

**CENNI SULLA COSTRUZIONE DELLA RESPONSABILITA'  
CIVILE DA PARTE DELLA GIURISPRUDENZA E DEL  
LEGISLATORE NAZIONALI E AD OPERA DEL LEGISLATORE E  
DELLA GIURISPRUDENZA EUROPEI CON RIFERIMENTI DI  
TIPO COMPARATISTICO**

*Maria Lucia Di Paolo*

\*\*\*

SOMMARIO: 1. La responsabilità civile nel nostro codice civile e in quelli dei due principali sistemi di civil law. -2. Gli interessi protetti: alcune delle principali tappe del processo di allargamento della tutela aquiliana da parte della giurisprudenza domestica.-3. La legislazione speciale. In particolare: la responsabilità del produttore e la sentenza della Corte di giustizia sull'esimente dei c.d. *rischi di sviluppo*.- 4. La giurisprudenza della Corte di giustizia sulla responsabilità civile dell'Unione e degli Stati membri per violazione del diritto comunitario.- 5. La giurisprudenza della Corte di giustizia sulla responsabilità civile dello Stato giudice.

1. *La responsabilità civile nel nostro codice civile e in quelli dei due principali Paesi di civil law.*

La responsabilità civile è come un edificio che, nato su solide fondamenta, ha potuto reggere il peso degli ampliamenti successivi resi necessari per rispondere alle esigenze e alle aspettative non previste al momento del progetto iniziale ed emerse gradualmente in seguito.

Ampliamenti realizzati da costruttori diversi, non solo la giurisprudenza ed il legislatore nazionali, ma anche la giurisprudenza ed il legislatore comunitari.

Nel 1942, quando entrò in vigore il nostro attuale codice civile, la responsabilità civile non aveva l'importanza che assumerà negli anni a venire.

Erano all'epoca pochi, rispetto ad oggi, i beni e gli interessi ritenuti bisognevoli di protezione, pochi anche i danni di cui si aveva motivo di lamentarsi in una società povera e assai meno complessa di quella attuale. Non stupisce, quindi, che la trattazione dei "*fatti illeciti*" sia posta in fondo al libro quarto dedicato alle obbligazioni, persino dopo l'ingiustificato arricchimento, e che essa sia esaurita in un solo titolo composto di meno di 20 articoli.

Il primo dei quali, l'art. 2043, al pari del corrispondente articolo del Codice francese del 1804, non tipizza i fatti illeciti né gli interessi protetti dall'azione aquiliana.

"*Qualunque fatto doloso o colposo che cagiona ad altri un danno ingiusto obbliga colui che ha commesso il fatto a risarcire il danno*" recita l'art. 2043; "*tout fait quelconque de l'homo, qui cause à autrui un dommage*

*oblige celui par la faute duquel il est arrivé, a le réparer*" è la formulazione altrettanto ampia ed elastica dell'art. 1382 del *Code Napoléon*.

La colpa, "*la faute*" è, accanto alla atipicità degli interessi protetti, l'altro tratto essenziale della responsabilità civile nel nostro codice ed in quello francese che del primo, si sa, è stato il modello.

Nessuna responsabilità senza colpa è la regola, ma sono previste delle eccezioni: responsabilità dove la colpa è presunta, e sarà onere di colui al quale il fatto è imputato fornire la prova liberatoria dimostrando di "*non aver potuto impedire il fatto*" (art. 2047 e 2048) o di "*aver fatto tutto il possibile per evitare il danno*" (art. 2054, comma 1); ipotesi in cui dalla colpa si prescinde, come la responsabilità dei padroni e dei committenti (art. 2049) e la responsabilità per i veicoli difettosi ex art. 2054, comma 4; ipotesi intermedie tra la responsabilità per colpa e responsabilità oggettiva come quelle previste dall'art. 2051 e dall'art. 2052 in cui solo la prova del "*caso fortuito*" libera dalla responsabilità per i danni cagionati dalle cose in custodia e per quelli cagionati dai propri animali, e come quella del proprietario del veicolo che risponde in solido col il conducente "*se non prova che la circolazione del veicolo è avvenuta contro la sua volontà*".

C'è, infine, nel nostro codice, la responsabilità per rovina di edificio da cui il proprietario si libera solo se prova che la rovina "*non è dovuta a difetto di manutenzione o a vizio di costruzione*". E' l'art. 2053 che traduce fedelmente l'art.1386 del Codice francese.

Altre disposizioni particolari del codice d'oltralpe che introducono deroghe alla regola della colpa sono contenute nell'art. 1385, sui danni prodotti dagli animali, e soprattutto nell'art. 1384 che raggruppa le fattispecie che nel nostro codice sono invece frammentate tra gli artt. 2047, 2048, 2049 e 2051.

La colpa come criterio generale di imputazione della responsabilità è un caposaldo dell'altro fondamentale sistema di *civil law*, quello tedesco. "*Chi deliberatamente o per negligenza lede ingiustamente la vita, il corpo, la salute, la libertà, la proprietà o un altro diritto di altri è tenuto al risarcimento del danno che ne deriva*" dice il paragrafo 823 del *Bürgerliches Gesetzbuch (BGB)* entrato in vigore nel 1900. Il medesimo paragrafo al secondo comma estende l'obbligazione risarcitoria a chi con colpa viola una legge "*avente come scopo la tutela di un altro*".

Alla colpa il Codice tedesco rinuncia meno facilmente di quanto non faccia il Codice francese. Lo dimostra, ad esempio, il paragrafo 831 che, a proposito della responsabilità del datore di lavoro, ammette la prova contraria consistente nell'aver diligentemente scelto e selezionato i preposti. La stessa prova non è invece prevista nell'art. 1384 del *Code Napoléon* il cui *alinea 5* considera oggettiva la responsabilità per "*les maitres et les commettants du dommage causé par leurs domestiques et préposés dans les fonctions auxquelles ils les ont employés*", esattamente come il nostro art. 2049 più volte citato.

La riluttanza verso forme di responsabilità senza colpa è sintomatica della concezione restrittiva della responsabilità civile nel sistema tedesco che si manifesta anche attraverso la selezione degli interessi protetti: la vita,

l'integrità fisica, la salute, la libertà, la proprietà o "un altro diritto diritto di altri" (*sonstige Recht*).

Va detto, tuttavia, che la giurisprudenza tedesca, avvalendosi della formula del "*sonstige Recht*", negli anni ha integrato l'elenco degli interessi protetti facendovi rientrare, tra gli altri, il c.d. diritto di impresa. L'integrazione è stata possibile anche grazie al secondo comma del paragrafo 823 che, ricollegando la obbligazione risarcitoria alla violazione di norme attributive di diritti ai privati, apre un varco per l'ingresso alla tutela aquiliana di diritti ulteriori rispetto a quelli elencati nella primo comma.

## 2. Gli interessi protetti: alcune delle principali tappe del processo di allargamento della tutela aquiliana da parte della giurisprudenza domestica

L'ampliamento degli interessi protetti ad opera della giurisprudenza ha caratterizzato la evoluzione della responsabilità civile anche in Francia ed anche in Italia. Qui, nonostante i rispettivi codici non contengano le restrizioni che invece troviamo nel BGB, la tutela aquiliana era in origine applicata solo ai diritti assoluti.

L'art. 2043 era letta dai nostri interpreti come una norma secondaria finalizzata a sanzionare la violazione delle norme primarie attributive dei diritti reali e dei diritti della personalità (es.: diritto al nome, il diritto all'immagine).

