento giuridico di ciascuno Stato membro designare il giudice competente a risolvere le controversie relative a tale risarcimento.

Osservazioni presentate alla Corte

16 Il sig. Köbler, i governi tedesco e dei Paesi Bassi nonché la Commissione ritengono che possa sussistere la responsabilità di uno Stato membro per violazione del diritto comunitario a causa di un illecito imputabile a un organo giurisdizionale. Tuttavia, questi governi unitamente alla Commissione ritengono che questa responsabilità debba essere limitata e assoggettata a diverse condizioni restrittive che si aggiungono a quelle già formulate nella citata sentenza Brasserie du pêcheur e Factortame.

17 A tale riguardo, i governi tedesco e dei Paesi Bassi fanno valere che sussisterebbe una «violazione sufficientemente caratterizzata» ai sensi di questa sentenza solo se una decisione giudiziaria violasse in maniera particolarmente grave e manifesta il diritto comunitario vigente. Secondo il governo tedesco, la violazione di una norma giuridica da parte di un organo giurisdizionale è particolarmente grave e manifesta solo allorché l'interpretazione o la mancata applicazione del diritto comunitario, da un lato, è obiettivamente indifendibile e, dall'altro, dev'essere considerata soggettivamente una violazione intenzionale. Criteri restrittivi di tal

genere sarebbero giustificati al fine di tutelare sia il principio dell'autorità della cosa giudicata sia l'indipendenza del potere giudiziario. Per il resto, un regime restrittivo di responsabilità dello Stato per i danni causati da decisioni giurisdizionali erronee risponde, secondo il governo tedesco, a un principio generale comune ai diritti degli Stati membri ai sensi dell'art. 288 CE.

18 Il governo tedesco e il governo dei Paesi Bassi sostengono che la responsabilità dello Stato membro dovrebbe rimanere limitata alle decisioni giurisdizionali non impugnabili, in particolare poiché l'art. 234 CE imporrebbe un obbligo di rinvio pregiudiziale solo ai giudici che devono emettere tali decisioni. Il governo dei Paesi Bassi ritiene che la responsabilità dello Stato debba poter sussistere solo nel caso di una violazione grave e manifesta di tale obbligo di rinvio.

19 La Commissione fa valere che una limitazione della responsabilità dello Stato per decisioni giurisdizionali esiste in tutti gli Stati membri ed è necessaria al fine di salvaguardare l'autorità della cosa giudicata delle decisioni finali nonché quindi la stabilità del diritto. Per tale motivo essa sostiene che una «violazione sufficientemente caratterizzata» del diritto comunitario sussiste solo allorché il giudice nazionale abusa manifestamente del suo potere o disconosce palesemente il senso e la portata del diritto comunitario. Nella fattispecie, l'illecito del Verwaltungsgerichtshof fatto valere sarebbe scusabile e tale carattere scusabile sarebbe uno dei criteri che consentono di concludere per l'assenza di una violazione sufficientemente caratterizzata del diritto (v. sentenza 4 luglio 2000, causa C-424/97, Haim, Racc. pag. I-5123, punto 43).

20 Dal canto loro, la Repubblica d'Austria e il governo austriaco (in prosieguo, congiuntamente: la «Repubblica d'Austria»), nonché il governo francese e il governo del Regno Unito sostengono che non può sussistere la responsabilità di uno Stato membro per una violazione del diritto comunitario imputabile a un organo giurisdizionale. Essi fanno valere argomenti relativi all'autorità della cosa giudicata, al principio di certezza del diritto, all'indipendenza del potere

giudiziario, alla collocazione del potere giudiziario nell'ordinamento giuridico comunitario nonché al confronto con i procedimenti dinanzi alla Corte di giustizia perché sia dichiarata la responsabilità della Comunità al sensi dell'art. 288 CE.

21 La Repubblica d'Austria fa valere in particolare che il riesame della valutazione in diritto di un organo giurisdizionale di ultimo grado sarebbe incompatibile con la funzione di un tale giudice, poiché il fine delle sue decisioni sarebbe di chiudere definitivamente una controversia. Per il resto, dato che il Verwaltungsgerichtshof avrebbe esaminato dettagliatamente il diritto comunitario nella sua sentenza 24 giugno 1998, sarebbe compatibile con il diritto comunitario escludere un'altra possibilità di ricorso dinanzi a un giudice austriaco. Inoltre, la Repubblica d'Austria sostiene che le condizioni perché sussista la responsabilità di uno Stato membro non possono differire da quelle che si applicano alla responsabilità della Comunità in circostanze analoghe. Dato che l'art. 288, secondo comma, CE non potrebbe essere applicato a una violazione del diritto comunitario da parte della Corte, poiché essa in tal caso sarebbe chiamata a risolvere una questione relativa a un danno che avrebbe essa stessa causato, di modo che sarebbe al tempo stesso giudice a parte, nemmeno la responsabilità degli Stati membri potrebbe sussistere per un danno causato da un organo giurisdizionale di ultimo grado.

22 Per il resto, la Repubblica d'Austria fa valere che l'art. 234 CE non ha per oggetto di conferire diritti ai singoli. Infatti, nell'ambito di un procedimento pregiudiziale pendente dinanzi alla Corte, le parti della causa principale non potrebbero né modificare le questioni pregiudiziali né farle dichiarare senza oggetto (v. sentenza 9 dicembre 1965, causa 44/65, Singer, Racc. pag. 1191). Inoltre, solo la violazione di una disposizione che ha per oggetto di conferire diritti ai singoli potrebbe, eventualmente, far sussistere la responsabilità dello Stato membro. Pertanto, quest'ultima non potrebbe sussistere per una violazione dell'art. 234 CE da parte di un organo giurisdizionale di ultimo grado.

23 Il governo francese sostiene che il riconoscimento di un diritto a risarcimento a causa di un'applicazione asseritamente erronea del diritto comunitario in una decisione definitiva di un giudice nazionale sarebbe incompatibile con il principio del rispetto dell'autorità della cosa definitivamente giudicata, quale riconosciuto

dalla Corte nella sua sentenza 1° giugno 1999, causa C-126/97, Eco Swiss (Racc. pag. I-3055). Questo governo fa valere in particolare che il principio dell'intangibilità della cosa definitivamente giudicata riveste un valore fondamentale nei sistemi giuridici basati sulla preminenza del diritto e sul rispetto delle decisioni giudiziarie. Ora, se la responsabilità dello Stato per violazione del diritto comunitario da parte di un organo giurisdizionale fosse riconosciuta, questa preminenza e questo rispetto verrebbero rimessi in discussione.

24 Il governo del Regno Unito sostiene che, in via di principio e salvo eccezione collegata in particolare alla violazione di un diritto fondamentale tutelato dalla convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali, sottoscritta a Roma il 4 novembre 1950 (in prosieguo: la «CEDU»), nessuna azione per responsabilità può essere avviata contro la Corona per decisioni giudiziarie. Esso aggiunge che il principio di tutela effettiva dei diritti conferiti dalle norme comunitarie, che sottintende il principio di responsabilità dello Stato, è lungi dall'essere assoluto e menziona a tale riguardo i termini di decadenza. Questo principio potrebbe giustificare un ricorso per risarcimento contro lo Stato solo in rari casi, per talune decisioni giudiziarie nazionali tassativamente definite. I benefici che derivano dal riconoscimento di un diritto a risarcimento danni a causa di una decisione giudiziaria erronea sarebbero di conseguenza limitati. Il governo del Regno Unito ritiene che occorra bilanciare questi benefici e talune preoccupazioni molto rilevanti.