Col tempo questa lettura restrittiva è stata abbandonata dalla giurisprudenza che ha opportunamente valorizzato la potenzialità espansiva dell'art. 2043 riconducendo nel suo ambito di applicazione nuovi e sempre più numerosi interessi.

Soprattutto a partire dagli anni '60, la Corte di Cassazione, spesso ratificando le soluzioni innovative anticipate dai giudici di merito, e con le sollecitazioni della dottrina, ha ammesso alla tutela aquiliana un numero crescente di situazioni soggettive: i diritti relativi, i diritti fondamentali della persona, gli interessi legittimi, ed anche il possesso<sup>1</sup>, le *chances*<sup>2</sup>, le legittime aspettative nelle relazioni famigliari<sup>3</sup> e persino i doveri matrimoniali<sup>4</sup>.

L'attività creativa delle corti francesi è stata altrettanto intensa di quella dei nostri giudici ed i risultati prodotti sono stati spesso simili a quelli cui si è giunti in Italia. Anche in Francia l'elenco degli interessi protetti,

---

<sup>1</sup> Cass. S.U. 22.11.1994, n. 9871; Cass. 16.2.1996, n. 1211 in *Giur. it.*, 1996, I, 1.

<sup>2</sup> Cass. 19.11.1983, n. 6906, in *Giust. civ.*, 1984, I, p. 1841, con nota di CAPPAGLI; Cass. 19.12.1985, n. 6506 (c.d. *Caso Baroncini*); Cass. 18.3.2003, n. 3999; M. BOCCHIOLA, *Perdita di una "chance" e "certezza" del danno*, in *Riv. trim. dir. proc. civ.*, 1976, 55 ss.; A. PONTECORVO, *La responsabilità per perdita di chance*, in *Gius. civ.*, 1997, II, 447 ss..

<sup>3</sup> Cass. 29 aprile 2005, n. 8976; Cass. 18.04.2005 n. 8002; Cass. 25.3.2002, n. 4205.

<sup>4</sup> Cass. 01.6.2012, n. 8862; Cass. 15.09.2011, n. 18853.

progressivamente arricchito, è arrivato a comprendere le legittime aspettative<sup>5</sup>.

Il passaggio da una società agricola basata sulla proprietà ad una società industriale basata sul credito, il progresso scientifico e tecnologico, la centralità assunta dall'essere umano con il suo corredo di diritti fondamentali sanciti dalla Costituzione e da altri testi adottati a livello internazionale, l'ingresso in Europa sono alcuni tra i fattori che hanno favorito ed orientato la espansione della tutela aquiliana nel nostro Paese<sup>6</sup>.

Il primo dei fattori citati è stato sicuramente decisivo per arrivare a ricomprendere nell'ambito di applicazione dell'art. 2043 c.c. i diritti relativi.

La tutela risarcitoria di tali diritti, in origine negata<sup>7</sup> o ammessa solo in ipotesi particolari, è stata riconosciuta in via generale solo nel 1971 con la sentenza con cui le Sezioni Unite della Cassazione decisero il famoso caso Meroni<sup>8</sup>.

---

<sup>5</sup> Cour de Cassation, 27.2.1970, in *JCP*, 1970, II, 16305 che ha riconosciuta la risarcibilità della lesione di un'aspettativa legittima nell'ambito di una convivenza more uxorio: "*visto che l'autore di un qualsiasi danno causato ad altri è tenuto a ripararlo e che non richiede, in caso di decesso, l'esistenza di un vincolo giuridico tra il defunto e l'attore, la concubina della vittima di un incidente stradale può chiedere la riparazione del proprio pregiudizio all'autore dell'incidente*".

<sup>6</sup> VISINTINI, *La responsabilità civile nella giurisprudenza*, Padova, 1967; TUCCI, *Il danno ingiusto*, Napoli, 1970.

<sup>7</sup> Cass. 4.7.1953, n. 2085 in *Foro it.*, 1953, I, 1086: è la sentenza che decise il noto "*caso Superga*" dal nome della collina contro la quale il 4 maggio del 1949 si era abbattuto l'aereo che riportava a casa da una trasferta la intera squadra di calcio del Torino. Nessuno sopravvisse. Il Torino agì contro la Compagnia aerea per essere risarcita del danno ingiusto che la stessa le aveva provocato estinguendo il rapporto obbligatorio che lo legava ai calciatori. La domanda fu respinta sia dal Tribunale (con la sentenza del 15.9.1950, in *Giur. it.*, 1951, I, 1, 18), che dalla Corte d'Appello (con la sentenza del 23.1.1952, in *Foro it.*, 1952, I, 219) fedeli all'orientamento tradizionale che non ammetteva la tutela aquiliana del credito e timorosi che la impostazione contraria avrebbe comportato un profluvio di azioni risarcitorie. La Cassazione confermò la decisione dei giudici di merito anche se, va detto, non esclude a priori la risarcibilità del danno per violazione di un diritto di credito ma ritenne che tale danno, nella fattispecie, non fosse conseguenza immediata e diretta del fatto illecito del vettore aereo. Assunse rilievo, in sostanza, nel ragionamento della Corte, l'art. 1223, più che l'art. 2043.

<sup>8</sup> Cass. S.U. 26.1.1971, n. 174, in *Foro it.* 1971, I, 342: Meroni era il giocatore più bravo del Torino. Rimase ucciso in un incidente stradale. La Società (come la chiameremmo oggi) avanzò domanda risarcitoria nei confronti del responsabile civile del sinistro per i danni che la perdita del suo miglior giocatore le aveva provocato. La Suprema Corte ammise la risarcibilità della lesione del credito, dicendo in sostanza che l'art. 2043 non consente di discriminare tra una categoria e l'altra diritti soggettivi, ma a condizione che il danno provocato dalla perdita del debitore fosse definitiva e irreparabile. La sussistenza di tali condizioni fu poi esclusa dal Giudice del rinvio che infatti negò al Torino il risarcimento richiesto perché sostenne che il calciatore che aveva sostituito il povero Meroni "*aveva mantenuto, anzi aumentato, la redditività*". App. Genova 16.6.1973, in

In quell'occasione, peraltro, la Suprema Corte, subordinò detta tutela a condizioni estremamente rigide che, però, la giurisprudenza successiva si incaricherà di temperare<sup>9</sup>.

Una spinta essenziale alla evoluzione giurisprudenziale della responsabilità civile attraverso l'allungamento del novero degli interessi protetti è stata offerta dalla nostra Carta costituzionale, in particolare, ma non solo, dall'art. 2 da cui la giurisprudenza ha ricavato la esistenza dei diritti fondamentali della persona.

L'art. 2, "*clausola aperta e generale di tutela del libero e pieno esplicarsi della personalità dell'individuo*", è stata la base su cui, per esempio, è stato dato riconoscimento e tutela al diritto alla riservatezza<sup>10</sup> e al diritto alla identità personale<sup>11</sup>.

La partecipazione dell'Italia alla Comunità europea, infine, ha contribuito alla affermazione della tutela aquiliana a favore degli interessi legittimi.

Come è noto, la risarcibilità degli interessi legittimi, limitata per anni ai soli interessi *oppositivi*, è stata finalmente estesa anche agli interessi *pretensivi* con la storica sentenza n. 500/99 della Cassazione a Sezioni Unite.

La Suprema Corte, tra i motivi del suo *rèvirement*, pone anche l'influsso del diritto comunitario. Al punto 6 della sua decisione, per dire che la responsabilità civile a protezione degli interessi legittimi era di fatto già

---

*Giur. it.*, 1973, I, 2, 1184. In dottrina: BUSNELLI, *La lesione del credito da parte di terzi*, Milano, 1964; BUSNELLI, *La tutela aquiliana del credito: evoluzione giurisprudenziale e significato attuale del principio*, in *Riv. crit. dir. priv.*, 1987, pp. 273 ss.; TRIMARCHI, *Sulla responsabilità del terzo per pregiudizio al diritto di credito*, in *Riv. dir. civ.*, 1983, I, pp. 225 ss.

<sup>9</sup> Cass. 26.8.1985, n. 4550 in *Foro it.*, 1985, I, 2886: qui il datore di lavoro aveva agito contro il responsabile del ferimento del suo dipendente per fare valere i danni subiti a causa della sospensione del rapporto di lavoro dovuto alla invalidità del lavoratore. La Suprema Corte riconosce che: "*il responsabile di lesioni personali in danno di un lavoratore dipendente, con conseguente invalidità temporanea assoluta, è tenuto a risarcire il datore di lavoro per la mancata utilizzazione delle prestazioni lavorative, poiché ciò integra un ingiusto pregiudizio, a prescindere dalla sostituibilità o meno del dipendente, causalmente ricollegabile al comportamento doloso o colposo di detto responsabile*".

<sup>10</sup> In materia di riservatezza, è considerato *leading precedent* la Cass. 27.5.1975, n. 2129, in *Foro it.* 1976, I, 2895 che decise il famoso caso *Soraya*. Con questa sentenza la Suprema Corte mise da parte i dubbi mostrati in passato (Cass. 20.4.1963, n. 990, in *Foro it.*, 1963, I, 877: c.d. caso Petacci) e riconobbe senza tentennamenti l'esistenza del diritto alla privacy dicendo che la tutela della riservatezza è contenuta in molte disposizioni della Carta costituzionale, tra le quali l'art. 2, ma anche nella Convenzione europea ed in altri testi internazionali, tra cui la dichiarazione dei diritti dell'ONU.

<sup>11</sup> Pret. di Roma, 7.5.1974, in *Foro it.*, 1974, I, 3227; Cass. 22.6.1985, n. 3769 sul c.d. caso *Veronesi* che definisce il diritto all'identità personale come "*interesse giuridicamente protetto a non vedere travisato o alterato il proprio patrimonio intellettuale, politico, sociale, religioso, scientifico, ideologico, professionale...riconducibile all'art. 2 Cost.*". Tale norma viene definita dalla Cassazione "*clausola aperta e generale di tutela del libero e pieno esplicarsi della personalità dell'individuo*".

prevista dalla legge in settori importanti, cita l'art. 13 della legge 142 del 1990 che, in attuazione della direttiva comunitaria 89/665/CEE, ha riconosciuto l'azione di risarcimento a favore dei soggetti lesi dalle decisioni illegittime delle autorità aggiudicatrici in materia di appalti pubblici di lavori o di forniture, azione poi estesa anche alla materia degli appalti di servizi e ai settori esclusi grazie alla direttiva 92/13/CEE<sup>12</sup>.

La risarcibilità degli interessi legittimi era l'ultima frontiera, almeno sul piano del diritto interno, della responsabilità civile. Con la sua conquista si è consolidata la lettura dell'art. 2043 c.c. come norma primaria attributiva di un autonomo diritto al risarcimento del danno inteso come la lesione di tutti gli interessi giuridicamente rilevanti, anche diversi dai diritti soggettivi.

La funzione sanzionatoria della responsabilità civile è stata sostituita da quella riparatoria. L'attenzione, in altre parole, non è più sul danneggiante ma sul danneggiato, lo scopo realizzabile attraverso l'azione di danno non è quello di punire il primo, bensì quello di risarcire il secondo del danno effettivamente subito<sup>13</sup>.

L'attività "espansiva" della responsabilità civile ad opera della giurisprudenza ha riguardato anche altri profili dell'istituto. Basti pensare alla dilatazione del danno non patrimoniale che oggi non viene fatto più coincidere con il danno morale, come per tanto tempo è stato, e la cui risarcibilità, per effetto della interpretazione costituzionalmente orientata dell'art. 2059, è oggi ammessa anche fuori dai casi espressamente previsti dalla legge qualora i diritti lesi abbiano rilievo per la Costituzione<sup>14</sup>.

Spesso le innovazioni giurisprudenziali hanno trovato posto in testi normativi. E' accaduto, per esempio, con la risarcibilità della lesione degli interessi legittimi oggi espressamente prevista nell'art. 30 del D.vo 104/2010.

Era accaduto prima anche con la riservatezza e la identità personale alla cui tutela il legislatore ha destinato la Legge 21 dicembre 1996 n. 675 intitolata "Tutela delle persone e di altri soggetti rispetto al trattamento dei dati personali" emanata in attuazione della direttiva 95/46/CE e oggi

---

<sup>12</sup> P.G. FERRI, *La tutela risarcitoria del diritto comunitario degli appalti pubblici* in *Riv.it. dir. pubbl. com.*, 1992, p. 1261; F. CARUSO, *Corte di giustizia comunitaria e disciplina degli appalti pubblici*, in *Studi sull'integrazione europea*, 2009, p. 585.

<sup>13</sup> Cass. 19.1.2007, n. 1183: "nel vigente ordinamento l'idea della punizione e della sanzione è estranea al risarcimento del danno, così come è indifferente la condotta del danneggiante. Alla responsabilità civile è assegnato il compito precipuo di restaurare la sfera patrimoniale del soggetto che ha subito la lesione, mediante il pagamento di una somma di denaro che tenda ad eliminare le conseguenze del danno arrecato. E ciò vale per qualsiasi danno, compreso il danno non patrimoniale o morale, per cui il risarcimento, proprio perché non possono ad esso riconoscersi finalità punitive, non solo sono irrilevanti lo stato di bisogno del danneggiato e la capacità patrimoniale dell'obbligato, ma occorre altresì la prova dell'esistenza della sofferenza determinata dall'illecito, mediante l'allegazione di concrete circostanze di fatto da cui presumerlo, restando escluso che tale prova possa considerarsi "in re ipsa".

<sup>14</sup> Cass. S.U. 12 novembre 2008, n.26972, 26973, 26974 e 26975.

ricompresa nel D.vo 30 giugno 2003 n. 196, c.d. Codice della Privacy.

3. *La legislazione speciale: in particolare la responsabilità del produttore e la sentenza della Corte di giustizia sulla esimente dei c.d. rischi di sviluppo*

Se si esclude il secondo comma dell'art. 2054, che nel 1972 è stato oggetto di una sentenza additiva della Corte costituzionale, le disposizioni del nostro codice in materia di responsabilità civile non hanno subito modifiche, tuttavia oggi rappresentano solamente la base di un sistema assai più ampio di regole create in via interpretativa dalla giurisprudenza oppure emanate dal legislatore allo scopo di adeguare l'istituto alle esigenze particolari di specifici settori.