25 A tale riguardo esso fa valere, in primo luogo, i principi di certezza del diritto e di autorità della cosa giudicata. La legge scoraggerebbe il fatto di rimettere in discussione decisioni giudiziarie, tranne che per la via dell'appello. Si tratterebbe di tutelare la parte vittoriosa e di rafforzare l'interesse generale alla certezza del diritto. In passato, la Corte si sarebbe mostrata disposta a limitare la portata del principio di tutela effettiva al fine di preservare i «principi che stanno alla base del sistema giurisdizionale nazionale, quali il principio della certezza del diritto e quello del rispetto della cosa giudicata che ne costituisce l'espressione» (sentenza Eco Swiss, cit., punti 43-48). Il riconoscimento della responsabilità dello Stato per un illecito del potere giudiziario creerebbe un rischio di confusione giuridica e lascerebbe le parti in causa nell'incertezza circa la loro situazione.

26 In secondo luogo, il governo del Regno Unito fa valere che l'autorità e la reputazione del potere giudiziario sarebbero indebolite se un errore giudiziario potesse, nel futuro, sfociare in un'azione per risarcimento. In terzo luogo, esso sostiene che l'indipendenza del potere giudiziario costituisce nell'ordinamento costituzionale di tutti gli Stati membri un principio fondamentale, che non potrebbe tuttavia mai essere considerato acquisito. L'accettazione di una responsabilità dello Stato per atti giurisdizionali sarebbe tale da far sorgere il rischio di rimettere in discussione questa indipendenza.

27 In quarto luogo, accordare ai giudici nazionali la competenza di decidere essi stessi in cause in cui si applica il diritto comunitario comporterebbe di accettare che questi giudici commettano talvolta errori contro i quali non è possibile ricorrere o che non è possibile correggere diversamente. Questo inconveniente sarebbe stato sempre considerato accettabile. A tale riguardo il governo del Regno Unito rileva che, nel caso in cui potesse sussistere la responsabilità dello Stato per un illecito del potere giudiziario, di modo che la Corte potesse essere indotta a pronunciarsi su una questione pregiudiziale vertente su tale punto, la Corte avrebbe non solo il potere di pronunciarsi sull'esattezza delle decisioni degli organi giurisdizionali supremi nazionali, ma anche quello di valutare il carattere serio e scusabile degli errori che questi potrebbero aver commesso. È evidente che le conseguenze di tale situazione sui rapporti, d'importanza vitale, tra la Corte e i giudici nazionali non sarebbero benefiche.

28 In quinto luogo, il governo del Regno Unito fa valere che potrebbe essere difficile determinare il giudice competente a giudicare una tale causa di responsabilità dello Stato, più in particolare nel Regno Unito in considerazione sia del suo sistema giurisdizionale unitario sia dell'applicazione restrittiva del principio «stare decisis». In sesto luogo, esso sostiene che, se può sussistere la responsabilità dello Stato per un illecito del potere giudiziario, allora deve poter sussistere allo stesso modo e alle stesse condizioni la responsabilità della Comunità per gli illeciti dei giudici comunitari.

29 Per quanto riguarda in particolare la seconda questione pregiudiziale, il sig. Köbler nonché i governi austriaco e tedesco fanno valore che spetta all'ordina-

mento giuridico di ogni Stato membro designare il giudice competente a risolvere le controversie vertenti su diritti soggettivi derivati dal diritto comunitario. Tale questione dovrebbe quindi essere risolta affermativamente.

Giudizio della Corte

Sul principio della responsabilità dello Stato

30 Occorre ricordare innanzi tutto che la Corte ha già dichiarato che il principio della responsabilità di uno Stato membro per danni causati ai singoli da violazioni del diritto comunitario ad esso imputabili è inerente al sistema del Trattato (sentenze 19 novembre 1991, cause riunite C-6/90, C-9/90, Francovich e a., Racc. pag. I-5357, punto 35; Brasserie du pêcheur e Factortame, cit., punto 31; 26 marzo 1996, causa C-392/93, British Telecommunications, Racc. pag. I-1631, punto 38; 23 maggio 1996, causa C-5/94, Hedley Lomas, Racc. pag. I-2553, punto 24; 8 ottobre 1996, cause riunite C-178/94, C-179/94 e da C-188/94 a C-190/94, Dillenkofer e a., Racc. pag. I-4845, punto 20; 2 aprile 1998, causa C-127/95, Norbrook Laboratories, Racc. pag. I-1531, punto 106, e Haim, cit., punto 26).

31 La Corte ha anche dichiarato che questo principio ha valore in riferimento a qualsiasi ipotesi di violazione del diritto comunitario commessa da uno Stato membro, qualunque sia l'organo di quest'ultimo la cui azione od omissione ha dato origine alla trasgressione (sentenze Brasserie du pêcheur e Factortame, cit., punto 32; 1° giugno 1999, causa C-302/97, Konle, Racc. pag. I-3099, punto 62, e Haim, cit., punto 27).

32 Se nell'ordinamento giuridico internazionale lo Stato la cui responsabilità sorgerebbe in caso di violazione di un impegno internazionale viene considerato nella sua unità, senza che rilevi la circostanza che la violazione da cui ha avuto

origine il danno sia imputabile al potere legislativo, giudiziario o esecutivo, tale principio deve valere a maggior ragione nell'ordinamento giuridico comunitario, in quanto tutti gli organi dello Stato, ivi compreso il potere legislativo, sono tenuti, nell'espletamento dei loro compiti, all'osservanza delle prescrizioni dettate dal diritto comunitario e idonee a disciplinare direttamente la situazione dei singoli (sentenza Brasserie du pêcheur e Factortame, cit., punto 34).

33 In considerazione del ruolo essenziale svolto dal potere giudiziario nella tutela dei diritti che ai singoli derivano dalle norme comunitarie, la piena efficacia di queste ultime verrebbe rimessa in discussione e la tutela dei diritti che esse riconoscono sarebbe affievolita se fosse escluso che i singoli possano, a talune condizioni, ottenere un risarcimento allorché i loro diritti sono lesi da una violazione del diritto comunitario imputabile a una decisione di un organo giurisdizionale di ultimo grado di uno Stato membro.

34 Occorre sottolineare a tale riguardo che un organo giurisdizionale di ultimo grado costituisce per definizione l'ultima istanza dinanzi alla quale i singoli possono far valere i diritti ad essi riconosciuti dal diritto comunitario. Poiché normalmente non può più costituire oggetto di riparazione una violazione di questi diritti in una decisione di un tale organo giurisdizionale che è divenuta definitiva, i singoli non possono essere privati della possibilità di far valere la responsabilità dello Stato al fine di ottenere in tal modo una tutela giuridica dei loro diritti.

35 Del resto, in particolare, al fine di evitare che siano violati diritti conferiti ai singoli dal diritto comunitario, l'art. 234, terzo comma, CE prevede che un giudice avverso le cui decisioni non possa proporsi un ricorso giurisdizionale di diritto interno è tenuto a rivolgersi alla Corte.

36 Pertanto, dalle esigenze relative alla tutela dei diritti dei singoli che fanno valere il diritto comunitario deriva che essi devono avere la possibilità di ottenere dinanzi

ai giudici nazionali la riparazione del danno originato dalla violazione di questi diritti in seguito a una decisione di un organo giurisdizionale di ultimo grado (v., in tal senso, sentenza Brasserie du pêcheur e Factortame, cit., punto 35).

37 Taluni dei governi che hanno presentato osservazioni nell'ambito del presente procedimento hanno fatto valere che il principio della responsabilità dello Stato per i danni causati ai singoli da violazioni del diritto comunitario non poteva essere applicato alle decisioni di un organo giurisdizionale nazionale di ultimo grado. A tal fine essi hanno dedotto argomenti relativi, in particolare, al principio di certezza del diritto, più in particolare all'autorità della cosa definitivamente giudicata, all'indipendenza e all'autorità del giudice nonché all'assenza di un giudice competente a statuire sulle controversie relative alla responsabilità dello Stato per tali decisioni.