Pensiamo alla circolazione stradale: alla fine degli anni '60 la moltiplicazione delle auto favorita dal *boom* economico aveva prodotto come inevitabile conseguenza la proliferazione degli incidenti. Il fenomeno, data la rilevanza sociale che aveva assunto, necessitava di una disciplina speciale essendo divenuta oramai insufficiente la sola tutela estraibile dall'art. 2054 c.c.

Di qui la emanazione della legge n. 990 del 1969 confluita nel D.vo n. 209/05, c.d. Codice delle assicurazioni private, che ha introdotto la assicurazione obbligatoria della responsabilità civile per i sinistri stradali.

Non hanno subito modifiche neppure i 5 articoli (artt.1382-1386) dedicati alla responsabilità civile nel Code civil francese. In Francia, va segnalato, vi sono dei progetti per la riforma del codice il più importante dei quali è l'*avant-projet de réforme Catala* che propone nuovi articoli (1340-1386) anche per la disciplina della responsabilità civile. Tra questi degno di menzione è l'art. 1363 che disciplina l'esercizio delle attività pericolose e che espressamente cita il rischio come criterio per la imputazione della responsabilità.

Per quanto riguarda la Germania, nel 2002 è entrata in vigore la legge che ha riformato l'intero libro dedicato alle obbligazioni, compresa la parte dedicata alla responsabilità extracontrattuale nella quale è stato previsto espressamente, tra le altre cose, il risarcimento del danno non patrimoniale per la violazione dei diritti fondamentali (par. 253, comma 2).

Anche in Francia ed in Germania il sistema codicistico della responsabilità civile risulta integrato da una congerie di leggi speciali che hanno modernizzato l'istituto adattandolo alle più numerose e alle più articolate esigenze emerse via via nel corso del tempo dai mutamenti economici scientifici e tecnologici che hanno trasformato la società.

Ovunque la modernizzazione della responsabilità civile è andata nella direzione di rafforzare la tutela del danneggiato, da un lato ampliando il numero degli interessi protetti, ampliamento del quale si è fatta carico

soprattutto la giurisprudenza, dall'altra mediante la creazione da parte del legislatore di nuove fattispecie di responsabilità oggettiva<sup>15</sup>.

Un impulso importante in questo senso è venuto dal legislatore comunitario il quale, come si sa, a partire dalla metà degli anni '80, ha preso ad interferire nella regolamentazione dei rapporti privatistici nella prospettiva, inizialmente, di offrire protezione, secondo regole comuni ai vari Stati membri, alla categoria dei consumatori.

Al legislatore europeo si deve la uniformazione delle regole in materia di responsabilità del produttore, forse oggi il più rilevante esempio di responsabilità oggettiva, imposta dalla direttiva 85/374/CEE che da noi è stata attuata con il D.P.R. 224/88 confluito nel D.lvo n. 206 del 2005, c.d. Codice del Consumo; in Germania con la legge 15.12.1989, in Francia mediante l'aggiunta nel Codice degli artt. 1386-1 e ss<sup>16</sup>.

Nel nostro Paese, prima che si desse attuazione alla direttiva comunitaria, vi era un vero e proprio vuoto normativo in questa materia. La responsabilità extracontrattuale del produttore era stata ammessa dalla giurisprudenza già nel 1964 con la sentenza n. 1270 con cui fu deciso il famoso *caso Saiwa*<sup>17</sup>, ma ancora vivo ed irrisolto tra gli interpreti era il dibattito ruotante intorno a quale norma del codice tale responsabilità dovesse essere ricondotta. Infatti, la norma generale dell'art. 2043, ponendo a carico del danneggiato l'onere di dimostrare tutti i profili dell'illecito, compresa la colpa, era ritenuta da molti troppo favorevole al produttore. Nel tentativo di offrire al danneggiato una maggiore protezione, c'era chi ricomprendeva il danno da prodotto difettoso nel rischio di impresa, ed invocava conseguentemente l'art. 2049; chi scomodava l'art. 2050 sull'esercizio delle attività pericolose; chi chiamava in causa l'art. 2051 sui danni da cose in custodia dove per cose dovevano intendersi i macchinari impiegati nella produzione<sup>18</sup>.

Con la approvazione della direttiva comunitaria la materia è stata sottratta al codice civile. Dice l'art. 114 del Dvo n. 206 del 2005 che "*il produttore è responsabile del danno cagionato da difetti del suo prodotto*".

---

<sup>15</sup> Da noi è oggettiva, per esempio, la responsabilità in materia di attività nucleare introdotto dalle legge n. 1860 del 1962; in Germania, oltre a quella in materia di attività nucleare, la assenza del requisito della colpa caratterizza la responsabilità in materia di produzione di farmaci, la responsabilità in materia di trasporto ferroviario, la responsabilità in materia di circolazione stradale.

<sup>16</sup> L'obiettivo della direttiva, si legge nel primo considerando, è quello di assicurare il ravvicinamento delle legislazioni degli Stati membri in materia di responsabilità per prodotti difettosi, la cui difformità può "*falsare il gioco della concorrenza e pregiudicare la libera circolazione delle merci all'interno del mercato comune, determinando disparità nel grado di protezione del consumatore contro i danni causati alla sua salute e ai suoi beni da un prodotto difettoso*".

<sup>17</sup> Cass. 25 maggio 1964, n. 1270, in Foro it., 1965, I, 2098.

<sup>18</sup> CARNEVALI, *La responsabilità del produttore*, Milano, 1974, 257 ss.; GHIDINI, *La responsabilità del produttore di beni di consumo*, Milano, 1970, 52 ss..



L'art. 120 rafforza il concetto perché aggiunge che *"il danneggiato deve provare il difetto, il danno, e la connessione causale tra difetto e danno"*, nient'altro. La severità di tali disposizioni è poi ulteriormente accentuata dall'art. 124 che sancisce la nullità di eventuali clausole che escludano o limitino preventivamente la responsabilità del produttore.

Questo quadro così rigido viene mitigato dall'art. 118 che elenca ben sei esimenti<sup>19</sup>, tra le quali spicca quella menzionata sotto la lettera e) secondo cui la responsabilità del produttore per i difetti del prodotto è esclusa *"se lo stato delle conoscenze scientifiche e tecniche, al momento in cui il produttore ha messo in circolazione il prodotto, non permetteva ancora di considerare il prodotto come difettoso"*<sup>20</sup>.

E' la esimente dei c.d. *rischi di sviluppo* sulla cui ampiezza ha fatto luce la Corte di giustizia della CE nella sentenza *Comm. Ce c. Gov. di Regno Unito di Gran Bretagna e Irlanda del Nord*, dove ha stabilito<sup>21</sup>, innanzitutto, che la esimente in parola non riguarda la prassi e gli standard di sicurezza in uso nel settore industriale in cui opera il produttore, ma, senza alcuna restrizione, *"lo stato delle conoscenze scientifiche e tecniche, ivi compreso, il loro livello più avanzato, quale esisteva al momento della messa in commercio del prodotto"*.

La Corte ha inoltre aggiunto che neppure assume rilievo lo stato delle conoscenze di cui il produttore considerato era o poteva essere concretamente o soggettivamente informato, *"ma lo stato oggettivo delle conoscenze scientifiche e tecniche di cui il produttore si presume sia informato"*.

Infine, ha concluso dicendo che: *"per potersi liberare dalla propria responsabilità ai sensi dell'art. 7, lett. e), della direttiva, il produttore di un prodotto difettoso deve dimostrare che lo stato oggettivo delle conoscenze tecniche e scientifiche, ivi compreso il loro livello più avanzato, al momento della messa in commercio del prodotto considerato, non consentiva il difetto di quest'ultimo. Occorre, inoltre, perché esse possano essere validamente opposte al produttore, che le conoscenze scientifiche e tecniche pertinenti siano accessibili al momento della messa in commercio del prodotto"*.

La direttiva, va detto, all'art. 15, lett.b) riservava agli Stati membri la facoltà di introdurre una responsabilità del produttore anche per rischi di sviluppo<sup>22</sup>, una facoltà di cui la maggior parte degli Stati non si è avvalsa.

---

<sup>19</sup> Dice il considerando n. 7 della direttiva 85/374/CEE che *"una giusta ripartizione dei rischi tra il danneggiato e il produttore implica che quest'ultimo possa esimersi dalla responsabilità se prova l'esistenza di alcuni fatti che lo liberano"*.

<sup>20</sup> VILLANI, *Il danno da prodotto tra la direttiva CEE n. 374 del 1985 e il D.P.R. 224 del 1988 ed Il Codice del consumo* in Resp. civ. e prev. 2007, 5.

<sup>21</sup> Corte di giustizia, sentenza 29 maggio 1997, C- 300/95.

<sup>22</sup> La spiegazione è contenuta nel considerando: *"la possibilità ad un produttore di liberarsi dalla responsabilità se prova che lo stato delle conoscenze scientifiche e tecniche al momento in cui ha messo il prodotto in circolazione non permetteva di scoprire l'esistenza del difetto, può essere considerate in taluni Stati membri come una restrizione ingiustificata della protezione dei consumatori; che deve quindi essere possibile ad uno"*

#### 4. *La giurisprudenza della Corte di giustizia sulla responsabilità civile dell'Unione e degli Stati membri per violazione del diritto comunitario*

La Corte di giustizia dell'Unione Europea, già Corte di giustizia delle Comunità europee, partecipa sempre più intensamente alla costruzione della responsabilità civile.

Come si sa, l'istituzione, una delle sette che compongono l'Unione, comprende, oltre alla Corte di giustizia in senso stretto, anche il Tribunale ed i Tribunali speciali. Alla prima è affidato il compito di assicurare la uniforme interpretazione del diritto europeo (art. 19 del TFUE).

La struttura ed il funzionamento della istituzione sono disciplinati dagli artt. 251-281 del TFUE.

L'art. 268, già art. 178 del Trattato di Roma, riconosce alla Corte di giustizia la competenza esclusiva a conoscere delle controversie relative alle domande di risarcimento per i danni causati dalle istituzioni dell'Unione o dei suoi agenti nell'esercizio delle loro funzioni.

La responsabilità civile dell'Unione e dei suoi agenti è sancita espressamente dal secondo comma dell'art. 340, già art. 215 del Trattato di Roma, che dice testualmente: "*in materia di responsabilità extracontrattuale, l'Unione deve risarcire, conformemente ai principi generali comuni ai diritti degli Stati membri, i danni cagionati dalle sue istituzioni o dai suoi agenti nell'esercizio delle loro funzioni*"<sup>23</sup>.

Questa scarsa disposizione, che omette di precisare le condizioni ed i limiti della responsabilità civile dell'Unione, è stata integrata dalla Corte di giustizia.

Innanzitutto, la Corte, nella sentenza *C-370/89, SGEEM c Banca europea degli Investimenti*, ha chiarito che con il termine "istituzione", ai fini della disposizione sulla responsabilità extracontrattuale, va inteso qualsiasi organismo della Comunità (oggi Unione) che agisce in nome e per conto della stessa.

Quanto alle condizioni per la insorgenza della responsabilità extracontrattuale dell'Unione, la Corte le ha individuate nella violazione "*sufficientemente qualificata*" di una norma attributiva di diritti, nell'esistenza di un danno certo e reale e nel nesso di causalità tra danno e violazione. La prima condizione è, con tutta evidenza, quella il cui accertamento in concreto pone maggiori problemi. La sua sussistenza è

---

*Stato membro mantenere nella sua legislazione o prescrivere con una nuova legislazione l'inammissibilità di tale prova liberatoria*".

<sup>23</sup> La responsabilità extracontrattuale dell'Unione ha un ulteriore fondamento giuridico nella Carta dei diritti fondamentali dell'Unione Europea che, come si sa, con la entrata in vigore del Trattato di Lisbona (art. 6 del TUE) ha acquisito efficacia vincolante. L'art. 41, n. 3 della Carta recita testualmente: "*ogni persona ha diritto al risarcimento da parte dell'Unione dei danni cagionati dalle sue istituzioni o dai suoi agenti nell'esercizio delle loro funzioni conformemente ai principi generali comuni agli ordinamenti degli Stati membri*".

stata quasi sempre esclusa dalla Corte preoccupata, va da sé, di porre un argine alle azioni risarcitorie senza il quale risulterebbe compromesso il suo corretto funzionamento, oltre che il corretto funzionamento delle istituzioni che è chiamata a giudicare.

In due recenti ed importanti sentenze, la sentenza *Holcim (Deutschland)/Commissione*<sup>24</sup> e la sentenza *Schneider Electric Spa Corte c Commissione*<sup>25</sup> la Corte ha avuto modo di riaffermare quello che aveva ripetuto già in numerose altre pronunce<sup>26</sup> e cioè che il criterio decisivo per considerare la violazione del diritto comunitario sufficientemente qualificata è quello della "violazione grave e manifesta", da parte di un'istituzione comunitaria al suo potere discrezionale. Di conseguenza, "qualora la istituzione disponga solo di un margine di valutazione considerevolmente ridotto, se non addirittura inesistente, la semplice trasgressione del diritto comunitario può essere sufficiente per affermare la esistenza di una violazione sufficientemente qualificata"<sup>27</sup>.

Al ricorrere degli stessi presupposti la Corte ha anche subordinato la insorgenza della responsabilità risarcitoria degli Stati per violazione del diritto dell'Unione. Si legge al punto 42 della sentenza *Brasserie du pecheur*<sup>28</sup> che "i presupposti del sorgere della responsabilità dello Stato per danni cagionati ai singoli in conseguenza della violazione del diritto comunitario non debbono essere diversi, in mancanza di specifica giustificazione, da quelli che disciplinano la responsabilità della Comunità in circostanze analoghe. Infatti, la tutela dei diritti attribuiti ai singoli del diritto comunitario non può variare in funzione della natura, nazionale o comunitaria, dell'organo che ha cagionato il danno".

La responsabilità civile degli Stati per violazione del diritto comunitario non è sancita in alcuna norma dei Trattati. Essa pertanto è il frutto della attività creativa della Corte di giustizia<sup>29</sup>.

Nella sentenza sopra citata, la Corte illustra la sua creazione integrando il ragionamento già svolto nella sentenza *Francovic*<sup>30</sup>, di poco anteriore, nella quale aveva per la prima volta enunciato i principi giustificativi e le condizioni del c.d. illecito comunitario il quale, va detto, era stato dato per

---

<sup>24</sup> Corte di giustizia, sentenza del 19.4.2007, causa C-282/05.

<sup>25</sup> Corte di giustizia, sentenza del 16.7.2009, causa C-440/07.