38 A tale riguardo occorre rilevare che l'importanza del principio dell'autorità della cosa definitivamente giudicata non può essere contestata (v. sentenza Eco Swiss, cit., punto 46). Infatti, al fine di garantire sia la stabilità del diritto e dei rapporti giuridici, sia una buona amministrazione della giustizia, è importante che le decisioni giurisdizionali divenute definitive dopo l'esaurimento delle vie di ricorso disponibili o dopo la scadenza dei termini previsti per questi ricorsi non possano più essere rimesse in discussione.

39 Occorre considerare tuttavia che il riconoscimento del principio della responsabilità dello Stato per la decisione di un organo giurisdizionale di ultimo grado non ha di per sé come conseguenza di rimettere in discussione l'autorità della cosa definitivamente giudicata di una tale decisione. Un procedimento inteso a far dichiarare la responsabilità dello Stato non ha lo stesso oggetto e non implica necessariamente le stesse parti del procedimento che ha dato luogo alla decisione che ha acquisito l'autorità della cosa definitivamente giudicata. Infatti, il ricorrente in un'azione per responsabilità contro lo Stato ottiene, in caso di successo, la condanna di quest'ultimo a risarcire il danno subito, ma non necessariamente che sia rimessa in discussione l'autorità della cosa definitiva-

mente giudicata della decisione giurisdizionale che ha causato il danno. In ogni caso, il principio della responsabilità dello Stato inerente all'ordinamento giuridico comunitario richiede un tale risarcimento, ma non la revisione della decisione giurisdizionale che ha causato il danno.

40 Ne deriva che il principio dell'autorità della cosa definitivamente giudicata non si oppone al riconoscimento del principio della responsabilità dello Stato per la decisione di un organo giurisdizionale di ultimo grado.

41 Non possono essere accolti nemmeno gli argomenti basati sul'indipendenza e sull'autorità del giudice.

42 Per quanto riguarda l'indipendenza del giudice, occorre precisare che il principio di responsabilità di cui trattasi riguarda non la responsabilità personale del giudice, ma quella dello Stato. Ora, non sembra che la possibilità che sussista, a talune condizioni, la responsabilità dello Stato per decisioni giurisdizionali incompatibili con il diritto comunitario comporti rischi particolari di rimettere in discussione l'indipendenza di un organo giurisdizionale di ultimo grado.

43 Per quanto riguarda l'argomento relativo al rischio che l'autorità di un giudice di ultimo grado sia pregiudicata dal fatto che le sue decisioni divenute definitive possano essere rimesse in discussione implicitamente mediante un procedimento che consente di far dichiarare la responsabilità dello Stato a causa di tali decisioni, occorre constatare che l'esistenza di un rimedio giuridico che consenta, a talune condizioni, la riparazione degli effetti dannosi di una decisione giurisdizionale erronea potrebbe senz'altro essere considerata nel senso che corrobora la qualità di un ordinamento giuridico e quindi in definitiva anche l'autorità del potere giurisdizionale.

44 Diversi governi hanno anche sostenuto che costituiva un ostacolo all'applicazione del principio della responsabilità dello Stato alle decisioni di un organo giurisdizionale nazionale di ultimo grado la difficoltà di designare un giudice competente a statuire su controversie relative al risarcimento dei danni derivanti da tali decisioni.

45 A tale riguardo occorre considerare che, dato che, per motivi collegati essenzialmente alla necessità di assicurare ai singoli la tutela dei diritti ad essi riconosciuti dalle norme comunitarie, il principio della responsabilità dello Stato che è inerente all'ordinamento giuridico comunitario dev'essere applicato nei confronti delle decisioni di un organo giurisdizionale nazionale di ultimo grado, spetta agli Stati membri consentire agli interessati di far valere questo principio mettendo a loro disposizione un rimedio giuridico adeguato. L'attuazione del detto principio non può essere compromessa dall'assenza di un foro competente.

46 Secondo una costante giurisprudenza, in mancanza di una disciplina comunitaria, spetta all'ordinamento giuridico interno di ciascuno Stato membro designare il giudice competente e stabilire le modalità procedurali dei ricorsi giurisdizionali intesi a garantire la tutela dei diritti spettanti ai singoli in forza del diritto comunitario (v. sentenze 16 dicembre 1976, causa 33/76, Rewe, Racc. pag. 1989, punto 5; 45/76, Comet, Racc. pag. 2043, punto 13; 27 febbraio 1980, causa 68/79, Just, Racc. pag. 501, punto 25, Francovich e a., cit., punto 42, e 14 dicembre 1995, causa C-312/93, Peterbroeck, Racc. pag. I-4599, punto 12).

47 Fermo restando che gli Stati membri devono assicurare, in ogni caso, una tutela effettiva dei diritti soggettivi derivati dall'ordinamento giuridico comunitario, non spetta alla Corte intervenire nella soluzione dei problemi di competenza che può sollevare, nell'ambito dell'ordinamento giudiziario nazionale, la definizione di determinate situazioni giuridiche fondate sul diritto comunitario (sentenze 18 gennaio 1996, causa C-446/93, SEIM, Racc. pag. I-73, punto 32, e Dorsch Consult, cit., punto 40).

48 Occorre ancora aggiungere che, se considerazioni collegate al rispetto del principio dell'autorità della cosa definitivamente giudicata o dell'indipendenza dei giudici possono avere ispirato ai sistemi giuridici nazionali restrizioni, talvolta severe, alla possibilità di far dichiarare la responsabilità dello Stato per danni causati da decisioni giurisdizionali erronee, considerazioni di tale tipo non sono state tali da escludere in maniera assoluta questa possibilità. Infatti, l'applicazione del principio della responsabilità dello Stato alle decisioni giurisdizionali è stata ammessa anche se sotto forme diverse dalla maggior parte degli Stati membri, come l'avvocato generale ha rilevato ai paragrafi 77-82 delle sue conclusioni, anche se solo a condizioni restrittive ed eterogenee.

49 Si può ancora rilevare che, nello stesso senso, la CEDU, e più in particolare il suo art. 41, consente alla Corte europea dei diritti dell'uomo di condannare uno Stato che ha violato un diritto fondamentale a compensare i danni che sono derivati da questo comportamento per la parte lesa. Dalla giurisprudenza della detta Corte deriva che una tale compensazione può essere concessa anche allorché la violazione deriva dal contenuto di una decisione di un organo giurisdizionale nazionale di ultimo grado (v. sentenza Cour eur. D. H. 21 marzo 2000, Dulaurans/Francia, non ancora pubblicata).

50 Da quanto precede deriva che il principio secondo cui gli Stati membri sono obbligati a riparare i danni causati ai singoli dalle violazioni del diritto comunitario che sono loro imputabili si applica anche allorché la violazione di cui trattasi deriva da una decisione di un organo giurisdizionale di ultimo grado. Spetta all'ordinamento giuridico di ciascuno Stato membro designare il giudice competente a risolvere le controversie relative a tale risarcimento.

Sulle condizioni della responsabilità dello Stato

51 Per quanto riguarda le condizioni nelle quali uno Stato membro è tenuto a risarcire i danni causati ai singoli da violazioni del diritto comunitario ad esso

imputabili, emerge dalla giurisprudenza della Corte che esse sono tre, vale a dire che la norma giuridica violata sia preordinata a conferire diritti ai singoli, che si tratti di violazione grave e manifesta e che esista un nesso causale diretto tra la violazione dell'obbligo incombente allo Stato e il danno subito dai soggetti lesi (sentenza Haim, cit., punto 36).