<sup>26</sup> Corte di giustizia, sentenza del 2.12.1971, causa C-5/71, *Aktien-Zuckerfabrik Schoepfenstedt*; Corte di giustizia, sentenza del 4.7.200, causa C-352/98, *Bergardem e Goupil c Commissione*;

<sup>27</sup> M. MIGLIAZZA, *La responsabilità extracontrattuale della Comunità europea nella giurisprudenza comunitaria*, in *Comunicazione e studi dell'Istituto di diritto internazionale dell'Università di Milano*, Milano, 1997, p.729.

<sup>28</sup> Corte di giustizia, sentenza del 5.3.1996, cause riunite C-46/93 e C-48/93.

<sup>29</sup> G. ALPA, *La responsabilità civile dello Stato per violazione di obblighi comunitari*, in *Rassegna di diritto civile*, 2000, 487; F. FERRARO, *La responsabilità risarcitoria degli Stati per violazione del diritto dell'Unione*, Giuffrè, 2012; L. FUMAGALLI, *La responsabilità degli Stati membri per violazione del diritto comunitario*, Giuffrè, 2000.

<sup>30</sup> Corte di giustizia, sentenza del 19.11.1991, cause riunite C-6/90 e C-9/90.

esistente dalla Corte già molti anni prima, esattamente nel 1964, con la sentenza *Humblet c. Stato belga*<sup>31</sup>.

L'illecito che ha prodotto la sentenza *Francovich* è la mancata attuazione da parte del nostro legislatore della direttiva 80/987/CEE, che prevedeva garanzie specifiche a tutela dei lavoratori in caso di insolvenza del datore di lavoro.

La Corte di giustizia aveva già accertato l'inadempimento dell'Italia nell'ambito della procedura di infrazione avviata dalla Commissione ai sensi dell'art. 169 del Trattato di Roma (oggi art. 258 del TFUE)<sup>32</sup>, quando alcuni lavoratori italiani agirono davanti ai giudici nazionali perché lo Stato venisse condannato a risarcirli dei danni subiti non avendo essi potuto accedere alle tutele previste nella direttiva a causa della sua mancata trasposizione nel diritto interno.

Ne scaturirono due rinvii pregiudiziali ex art. 177 del Trattato di Roma (oggi art. 267 TFUE), uno da parte del Pretore di Bassano del Grappa, l'altro da parte del Pretore di Vicenza, con cui veniva chiesto alla Corte, tra le altre cose, se il privato leso dalla mancata attuazione della direttiva 80/987 potesse rivendicare il risarcimento relativamente alle disposizioni prive di efficacia diretta. La risposta della Corte fu affermativa.

Dopo aver ribadito il primato dell'ordinamento giuridico comunitario sugli ordinamenti giuridici nazionali e dopo aver ribadito l'obbligo per i giudici di garantire la piena efficacia del diritto comunitario e di tutelare i diritti che quest'ultimo conferisce ai singoli, la Corte di giustizia nella sentenza *Francovich* afferma che "*sarebbe messa a repentaglio la piena efficacia delle norme comunitarie e sarebbe infirmata la tutela dei diritti da esse riconosciuti se i singoli non avessero la possibilità di ottenere un risarcimento ove i loro diritti siano lesi da una violazione del diritto comunitario imputabile ad uno Stato membro*". Per la Corte: "*il principio della responsabilità dello Stato per danni causati ai singoli di violazioni del diritto comunitario ad esso imputabili è inerente al sistema del Trattato*", principio che ancora nell'art. 5 del Trattato CEE (poi articolo 10 del Trattato di Nizza, oggi art. 13 del TFUE) dicendo che tra gli obblighi derivanti agli Stati dall'appartenenza all'ordinamento europeo vi è anche quello di eliminare le conseguenze illecite di una violazione del diritto comunitario.

Ciò detto sul piano dei principi, riguardo alle condizioni per la insorgenza della responsabilità extracontrattuale dello Stato per violazione del diritto comunitario, la Corte chiarisce che esse dipendono dalla natura della violazione del diritto comunitario che è all'origine del danno provocato. Se la violazione consiste nella mancato recepimento di un direttiva comunitaria, il diritto al risarcimento a favore del singolo è subordinato alla condizione che:

- a) il risultato prescritto dalla direttiva attribuisca diritti ai singoli;
- b) il contenuto di tali diritti possa essere individuato sulla base delle disposizioni della direttiva;

---

<sup>31</sup> Corte di giustizia, sentenza 16.1.21960, causa C-6/60.

<sup>32</sup> Corte di giustizia, sentenza del 2.2.89, causa C-22/87, *Commissione c Italia*.

c) vi sia un nesso di causalità tra la violazione dell'obbligo a carico dello Stato e il danno subito dai soggetti lesi.

Spetta agli Stati membri, dice infine la Corte nella sentenza *Francovich*, stabilire le concrete modalità procedurali dei ricorsi giurisdizionali tesi a garantire il diritto al risarcimento a favore dei singoli sempre che, però, siano rispettate due condizioni:

1) che tali modalità non siano più gravose rispetto a quelle relative ai ricorsi interni;

2) che esse non siano congegnate in maniera tale da rendere impossibile o molto difficile l'ottenimento del risarcimento.

Nella sentenza *Brasserie du pecheur*, dove la Corte sviluppa e completa il discorso avviato nella sentenza *Francovich* veniva in rilievo non la omessa attuazione di direttive prive di efficacia diretta, bensì il mancato adeguamento di leggi nazionali alle norme sovraordinate del diritto comunitario.

Le leggi in questione erano due: la legge tedesca sulla birra che vietava la importazione in Germania di birre anche legalmente prodotte all'estero, ma secondo requisiti diversi da quelli in essa prescritti, e la legge sulla navigazione mercantile del Regno Unito che subordinava la iscrizione nel registro dei pescherecci britannici a taluni requisiti di nazionalità, di residenza e di domicilio. Di entrambe le leggi la Corte aveva già accertato la contrarietà al diritto comunitario: con la sentenza 12 marzo 1987, C-178/84 *Commissione/Italia* la legge tedesca sulla birra era stata dichiarata incompatibile con l'art. 30 del Trattato CEE (attuale art. 34 TUFUE) che vieta le restrizioni alle importazioni di merci; con la sentenza 4 ottobre 1991, C-246/89, *Commissione/Regno Unito*, la Corte aveva invece dichiarato contraria all'art. 52 del Trattato di Roma (attuale art. 49 TFUE) sul diritto di stabilimento la legge sulla navigazione britannica.

A seguito delle due sentenze, la Germania ed il Regno Unito erano stati convenuti davanti alle competenti corti nazionali con un'azione civile rispettivamente della società *Brasserie du pecheur SA* e della *Factortame LTD* che lamentavano di aver subito danni per effetto della violazione del diritto comunitario accertata nelle due sentenze sopra richiamate.

La prima società, infatti, per effetto della legge tedesca sulla birra, era stata costretta per molti anni a sospendere la esportazione della sua birra in Germania; la seconda società non aveva potuto esercitare attività di pesca in acque britanniche essendo priva dei requisiti per la immatricolazione nel registro dei pescherecci.

Il *Bundesgerichtshof* e la *High Court of Justice*, nutrendo dubbi in ordine alla esistenza, portata e condizioni della responsabilità dello Stato per gli atti e le omissioni del legislatore nazionali contrari al diritto comunitario, posero le relative questioni alla Corte di giustizia dandole dunque l'occasione per riprendere il discorso solo avviato nella sentenza *Francovich* e di illustrare esaurientemente questa nuova figura di illecito, l'illecito comunitario.