52 La responsabilità dello Stato per danni causati dalla decisione di un organo giurisdizionale di ultimo grado che viola una norma di diritto comunitario è disciplinata dalle stesse condizioni.

53 Per quanto riguarda più in particolare la seconda di queste condizioni e la sua applicazione al fine di stabilire un'eventuale responsabilità dello Stato per una decisione di un organo giurisdizionale nazionale di ultimo grado, occorre tener conto della specificità della funzione giurisdizionale nonché delle legittime esigenze della certezza del diritto come hanno fatto valere anche gli Stati membri che hanno presentato osservazioni in questo procedimento. La responsabilità dello Stato a causa della violazione del diritto comunitario in una tale decisione può sussistere solo nel caso eccezionale in cui il giudice abbia violato in maniera manifesta il diritto vigente.

54 Al fine di determinare se questa condizione sia soddisfatta, il giudice nazionale investito di una domanda di risarcimento dei danni deve tenere conto di tutti gli elementi che caratterizzano la controversia sottoposta al suo sindacato.

55 Fra tali elementi compaiono in particolare il grado di chiarezza e di precisione della norma violata, il carattere intenzionale della violazione, la scusabilità o l'inescusabilità dell'errore di diritto, la posizione adottata eventualmente da un'istituzione comunitaria nonché la mancata osservanza, da parte dell'organo giurisdizionale di cui trattasi, del suo obbligo di rinvio pregiudiziale ai sensi dell'art. 234, terzo comma, CE.

56 In ogni caso, una violazione del diritto comunitario è sufficientemente caratterizzata allorché la decisione di cui trattasi è intervenuta ignorando manifestamente la giurisprudenza della Corte in questa materia (v., in tal senso, sentenza Brasserie du pêcheur e Factortame, cit., punto 57).

57 Le tre condizioni richiamate al punto 51 della presente sentenza sono necessarie e sufficienti per attribuire ai singoli un diritto al risarcimento, senza tuttavia escludere che la responsabilità dello Stato possa essere accertata a condizioni meno restrittive sulla base del diritto nazionale (v. sentenza Brasserie du pêcheur e Factortame, cit., punto 66).

58 Con riserva del diritto al risarcimento che trova direttamente il suo fondamento nel diritto comunitario nel caso in cui queste condizioni siano soddisfatte, è nell'ambito delle norme del diritto nazionale relative alla responsabilità che lo Stato è tenuto a riparare le conseguenze del danno provocato, fermo restando che le condizioni stabilite dalle legislazioni nazionali in materia di risarcimento dei danni non possono essere meno favorevoli di quelle che riguardano reclami analoghi di natura interna e non possono essere congegnate in modo da rendere praticamente impossibile o eccessivamente difficile ottenere il risarcimento (sentenze Francovich e a., cit., punti 41-43, e Norbrook Laboratories, cit., punto 111).

59 Da tutto quanto precede risulta che occorre risolvere le prime due questioni nel senso che il principio secondo cui gli Stati membri sono obbligati a risarcire i danni causati ai singoli da violazioni del diritto comunitario ad essi imputabili è applicabile anche allorché la violazione di cui trattasi deriva da una decisione di un organo giurisdizionale di ultimo grado, sempreché la norma di diritto comunitario violata sia preordinata ad attribuire diritti ai singoli, la violazione sia sufficientemente caratterizzata e sussista un nesso causale diretto tra questa violazione e il danno subito dalle parti lese. Al fine di determinare se la violazione sia sufficientemente caratterizzata allorché deriva da una tale decisione, il giudice nazionale competente deve, tenuto conto della specificità della funzione giurisdizionale, accertare se tale violazione presenti un carattere manifesto. Spetta

all'ordinamento giuridico di ciascuno Stato membro designare il giudice competente a risolvere le controversie relative al detto risarcimento.

Sulla terza questione

60 Occorre ricordare in via preliminare che, secondo una costante giurisprudenza, la Corte, nell'ambito dell'applicazione dell'art. 234 CE, non è competente a statuire sulla compatibilità di una norma nazionale con il diritto comunitario. La Corte può tuttavia ricavare dal testo delle questioni formulate dal giudice nazionale, tenuto conto dei dati da questi esposti, gli elementi attinenti all'interpretazione del diritto comunitario onde consentire al detto giudice di risolvere il problema giuridico sottopostogli (v., in particolare, sentenza 3 marzo 1994, cause riunite C-332/92, C-333/92 e C-335/92, Eurico Italia e a., Racc. pag. I-711, punto 19).

61 Con la terza questione il giudice del rinvio intende in sostanza accertare se gli artt. 48 del Trattato e 7, n. 1, del regolamento (CEE) del Consiglio 15 ottobre 1968, n. 1612, relativo alla libera circolazione dei lavoratori all'interno della Comunità (GU L 257, pag. 2), debbano essere interpretati nel senso che si oppongono alla concessione, in condizioni quali quelle previste dall'art. 50 bis del GG, di un'indennità speciale di anzianità di servizio, la quale, secondo l'interpretazione data dal Verwaltungsgerichtshof nella sua sentenza del 24 giugno 1998, costituisce un premio di fedeltà.

Osservazioni presentate alla Corte

62 Il sig. Köbler fa valere innanzi tutto che l'indennità speciale di anzianità di servizio prevista dall'art. 50 bis del GG non è un premio di fedeltà, ma un

elemento ordinario della retribuzione, così come il Verwaltungsgerichtshof avrebbe ammesso in un primo tempo. Inoltre, fino alla sentenza del Verwaltungsgerichtshof del 24 giugno 1998, nessun giudice austriaco avrebbe ritenuto che la detta indennità costituisse un premio di fedeltà.

63 Inoltre, anche nel caso in cui questa indennità fosse un premio di fedeltà e un tale premio potesse giustificare una discriminazione indiretta, il sig. Köbler sostiene che non esiste una giurisprudenza costante e certa della Corte a tale riguardo. Stando così le cose, il Verwaltungsgerichtshof, ritirando la sua domanda di pronuncia pregiudiziale e adottando la sua decisione da solo, avrebbe oltrepassato i suoi poteri, poiché l'interpretazione e la definizione delle nozioni di diritto comunitario rientrerebbero nella competenza esclusiva della Corte.

64 Infine, il sig. Köbler fa valere che i criteri di concessione dell'indennità speciale di anzianità di servizio escludono che sia giustificata la discriminazione indiretta che essa opera nei suoi confronti. Questa indennità sarebbe dovuta indipendentemente dall'accertare in quale università austriaca il richiedente abbia svolto le sue funzioni e non sarebbe nemmeno richiesto che il richiedente abbia insegnato in maniera continuativa per quindici anni la stessa materia.

65 Nel far presente che la Corte non può interpretare il diritto nazionale, la Repubblica d'Austria sostiene che occorre intendere la terza questione pregiudiziale nel senso che il giudice del rinvio intende ottenere un'interpretazione dell'art. 48 del Trattato. A tal riguardo essa afferma che la detta disposizione non si oppone a un sistema retributivo che consente di tener conto delle qualifiche acquisite presso altri datori di lavoro nazionali o stranieri da parte di un candidato a un impiego al fine della determinazione della sua retribuzione e che, inoltre, prevede un'indennità che può essere qualificata come premio di fedeltà, la cui concessione è collegata a una determinata durata del servizio presso lo stesso datore di lavoro.

66 La Repubblica d'Austria fa presente che, tenuto conto del fatto che il sig. Köbler, in quanto professore universitario ordinario, si trova in un rapporto di impiego di diritto pubblico, il suo datore di lavoro è lo Stato austriaco. Pertanto, il professore che passa da un'università austriaca all'altra non cambierebbe datore di lavoro. La Repubblica d'Austria rileva che in Austria esistono anche università private. I professori che vi insegnano sarebbero dipendenti di questi organismi e non dello Stato, di modo che il loro rapporto di lavoro non sarebbe assoggettato alle disposizioni del GG.