Innanzitutto, la Corte ribadisce che il “*il diritto comunitario impone il principio secondo cui gli Stati sono tenuti a risarcire i danni causati ai singoli dalle violazioni del diritto comunitario ad essi imputabili*”.

Tale principio viene ancorato per la prima volta all'art. 215 del Trattato CEE sulla responsabilità extracontrattuale delle istituzioni dell'Unione e degli agenti nell'esercizio delle loro funzioni. La Corte pone l'accento sul richiamo ai principi generali comuni ai diritti degli Stati membri contenuto nella menzionata norma, e aggiunge: *“Il principio della responsabilità extracontrattuale della Comunità...altro non è se non un'enunciazione del generale principio, riconosciuto negli ordinamenti giuridici degli Stati membri, in forza del quale un'azione o un'omissione illegittima comporta l'obbligo della riparazione del danno arrecato”*.

Sulla base di tale premessa, la Corte conclude affermando la absolutezza del principio della responsabilità dello Stato per danni causati ai singoli da violazioni del diritto comunitario ad esso imputabile dicendo che esso *“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”*.

*“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 la situazione dei singoli”*.

In ordine alla portata di detto principio, la Corte inoltre chiarisce che esso vale per tutte le violazioni del diritto comunitario, anche per quelle relative alle disposizioni aventi effetto diretto, come le disposizioni di cui agli articoli 30 e 53 del Trattato CEE. Si legge a questo proposito nel punto 20 della sentenza che *“ la facoltà degli amministrati di far valere dinanzi ai giudici nazionali disposizioni del Trattato aventi effetto diretto costituisce solo una garanzia minima e non è di per sé sufficiente ad assicurare la piena applicazione del Trattato. Questa facoltà, intesa a far prevalere l'applicazione di norme di diritto comunitario rispetto a quella di norme nazionali, non è idonea a garantire in ogni caso al singolo i diritti attribuitigli dal diritto comunitario e, in particolare, ad impedire il verificarsi di un danno conseguente ad una violazione di tale diritto ad uno Stato membro”*.

Quanto alle condizioni per la insorgenza della responsabilità degli Stati per violazione del diritto comunitario, la Corte, richiamato il regime relativo alla responsabilità della Comunità, indica alcuni dei criteri da tenere in considerazione da parte dei giudici nazionali per ritenere *“chiara e manifesta”* la violazione del diritto comunitario:

- a) il grado di chiarezza e di precisione della norma violata;
- b) l'ampiezza del potere discrezionale che tale norma riserva alle autorità nazionali;
- c) il carattere intenzionale o involontario della trasgressione commessa o del danno causato;
- d) la scusabilità o inescusabilità di un eventuale errore di diritto;
- e) la circostanza che i comportamenti adottati da un'istituzione comunitaria abbiano potuto concorrere all'omissione, all'adozione o al mantenimento in vigore di provvedimenti o di prassi nazionali contrari al diritto comunitario.

*“In ogni caso”, aggiunge la Corte, “una violazione del diritto comunitario è chiara e manifesta quando continua nonostante la pronuncia di una sentenza che ha accertato l’inadempimento contestato, di una sentenza pregiudiziale o di una giurisprudenza della Corte in materia, dalle quali risulta l’illegittimità del comportamento in questione”.*

Per la Corte, infine, la responsabilità dello Stato per violazione del diritto comunitario non può essere subordinata alla esistenza della condotta dolosa o colposa dell’organo al quale è imputabile l’inadempimento, che si aggiunga alla violazione manifesta e grave del diritto comunitario. Ciò perché *“la prescrizione di una simile condizione ulteriore si risolverebbe nel rimettere in discussione il diritto al risarcimento, che trova il suo fondamento nell’ordinamento giuridico comunitario”*<sup>33</sup>.

La non necessità del requisito della colpa affermata dalla Corte è una delle motivazioni offerte dalla nostra Corte di Cassazione per giustificare la qualificazione dell’inadempimento dello Stato legislatore per mancata attuazione di una direttiva comunitaria in termini di obbligazione da fatto lecito.

Sul punto, mi limito a ricordare che per molti anni l’orientamento assolutamente prevalente tra i nostri giudici ha ricondotto l’illecito c.d. del legislatore all’art. 2043 c.c.<sup>34</sup>, c’era però anche chi, muovendo dalla constatazione che l’ordinamento giuridico comunitario e l’ordinamento giuridico nazionale sono diversi e autonomi l’uno dall’altro, reputava che il comportamento del legislatore potesse essere qualificato come antigiuridico nell’ambito dell’ordinamento comunitario, ma non alla stregua dell’ordinamento interno<sup>35</sup>. Sono infine intervenute le Sezioni Unite della Cassazione che, con la sentenza del 17.4.2009 n. 9147, hanno dato continuità all’indirizzo fino allora minoritario qualificando la obbligazione dello Stato per mancata attuazione di una direttiva come obbligazione ex legge dello Stato inadempiente di natura indennitaria per attività non antigiuridica.

La sentenza delle Sezioni Unite è stata “interpretata” dalla terza sezione della Corte di Cassazione che, nella sentenza del 17 maggio 2001 n. 10813, ha sottolineato, tra le altre cose, come la scelta di sottrarre l’illecito del legislatore dall’area di applicabilità dell’art. 2043 c.c. fosse una scelta obbligata delle Sezioni Unite, obbligata dal fatto che la Corte di giustizia esige che la obbligazione risarcitoria dello Stato non sia condizionata al requisito della colpa, requisito necessario nell’illecito ex art. 2043 c.c..

---

<sup>33</sup> La responsabilità dello Stato per violazione del diritto comunitario è al centro, tra le altre, anche delle seguenti sentenze: Corte di giustizia, sentenza del 26.3.1996, causa C-392/93, c.d. caso *British Telecommunications*; Corte di giustizia, sentenza del 8 ottobre 1996, cause riunite C-178/94, C-179/94, C-188/94, C-189/94 e C-190/94, c.d. caso *Dillenkofer*; Corte di giustizia, sentenza del 23 maggio 1996, causa C-5/94, c.d. caso *Hedley Lomas*; Corte di giustizia, sentenza del 1 giugno 1999, causa C-302/97, c.d. caso *Konle*.

<sup>34</sup> Cass. 9 aprile 2001, n. 5249; Cass. 4 giugno 2002, n. 8110.

<sup>35</sup> Cass. 5 ottobre 1996, n. 8739; Cass. 11 ottobre 1995, n.10617; Cass. 19 luglio 1995, n.7832.

## 5. *La giurisprudenza della Corte di giustizia sulla responsabilità civile dello Stato giudice*

Sui principi sanciti nella sentenza *Brasserie* si fonda anche la responsabilità per violazione del diritto comunitario da parte di un organo giurisdizionale di ultimo grado<sup>36</sup>.

Su tale responsabilità la Corte di giustizia ha avuto modo di soffermarsi diffusamente per la prima volta nella sentenza *Köbler*<sup>37</sup>.

Gerhard Köbler, professore universitario di nazionalità austriaca, aveva fatto domanda per l'attribuzione della indennità speciale prevista da una legge del suo Paese a favore dei professori universitari con 15 anni di servizio in università austriache.

La domanda era stata respinta dalla competente autorità amministrativa perché l'anzianità di servizio del richiedente era stata maturata solo in parte in università austriache, avendo il Prof. Köbler lavorato per un periodo in università tedesche.

Affermando 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 - costituisse una discriminazione indiretta ed ingiustificata in diritto comunitario, il Prof. Köbler aveva portato la questione davanti al giudice amministrativo il quale, però, aveva respinto il suo ricorso.

Köbler, quindi, aveva adito il Landesgericht für Zivilrechtssachen Wien (il Tribunale civile di Vienna) con un'azione di responsabilità contro la Repubblica d'Austria per violazione, da parte Verwaltungsgesichtshof (il giudice supremo amministrativo), delle disposizioni di diritto comunitario in tema di libera circolazione dei lavoratori.

Ed è nell'ambito di questa controversia che si inserisce, quale effetto evidentemente di un rinvio pregiudiziale operato dal Tribunale civile di Vienna, la importante pronuncia in cui la Corte di giustizia:

a) riafferma il principio secondo cui lo Stato è responsabile per violazione del diritto comunitario, indipendentemente dalla natura dell'organo da cui la violazione promana, quindi anche se si tratta dell'organo giurisdizionale;

b) ribadisce le condizioni per l'insorgenza di detta responsabilità già esposte nella sentenza *Brasserie* precisando che: "*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*";

c) aggiunge, quale ulteriore elemento indicativo della natura grave e

---

<sup>36</sup> G. Alpa, *La responsabilità dello Stato per "atti giudiziari". A proposito del caso Köbler c. Repubblica d'Austria*, NGCC, 2005, II, 1; Bastianon, *Giudici nazionali e responsabilità dello Stato per violazione del diritto comunitario*, RCP, 2004, 57; Biondi, *Dalla Corte di giustizia un "brutto" colpo per la responsabilità civile dei magistrati*, *Quad. C.*, 20067, 849.

<sup>37</sup> Corte di giustizia, sentenza del 30 settembre 2003, C-224/01



manifesta della violazione del diritto comunitario da parte del giudice di ultimo grado, la mancata osservanza del suo obbligo di rinvio pregiudiziale;

d) infine, tratta le questioni specificamente connesse al tema della responsabilità dello Stato-giudice, ovvero la questione della intangibilità del giudicato e quella della indipendenza dell'organo giurisdizionale.

Rispetto alla prima delle suesposte questioni, la Corte esprime in questo modo la sua posizione: *"il 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 definitivamente 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"*.

*"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"*.

Con riferimento al tema dell'indipendenza e dell'autorità dei giudici, la Corte liquida con poche, frettolose e superficiali parole l'argomento sollevato da molti dei governi intervenuti nel procedimento, quello secondo il quale l'autorità di un giudice di ultimo grado risulterebbe 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.

Questa la risposta della Corte: *"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"*.

Il tema della responsabilità civile per violazione del diritto comunitario da parte dello Stato-giudice è al centro anche della sentenza *Traghetti del Mediterraneo*<sup>38</sup>.

Di poco successiva rispetto alla sentenza *Köbler*, la sentenza *Traghetti del Mediterraneo* fu resa a seguito del rinvio pregiudiziale operato dal Tribunale di Genova nell'ambito di una causa intentata contro la Repubblica italiana dalla *Traghetti del Mediterraneo Spa*, impresa di trasporti marittimi, al fine di ottenere il risarcimento del danno che l'attrice sosteneva di aver subito a causa di un'erronea interpretazione, da parte della Suprema Corte di Cassazione, delle norme comunitarie relative alla concorrenza e agli aiuti di

---

<sup>38</sup> Corte di giustizia, sentenza del 13 giugno 2006, C-173/03.

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.

La questione portata all'attenzione del giudice comunitario investiva, in sostanza, la compatibilità con il diritto comunitario della nostra legge sulla responsabilità civile dei magistrati, la legge del 13 aprile 1988, n. 117 la quale : a) esclude che nell'esercizio delle funzioni giudiziarie possano dar luogo a responsabilità l'attività di interpretazione di norme di diritto e l'attività di valutazione del fatto e delle prove (art. 1, comma 2); c) limita la responsabilità dei giudici solo agli illeciti commessi con dolo o colpa grave (art. 1, comma 1); c) restringe la nozione di colpa grave a talune ipotesi determinate, ovvero alla grave violazione di legge determinata da negligenza inescusabile; alla affermazione, determinata da negligenza inescusabile, di un fatto la cui esistenza è incontrastabilmente esclusa dagli atti del procedimento; alla negazione, determinata da negligenza inescusabile, di un fatto la cui esistenza risulta incontrastabilmente dagli atti del procedimento; alla emissione di un provvedimento concernente la libertà della persona fuori dei casi consentiti dalla legge oppure senza motivazione (art. 2, comma 3) .

Il dubbio sollevato dal Tribunale di Genova alla Corte di giustizia europea era se, anche alla luce dei principi espressi nella sentenza *Köbler*, *"osti alla 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"*

Questa è la risposta data dalla Corte:

*"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".*

Rispetto alla prima massima sopra riportata, la Corte muove dalla constatazione, evidente, per cui la interpretazione delle norme e la valutazione dei fatti e delle prove rientrano nell'essenza vera e propria dell'attività giurisdizionale.

Di conseguenza, conclude, escludere ogni possibilità di sussistenza della responsabilità dello Stato poiché la violazione contestata al giudice nazionale riguarda la interpretazione delle norme o la valutazione di fatti e

prove "equivarrebbe a privare di effetto utile il principio sancito nella summenzionata sentenza Köbler".

Con riferimento alla seconda massima, ovvero alla limitazione della responsabilità del giudice ai soli casi di dolo e colpa grave, infine, la Corte, ribaditi i criteri in base ai quali va valutata la violazione manifesta del diritto comunitario (grado di chiarezza e di precisione della norma violata, carattere scusabile o inescusabile dell'errore di diritto commesso, mancata osservanza, da parte dell'organo giurisdizionale di cui trattasi, del suo obbligo di rinvio pregiudiziale, contrarietà della decisione interessata alla giurisprudenza della corte in materia) motiva la sua decisione dicendo che " *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 condizioni di una manifesta violazione del diritto vigente*".

*"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... Come risulta, in particolare, dal punto 57 della 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"*.

Dopo la sentenza *Traghetti del Mediterraneo*, lo Stato italiano non ha adeguato la sua legge sulla responsabilità civile dei magistrati ai principi elaborati dalla Corte di giustizia.

La Cassazione, dal canto suo, nella pronuncia del 5 luglio 2007 n. 15227 e in quella del 18 marzo 2008 n. 7272, ha interpretato la nozione di colpa grave in maniera assai restrittiva facendola coincidere col "*carattere manifestamente aberrante della violazione*" effettuata dal magistrato. In particolare, nella seconda delle menzionate sentenze, la Suprema Corte ha affermato che i presupposti previsti per l'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*".

Ne è derivata una procedura di infrazione al termine della quale la Corte di giustizia, nell'accogliere il ricorso della Commissione, ha statuito che la nostra Repubblica "*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" (nota: sentenza del 24 novembre 2001, C-379/10).*

A 4 anni di distanza dalla sentenza della Corte di giustizia, sembra finalmente che l'Italia stia per adeguarsi. Il Parlamento sta infatti discutendo il disegno di legge che introduce modifiche al regime della responsabilità civile dei magistrati nel senso voluto dalla Corte, modifiche che vengono estese anche alle ipotesi di violazione delle norme di diritto interno.