67 La Commissione fa valere dal canto suo che l'art. 50 bis del GG opera, in violazione dell'art. 48 del Trattato, una discriminazione tra i periodi di servizio compiuti nelle università austriache e quelli compiuti nelle università di altri Stati membri.

68 Si deve constatare, secondo la Commissione, che il Verwaltungsgerichtshof ha ignorato nella sua valutazione finale la portata della citata sentenza Schöning-Kougebetopoulou. Alla luce dei nuovi elementi d'interpretazione del diritto nazionale, la Commissione ritiene che tale giudice avrebbe dovuto mantenere la sua domanda di pronuncia pregiudiziale riformulandola. Infatti, la Corte non avrebbe mai dichiarato esplicitamente che un premio di fedeltà possa giustificare una disposizione discriminatoria nei confronti dei lavoratori di altri Stati membri.

69 Per il resto, la Commissione fa valere che, anche se l'indennità speciale di anzianità di servizio di cui trattasi nella causa principale dev'essere considerata un premio di fedeltà, essa non potrebbe giustificare un ostacolo alla libera circolazione dei lavoratori. Essa ritiene che, in via di principio, il diritto comunitario non si oppone a che un datore di lavoro cerchi di trattenere i lavoratori qualificati concedendo aumenti di retribuzione o premi al suo personale in funzione della durata del servizio nell'impresa. Tuttavia, il «premio di fedeltà» di cui all'art. 50 bis del GG si distinguerebbe dai premi che producono

i loro effetti unicamente nell'ambito dell'impresa, in quanto esso agirebbe al livello dello Stato membro interessato, ad esclusione degli altri Stati membri, e pregiudicherebbe pertanto direttamente la libera circolazione degli insegnanti. Inoltre, le università austriache sarebbero in concorrenza non solo con gli istituti degli altri Stati membri, ma anche tra di loro. Ora, la detta disposizione non produrrebbe effetti relativamente a questo secondo tipo di concorrenza.

Giudizio della Corte

70 L'indennità speciale di anzianità di servizio concessa dallo Stato austriaco, in qualità di datore di lavoro, ai professori universitari in forza dell'art. 50 bis del GG procura un beneficio finanziario che si aggiunge alla retribuzione di base, il cui importo è già collegato all'anzianità di servizio. Un professore universitario riceve la detta indennità se ha svolto questa professione per almeno quindici anni presso un'università austriaca e se inoltre riceve da almeno quattro anni l'indennità normale di anzianità di servizio.

71 Pertanto, l'art. 50 bis del GG esclude, per la concessione dell'indennità speciale di anzianità di servizio che esso prevede, qualsiasi possibilità di prendere in conto i periodi di attività che un professore universitario ha effettuato in uno Stato membro diverso dalla Repubblica d'Austria.

72 Si deve constatare che un tale regime può ostacolare la libera circolazione dei lavoratori sotto un duplice aspetto.

73 In primo luogo, questo regime opera a danno dei lavoratori migranti cittadini di Stati membri diversi dalla Repubblica d'Austria, in quanto a questi lavoratori viene rifiutato il riconoscimento di periodi di servizio che essi hanno compiuto in questi Stati in qualità di professori universitari, per il solo motivo che questi periodi non sono stati effettuati in un'università austriaca (v., in tal senso, relativamente a una disposizione greca analoga, sentenza 12 marzo 1998, causa C-187/96, Commissione/Grecia, Racc. pag. I-1095, punti 20 e 21).

74 In secondo luogo, questo rifiuto assoluto di riconoscere i periodi effettuati in qualità di professori universitari in uno Stato membro diverso dalla Repubblica d'Austria ostacola la libera circolazione dei lavoratori stabiliti in Austria, in quanto è tale da dissuadere questi ultimi dal lasciare il proprio paese per esercitare questa libertà. Infatti, al loro ritorno in Austria, i loro anni di esperienza in qualità di professori universitari in un altro Stato membro, quindi nell'esercizio di attività analoghe, non sarebbero presi in conto per l'indennità speciale di anzianità di servizio prevista dall'art. 50 bis del GG.

75 Su queste considerazioni non incide la circostanza, fatta valere dalla Repubblica d'Austria, secondo cui la retribuzione dei professori universitari migranti, a causa della possibilità offerta dall'art. 48, n. 3, del GG di concedere loro una retribuzione di base più elevata al fine di incentivare l'assunzione di professori universitari stranieri, è spesso più vantaggiosa di quella che ricevono i professori universitari austriaci anche tenendo conto dell'indennità speciale di anzianità di servizio.

76 Infatti, da un lato, l'art. 48, n. 3, del GG offre unicamente una semplice possibilità e non garantisce che il professore di un'università straniera riceverà all'atto della sua nomina in qualità di professore in un'università austriaca una retribuzione più elevata rispetto a quella dei professori universitari austriaci che hanno la stessa esperienza. Dall'altro, il complemento di retribuzione che l'art. 48, n. 3, del GG consente di offrire al momento dell'assunzione ha una natura

completamente diversa rispetto all'indennità speciale di anzianità di servizio. Pertanto, la detta disposizione non impedisce che l'art. 50 bis del GG abbia per effetto una disparità di trattamento dei professori universitari migranti rispetto ai professori universitari austriaci e crea così un ostacolo alla libera circolazione dei lavoratori garantita dall'art. 48 del Trattato.

77 Di conseguenza, una misura quale la concessione dell'indennità speciale di anzianità di servizio prevista dall'art. 50 bis del GG può ostacolare la libera circolazione dei lavoratori, cosa che è, in via di principio, vietata dagli artt. 48 del Trattato e 7, n. 1, del regolamento n. 1612/68. Una tale misura potrebbe essere ammessa solo se perseguisse uno scopo legittimo compatibile con il Trattato e fosse giustificata da imperiosi motivi d'interesse pubblico. Anche in tale ipotesi, però, la sua applicazione dovrebbe essere idonea a garantire il conseguimento dello scopo perseguito e non dovrebbe eccedere quanto necessario per farlo (v., in particolare, sentenze 31 marzo 1993, causa C-19/92, Kraus, Racc. pag. I-1663, punto 32; 30 novembre 1995, causa C-55/94, Gebhard, Racc. pag. I-4165, punto 37, e 15 dicembre 1995, causa C-415/93, Bosman, Racc. pag. I-4921, punto 104).

78 Nella sua sentenza 24 giugno 1998 il Verwaltungsgerichtshof ha dichiarato che l'indennità speciale di anzianità di servizio prevista dall'art. 50 bis del GG costituiva, secondo il diritto nazionale, un premio inteso a ricompensare la fedeltà dei professori universitari austriaci nei confronti del loro unico datore di lavoro, ossia lo Stato austriaco.

79 Occorre quindi esaminare se il fatto che la detta indennità costituisca, secondo il diritto nazionale, un premio di fedeltà possa essere considerato, in diritto comunitario, nel senso che indica che essa è ispirata da motivi imperativi di pubblico interesse che possono giustificare l'ostacolo alla libera circolazione che questa indennità comporta.

80 A tale riguardo occorre rilevare, in via preliminare, che la Corte non ha ancora avuto l'occasione di stabilire se un premio di fedeltà potesse giustificare un ostacolo alla libera circolazione dei lavoratori.

81 Ai punti 27 della citata sentenza Schöning-Kougebetopoulou, e 49 della sentenza 30 novembre 2000, causa C-195/98, Österreichischer Gewerkschaftsbund (Racc. pag. I-10497), la Corte ha respinto gli argomenti dedotti a tale riguardo, rispettivamente, dai governi tedesco e austriaco. Infatti, la Corte ha dichiarato che la normativa di cui era causa non poteva, in nessun caso, essere diretta a ricompensare la fedeltà di un lavoratore verso il suo datore di lavoro, poiché la maggiorazione di retribuzione che questo lavoratore riceveva per la sua anzianità di servizio era determinata dagli anni di servizio effettuati presso diversi datori di lavoro. Poiché nelle cause all'origine di queste sentenze la maggiorazione di retribuzione non costituiva un premio di fedeltà, non era necessario per la Corte esaminare se un tale premio potesse, di per sé, giustificare un ostacolo alla libera circolazione dei lavoratori.

82 Nella fattispecie il Verwaltungsgerichtshof, nella sua sentenza 24 giugno 1998, ha dichiarato che l'indennità speciale di anzianità di servizio di cui all'art. 50 bis del GG ricompensa la fedeltà del lavoratore verso un solo datore di lavoro.

83 Anche se non si può escludere che un obiettivo di favorire la fedeltà dei lavoratori ai loro datori di lavoro nell'ambito di una politica di ricerca o di insegnamento universitario costituisca un motivo imperativo di interesse pubblico, si deve constatare che, tenendo conto delle caratteristiche specifiche del provvedimento di cui trattasi nella causa principale, l'ostacolo che esso comporta non potrebbe essere giustificato in relazione a un tale obiettivo.

84 Da un lato, benché tutti i professori universitari pubblici austriaci siano dipendenti di un unico datore di lavoro, ossia lo Stato austriaco, essi sono assegnati a diverse università. Ora, sul mercato del lavoro dei professori universitari, le diverse università austriache si trovano in concorrenza non solo con le università di altri Stati membri e quelle di paesi terzi, ma anche tra di loro. Per quanto riguarda questo secondo tipo di concorrenza, occorre constatare che il provvedimento di cui trattasi nella causa principale non è tale da favorire la fedeltà di un professore verso l'università austriaca dove esercita le sue funzioni.

85 Dall'altro, se l'indennità speciale di anzianità di servizio mira a ricompensare la fedeltà dei lavoratori verso il loro datore di lavoro, essa ha anche come conseguenza di ricompensare i professori universitari austriaci che continuano ad esercitare la loro professione nel territorio austriaco. La detta indennità può quindi avere conseguenze sulla scelta operata da questi professori tra un impiego in un'università austriaca e un impiego nell'università di un altro Stato membro.

86 Pertanto, l'indennità speciale di anzianità di cui trattasi nella causa principale non ha soltanto per effetto di compensare la fedeltà del lavoratore verso il suo datore di lavoro. Essa comporta anche una ripartizione del mercato del lavoro dei professori universitari nel territorio austriaco ed è incompatibile con il principio stesso della libera circolazione dei lavoratori.

87 Da quanto precede risulta che una misura quale l'indennità speciale di anzianità di servizio prevista dall'art. 50 bis del GG comporta un ostacolo alla libera circolazione dei lavoratori che non può essere giustificato da un motivo imperativo di interesse pubblico.

88 Pertanto, occorre risolvere la terza questione pregiudiziale dichiarando che gli artt. 48 del Trattato e 7, n. 1, del regolamento n. 1612/68 devono essere interpretati nel senso che si oppongono alla concessione, in condizioni quali quelle previste all'art. 50 bis del GG, di un'indennità speciale di anzianità di servizio che, secondo l'interpretazione data dal Verwaltungsgerichtshof nella sentenza 24 giugno 1998, costituisce un premio di fedeltà.

Sulla quarta e sulla quinta questione

89 Con la quarta e con la quinta questione, che occorre esaminare congiuntamente, il giudice del rinvio intende accertare in sostanza se, nella fattispecie di cui alla causa principale, sussista la responsabilità dello Stato membro a causa di una violazione del diritto comunitario nella sentenza del Verwaltungsgerichtshof del 24 giugno 1998.

Osservazioni presentate alla Corte

90 Per quanto riguarda la quarta questione il sig. Köbler, il governo tedesco e la Commissione fanno valere che l'art. 48 del Trattato è direttamente applicabile e fa sorgere per i singoli diritti soggettivi che le autorità e i giudici nazionali hanno l'obbligo di tutelare.

91 La Repubblica d'Austria sostiene che occorre risolvere la quarta questione solo se la Corte non risolve le questioni precedenti nel senso che essa propone. Poiché la quarta questione sarebbe stata posta solo per il caso in cui venisse risolta affermativamente la terza questione, che essa ritiene irricevibile, la Repubblica

d'Austria propone alla Corte di lasciare irresoluta tale quarta questione. Per il resto, essa fa valere che tale questione non è chiara, dato che l'ordinanza di rinvio non conterrebbe alcuna motivazione a tale riguardo.

92 Per quanto riguarda la quinta questione, il sig. Köbler sostiene che essa debba essere risolta affermativamente, poiché la Corte disporrebbe di tutti gli elementi che le consentono di stabilire essa stessa se il Verwaltungsgerichtshof abbia oltrepassato in maniera manifesta e rilevante, nella fattispecie descritta nella causa principale, il potere discrezionale di cui dispone.

93 La Repubblica d'Austria ritiene che spetti ai giudici nazionali applicare i criteri della responsabilità degli Stati membri per i danni causati ai singoli da violazioni del diritto comunitario.

94 Tuttavia, per il caso in cui la Corte risolvesse essa stessa la questione se sussista la responsabilità della Repubblica d'Austria, essa sostiene, in primo luogo, che l'art. 177 del Trattato CE (divenuto art. 234 CE) non ha per oggetto di conferire diritti ai singoli. Essa ritiene quindi che questa condizione della responsabilità non sia soddisfatta.

95 In secondo luogo, sarebbe indiscutibile che i giudici nazionali, nell'ambito di una controversia dinanzi ad essi pendente, dispongono di un ampio potere discrezionale per determinare se debbano formulare o meno una domanda di pronuncia pregiudiziale. A tale riguardo, la Repubblica d'Austria sostiene che, in quanto la Corte aveva ritenuto, nella sua sentenza Schöning-Kougebetopoulou, citata, che i premi di fedeltà non fossero, per principio, incompatibili con le disposizioni relative alla libera circolazione dei lavoratori, il Verwaltungsgerichtshof è pervenuto giustamente alla conclusione secondo cui, nella controversia ad esso sottoposta, poteva risolvere esso stesso le questioni di diritto comunitario.

96 In terzo luogo, nel caso in cui la Corte ammettesse che il Verwaltungsgerichtshof non ha rispettato il diritto comunitario nella sua sentenza 24 giugno 1998, il comportamento di questo giudice non potrebbe in ogni caso essere qualificato come violazione caratterizzata del detto diritto.

97 In quarto luogo, la Repubblica d'Austria sostiene che il ritiro da parte del Verwaltungsgerichtshof della domanda di pronuncia pregiudiziale sottoposta alla Corte non può in alcun caso presentare un nesso di causalità con il danno fatto valere in concreto dal sig. Köbler. Un tale argomento si baserebbe infatti sulla supposizione del tutto inammissibile che una pronuncia in via pregiudiziale della Corte avrebbe, in caso di mantenimento della domanda, necessariamente confermato la tesi giuridica del sig. Köbler. In altri termini, esso implicherebbe che il danno costituito dal mancato pagamento dell'indennità speciale di anzianità di servizio per il periodo 1° gennaio 1995 - 28 febbraio 2001 non si sarebbe verificato se la domanda di pronuncia pregiudiziale fosse stata mantenuta e avesse dato luogo a una pronuncia della Corte. Ora, non sarebbe possibile basare gli argomenti di una parte nella causa principale stabilendo a priori quello che la Corte avrebbe deciso nell'ambito di un procedimento pregiudiziale né sarebbe ammissibile far valere un danno su tale base.

98 Il governo tedesco sostiene, dal canto suo, che spetta al giudice nazionale competente determinare se le condizioni della responsabilità dello Stato membro siano soddisfatte.

99 La Commissione ritiene che nella causa principale non sussista la responsabilità dello Stato membro. Infatti, benché, a suo parere, il Verwaltungsgerichtshof abbia, nella sentenza 24 giugno 1998, male interpretato la citata sentenza Schöning-Kougebetopoulou, e abbia inoltre violato l'art. 48 del Trattato dichiarando che l'art. 50 bis del GG non era incompatibile con il diritto comunitario, questa violazione sarebbe in qualche modo scusabile.

Giudizio della Corte

100 Emerge dalla giurisprudenza della Corte che l'applicazione dei criteri che consentono di stabilire la responsabilità degli Stati membri per danni causati ai singoli da violazioni del diritto comunitario deve, in linea di principio, essere operata dai giudici nazionali (sentenza Brasserie du pêcheur e Factortame, cit., punto 58), in conformità degli orientamenti forniti dalla Corte per procedere a tale applicazione (sentenze Brasserie du pêcheur e Factortame, cit., punti 55-57; British Telecommunications, cit., punto 411; 17 ottobre 1996, cause riunite C-283/94, C-291/94 e C-292/94, Denkavit e a., Racc. pag. I-5063, punto 49, e Konle, cit., punto 58).

101 Tuttavia, nella presente causa, la Corte dispone di tutti gli elementi per stabilire se siano soddisfatte le condizioni necessarie perché sussista la responsabilità dello Stato membro.

Sulla norma giuridica violata, che deve conferire diritti ai singoli

102 Le norme di diritto comunitario della cui violazione trattasi nella causa principale sono, come risulta dalla soluzione data alla terza questione, gli artt. 48 del Trattato e 7, n. 1, del regolamento n. 1612/68. Queste disposizioni precisano le conseguenze che derivano dal principio fondamentale della libera circolazione die lavoratori all'interno della Comunità vietando qualsiasi discriminazione basata sulla cittadinanza tra i lavoratori degli Stati membri, in particolare per quanto riguarda la retribuzione.

103 Non si può contestare che queste disposizioni abbiano per oggetto di conferire diritti ai singoli.

Sulla violazione sufficientemente caratterizzata

104 In via preliminare, occorre ricordare lo svolgimento del procedimento che ha dato luogo alla sentenza del Verwaltungsgerichtshof del 24 giugno 1998.

105 Nella controversia pendente dinanzi a quest'ultimo tra il sig. Köbler e il Bundesminister für Wissenschaft, Forschung und Kunst (Ministro federale per le Scienze, la Ricerca e le Arti) circa il rifiuto di quest'ultimo di concedere al sig. Köbler l'indennità speciale di anzianità di servizio prevista dall'art. 50 bis del GG, il detto giudice, con ordinanza 22 ottobre 1997 registrata nella cancelleria della Corte con il n. C-382/97, ha sottoposto alla Corte una questione pregiudiziale sull'interpretazione dell'art. 48 del Trattato e degli artt. 1-3 del regolamento n. 1612/68.

106 Il Verwaltungsgerichtshof fa presente in particolare nella sua ordinanza che, per risolvere la controversia dinanzi ad esso pendente, «è decisivo se sia incompatibile con il diritto comunitario quale risulta dall'art. 48 del Trattato (...) il fatto che il legislatore austriaco faccia dipendere da un periodo di servizio di quindici anni presso un'università austriaca l'"indennità speciale per anzianità di servizio per professori universitari ordinari", la quale non ha né il carattere di un premio di

fedeltà né quello di remunerazione, ma costituisce una parte della retribuzione nell'ambito del sistema di avanzamento».

107 Occorre constatare innanzi tutto che da questa ordinanza di rinvio risulta senza alcuna ambiguità che il Verwaltungsgerichtshof riteneva allora che, in forza del diritto nazionale, l'indennità speciale di anzianità di servizio in questione non costituisse un premio di fedeltà.

108 Inoltre, dalle osservazioni scritte del governo austriaco nella causa C-382/97 risulta che, al fine di dimostrare che l'art. 50 bis del GG non potesse violare il principio della libera circolazione dei lavoratori sancito dall'art. 48 del Trattato, tale governo ha sostenuto unicamente che l'indennità speciale di anzianità di servizio prevista da questa disposizione costituiva un premio di fedeltà.

109 Infine, occorre ricordare che la Corte aveva già dichiarato ai punti 22 e 23 della sua sentenza Schöning-Kougebetopoulou, citata, che una misura che fa dipendere la retribuzione di un lavoratore dalla sua anzianità ma esclude ogni possibilità di prendere in conto periodi di lavoro comparabili compiuti presso la pubblica amministrazione di un altro Stato membro può violare l'art. 48 del Trattato.

110 Visto che, da un lato, la Corte aveva già dichiarato che una tale misura poteva violare questa disposizione del Trattato e che, dall'altro, la sola giustificazione fatta valere a tal riguardo dal governo austriaco non era pertinente alla luce dell'ordinanza di rinvio stessa, il cancelliere della Corte, con lettera 11 marzo 1998, ha trasmesso la citata sentenza Schöning-Kougebetopoulou al Verwaltungsgerichtshof al fine di consentirgli di esaminare se disponesse degli elementi

d'interpretazione del diritto comunitario necessari per risolvere la controversia dinanzi ad esso pendente e gli ha chiesto se, alla luce di questa sentenza, ritenesse necessario mantenere la sua domanda di pronuncia pregiudiziale.

111 Con ordinanza 25 marzo 1998 il Verwaltungsgerichtshof ha invitato le parti della causa dinanzi ad esso pendente a pronunciarsi sulla richiesta del cancelliere della Corte, osservando, in via provvisoria, che il punto di diritto che costituiva oggetto del procedimento pregiudiziale in questione era stato risolto a favore del sig. Köbler.

112 Con ordinanza 24 giugno 1998 il Verwaltungsgerichtshof ha ritirato la sua domanda di pronuncia pregiudiziale ritenendo che il mantenimento di questa domanda fosse divenuto inutile per la soluzione della controversia. Esso ha indicato che la questione decisiva nella fattispecie era quella intesa ad accertare se l'indennità speciale di anzianità di servizio prevista dall'art. 50 bis del GG fosse o meno un premio di fedeltà e che tale questione doveva essere risolta nell'ambito del diritto nazionale.

113 A tale riguardo il Verwaltungsgerichtshof, nella sua sentenza 24 giugno 1998, ha indicato che «[era] partito dal principio, nella sua ordinanza 22 ottobre 1997, (...) che l'"indennità speciale di anzianità dei professori di università titolari" non ha né il carattere di un premio di fedeltà né quello di una gratifica» e che «tale tesi giuridica, formulata in maniera non vincolante nei confronti delle parti nel procedimento contenzioso amministrativo, è abbandonata». Infatti, il Verwaltungsgerichtshof perviene in questa sentenza alla conclusione che la detta indennità costituisce senz'altro un premio di fedeltà.

114 Da quanto precede deriva che, dopo che il cancelliere della Corte ha chiesto al Verwaltungsgerichtshof se mantenesse la sua domanda di pronuncia pregiudiziale, quest'ultimo ha modificato la qualificazione, in diritto nazionale, dell'indennità speciale di anzianità di servizio.

115 In seguito a questa riqualificazione dell'indennità speciale di anzianità di servizio prevista dall'art. 50 bis del GG, il Verwaltungsgerichtshof ha respinto il ricorso del sig. Köbler. Infatti, nella sua sentenza 24 giugno 1998 ha dedotto dalla citata sentenza Schöning-Kougebetopoulou che questa indennità, poiché doveva essere qualificata come premio di fedeltà, poteva essere giustificata anche se era di per sé incompatibile con il divieto di discriminazione sancito dall'art. 48 del Trattato.

116 Ora, come risulta dai punti 80 e 81 della presente sentenza, la Corte, nella citata sentenza Schöning-Kougebetopoulou, non si è espressa sulla questione se e a quali condizioni potesse essere giustificato l'ostacolo alla libera circolazione dei lavoratori che un premio di fedeltà comporta. Le considerazioni che il Verwaltungsgerichtshof ha dedotto dalla detta sentenza si basano quindi su un'erronea interpretazione di quest'ultima.

117 Pertanto, visto che, da un lato, il Verwaltungsgerichtshof ha modificato la sua interpretazione del diritto nazionale qualificando la misura prevista all'art. 50 bis del GG come premio di fedeltà, dopo che la sentenza Schöning-Kougebetopoulou, citata, gli era stata inviata, e visto che, dall'altro, la Corte non aveva ancora avuto l'occasione di pronunciarsi circa la questione se potesse essere giustificato l'ostacolo alla libera circolazione dei lavoratori che un premio di fedeltà comporta, il Verwaltungsgerichtshof avrebbe dovuto mantenere la sua domanda di pronuncia pregiudiziale.

118 Infatti, questo giudice non poteva ritenere che la soluzione del punto di diritto in questione risultasse da una giurisprudenza consolidata della Corte o che non lasciasse adito ad alcun ragionevole dubbio (v. sentenza 6 ottobre 1982, causa 283/81, CILFIT e a., Racc. pag. 3415, punti 14 e 16). Pertanto, esso era obbligato, in forza dell'art. 177, terzo comma, del Trattato, a mantenere la sua domanda di pronuncia pregiudiziale.

119 Inoltre, come risulta dalla soluzione della terza questione, una misura quale l'indennità speciale di anzianità di servizio prevista dall'art. 50 bis del GG, anche

se può essere qualificata come premio di fedeltà, comporta un ostacolo alla libera circolazione dei lavoratori incompatibile con il diritto comunitario. Pertanto, il Verwaltungsgerichtshof ha violato il diritto comunitario con la sua sentenza del 24 giugno 1998.

120 Occorre quindi esaminare se questa violazione del diritto comunitario rivesta un carattere manifesto tenuto conto in particolare degli elementi da prendere in considerazione a tal fine in conformità alle indicazioni che figurano ai punti 55 e 56 della presente sentenza.

121 A tale riguardo occorre considerare, in primo luogo, che la violazione delle norme comunitarie che costituiscono oggetto della soluzione della terza questione non può di per sé ricevere una tale qualificazione.

122 Infatti, il diritto comunitario non disciplina esplicitamente il punto se una misura intesa a favorire la fedeltà di un lavoratore verso il suo datore di lavoro, quale un premio di fedeltà, che comporta un ostacolo alla libera circolazione dei lavoratori, possa essere giustificata e quindi essere compatibile con il diritto comunitario. La detta questione non trovava una soluzione nemmeno nella giurisprudenza della Corte. Inoltre, tale soluzione non era ovvia.

123 In secondo luogo, il fatto che il giudice nazionale di cui trattasi avrebbe dovuto, come è stato constatato al punto 118 della presente sentenza, mantenere la sua domanda di pronuncia pregiudiziale non è tale da inficiare detta conclusione. Infatti, nella fattispecie, il Verwaltungsgerichtshof aveva deciso di ritirare la domanda di pronuncia pregiudiziale ritenendo che la soluzione della questione di

diritto comunitario da risolvere nella fattispecie fosse già data dalla citata sentenza Schöning-Kougebetopoulou. È quindi a causa della sua erronea interpretazione di questa sentenza che il Verwaltungsgerichtshof non ha più ritenuto necessario sottoporre alla Corte tale questione d'interpretazione.

124 In tale contesto e in considerazione delle circostanze del caso di specie, non occorre considerare la violazione constatata al punto 119 della presente sentenza nel senso che ha carattere manifesto e quindi è sufficientemente caratterizzata.

125 Si deve aggiungere che questa soluzione non pregiudica gli obblighi derivanti, per lo Stato membro interessato, dalla soluzione data dalla Corte alla terza questione pregiudiziale.

126 Occorre quindi risolvere la quarta e la quinta questione nel senso che una violazione del diritto comunitario quale quella derivante, nelle circostanze della fattispecie di cui alla causa principale, dalla sentenza del Verwaltungsgerichtshof del 24 giugno 1998 non ha il carattere manifesto richiesto affinché sussista, in forza del diritto comunitario, la responsabilità di uno Stato membro a causa di una decisione di uno dei suoi organi giurisdizionali di ultimo grado.

Sulle spese

127 Le spese sostenute dai governi austriaco, francese, tedesco, dei Paesi Bassi e del Regno Unito nonché dalla Commissione, che hanno presentato osservazioni alla Corte, non possono dar luogo a rifusione. Nei confronti delle parti nella causa principale il presente procedimento costituisce un incidente sollevato dinanzi al giudice nazionale, cui spetta quindi statuire sulle spese.

Rl

Per questi motivi,

LA CORTE,

pronunciandosi sulle questioni sottopostele dal Landesgericht für Zivilrechtssachen Wien con ordinanza 7 maggio 2001, dichiara:

1) **Il principio secondo cui gli Stati membri sono obbligati a riparare i danni causati ai singoli dalle violazioni del diritto comunitario che sono loro imputabili si applica anche allorché la violazione di cui trattasi deriva da una decisione di un organo giurisdizionale di ultimo grado, sempreché la norma di diritto comunitario violata sia preordinata ad attribuire diritti ai singoli, la violazione sia sufficientemente caratterizzata e sussista un nesso causale diretto tra questa violazione e il danno subito dalle parti lese. Al fine di determinare se la violazione sia sufficientemente caratterizzata allorché deriva da una tale decisione, il giudice nazionale competente deve, tenuto conto della specificità della funzione giurisdizionale, accertare se tale violazione presenti un carattere manifesto. Spetta all'ordinamento giuridico di ciascuno Stato membro designare il giudice competente a risolvere le controversie relative al detto risarcimento.**

2) **Gli artt. 48 del Trattato CE (divenuto, in seguito a modifica, art. 39 CE) e 7, n. 1, del regolamento (CEE) del Consiglio 15 ottobre 1968, n. 1612, relativo alla libera circolazione dei lavoratori all'interno della Comunità, devono**

essere interpretati nel senso che si oppongono alla concessione, in condizioni quali quelle previste all'art. 50 bis del Gehaltsgesetz 1956 (legge sulle retribuzioni del 1956), come modificato nel 1997, di un'indennità speciale di anzianità di servizio che, secondo l'interpretazione data dal Verwaltungsgerichtshof (Austria) nella sentenza 24 giugno 1998, costituisce un premio di fedeltà.

3) Una violazione del diritto comunitario quale quella derivante, nelle circostanze della fattispecie di cui alla causa principale, dalla sentenza 24 giugno 1998 del Verwaltungsgerichtshof non ha il carattere manifesto richiesto affinché sussista, in forza del diritto comunitario, la responsabilità di uno Stato membro a causa di una decisione di uno dei suoi organi giurisdizionali di ultimo grado.

Rodríguez Iglesias	Puissochet	Wathelet
Schintgen	Timmermans	Gulmann
Edward	La Pergola	Jann
Skouris	Macken	Colneric
von Bahr	Cunha Rodrigues	Rosas

Così deciso e pronunciato a Lussemburgo il 30 settembre 2003.

Il cancelliere

R. Grass

Il presidente

G.C. Rodríguez Iglesias

96