



Violazione del diritto dell'Unione europea e responsabilità dello Stato per attività giurisdizionale: le precisazioni della Cassazione

Martino Zulberti

1. Con la sentenza del 19 dicembre 2025, n. 33241, la Corte di cassazione interviene sul tema della responsabilità dello Stato per attività giurisdizionale in caso di violazione delle norme del diritto dell'Unione europea. La pronuncia si inserisce nell'ambito di un articolato contenzioso relativo alla domanda di risarcimento proposta da Telecom Italia s.p.a. nei confronti dello Stato, ai sensi della l. 13 aprile 1988, n. 117, per il danno derivante da una decisione del Consiglio di Stato.

La vicenda trae origine dall'obbligo di pagamento, previsto dalla normativa nazionale, di un canone concessorio per l'anno 1998, che tuttavia non sarebbe stato dovuto alla luce della direttiva 97/13/CE, da attuarsi entro il 31 dicembre 1997. Quest'ultima aveva infatti disciplinato la liberalizzazione del mercato della telefonia fissa e mobile, stabilendo, tra l'altro, l'immediata cessazione dei diritti di esclusiva e la prescrizione secondo cui le autorizzazioni allora esistenti fossero rese conformi al nuovo regime fondato su un sistema di autorizzazioni generali e di licenze individuali entro il 1° gennaio 1999, con esclusione di qualsiasi onere economico diverso da quelli intesi a coprire i costi amministrativi per il rilascio, la gestione, il controllo, l'attuazione e l'esecuzione delle autorizzazioni generali e delle licenze individuali.

La normativa italiana all'epoca in vigore era costituita dall'art. 21, comma 2, d.P.R. 19 settembre 1997, n. 318, che sanciva l'applicabilità dell'art. 188 del codice postale, relativo, per l'appunto, al pagamento del canone concessorio. Telecom Italia s.p.a. e Telecom Italia Mobile s.p.a. impugnavano tale disposizione regolamentare davanti al giudice amministrativo, il quale dichiarava improcedibile la domanda, in ragione della sopravvenuta abrogazione e sostituzione da parte di norma primaria. Pagato il canone per l'anno 1998, ammontante a oltre mezzo miliardo di euro, le due società di telefonia adivano nuovamente il giudice amministrativo, chiedendo l'accertamento del diritto alla restituzione, sull'assunto del venir meno dell'obbligo imposto dalla normativa nazionale a far data dal 31 dicembre 1997, vale a dire entro il termine di attuazione della predetta direttiva.

Sulla portata della direttiva il TAR Lazio aveva investito la Corte di giustizia, la quale, con la sentenza [21 febbraio 2008, in causa C-296/06, Telecom Italia](#) (in *Dir. pubbl. comparato ed*



Violazione del diritto dell'Unione europea e responsabilità dello Stato per attività giurisdizionale: le precisazioni della Cassazione

Martino Zulberti

europeo, 2008, 928 (m), con nota di Di Rienzo), aveva stabilito che «Gli artt. 6, 11, 22 e 25 della direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio 10 aprile 1997, 97/13/CE, relativa ad una disciplina comune in materia di autorizzazioni generali e di licenze individuali nel settore dei servizi di telecomunicazione, ostano a che uno Stato membro esiga da un operatore, già titolare di un diritto esclusivo sui servizi di telecomunicazioni pubbliche, divenuto titolare di un'autorizzazione generale, il pagamento di un onere pecuniario come il canone di cui trattasi nella causa principale, corrispondente all'importo precedentemente previsto come corrispettivo per il detto diritto esclusivo, per il periodo di un anno a decorrere dalla data ultima prevista per la trasposizione di detta direttiva nel diritto nazionale, cioè fino al 31 dicembre 1998».

A dispetto di tale pronuncia, il TAR Lazio respingeva la domanda e, in appello, il Consiglio di Stato confermava il rigetto con sentenza [n. 7506 del 2009](#), sostenendo non solo che il canone controverso fosse compatibile con il diritto comunitario, ma anche che a tale conclusione si dovesse pervenire «proprio sulla base della sentenza della Corte di giustizia del 21 febbraio 2008». A seguito di tale decisione, Telecom Italia s.p.a. (nel frattempo succeduta a Telecom Italia Mobile s.p.a.) ha agito davanti al giudice ordinario per la condanna dello Stato al risarcimento del danno, quantificato nella somma pagata a titolo di canone per l'anno 1998, deducendo l'impossibilità di ottenere la restituzione a causa del giudicato amministrativo e la grave e manifesta violazione del diritto comunitario commessa dal Consiglio di Stato con la poc'anzi richiamata sentenza. La domanda veniva accolta dalla Corte d'appello di Roma, contro la cui decisione veniva proposto ricorso per cassazione, sul quale la Corte si è pronunciata con la sentenza qui segnalata.

2. Quanto al fondamento della responsabilità, essa trova base nell'art. 2 l. 13 aprile 1988, n. 117 in vigore al momento del fatto, che riconosceva il diritto al risarcimento del danno, da farsi valere nei confronti dello Stato, in capo a chi avesse subito un danno ingiusto per effetto di un comportamento, di un atto o di un provvedimento giudiziario posto in essere dal magistrato, tra l'altro, per dolo o colpa grave nell'esercizio delle sue funzioni. Al



Violazione del diritto dell'Unione europea e responsabilità dello Stato per attività giurisdizionale: le precisazioni della Cassazione

Martino Zulberti

contempo, era stabilito, al comma 2, che non potesse dare luogo a responsabilità l'attività di interpretazione delle norme (c.d. clausola di salvaguardia), e, al comma 3, che la colpa grave sussistesse in caso di grave violazione di legge determinata da negligenza inescusabile.

Il legislatore ha modificato tale assetto con la l. 27 febbraio 2015, n. 18: ferma l'esclusione della responsabilità per quanto attiene all'attività di interpretazione delle norme di diritto, si è previsto, al comma 3, che costituisca colpa grave, per quanto qui di interesse, la «violazione manifesta della legge nonché del diritto dell'Unione europea» e, al comma 3-bis, si è precisato che a tal fine «si tiene conto, in particolare, del grado di chiarezza e precisione delle norme violate nonché dell'inescusabilità e della gravità dell'inosservanza» e «in caso di violazione manifesta del diritto dell'Unione europea si deve tener conto anche della mancata osservanza dell'obbligo di rinvio pregiudiziale ai sensi dell'articolo 267, terzo paragrafo, del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea, nonché del contrasto dell'atto o del provvedimento con l'interpretazione espressa dalla Corte di giustizia dell'Unione europea».

La nuova disciplina - osserva la Corte di cassazione - attribuisce rilievo a un concetto di colpa grave in senso oggettivo, da valutarsi in relazione al carattere manifesto e sufficientemente caratterizzato della violazione, essendo invece venuto meno, ai fini dell'accertamento della responsabilità, ogni riferimento soggettivo alla negligenza inescusabile (che mantiene rilievo nel giudizio di rivalsa dello Stato nei confronti del magistrato). Eppure il previgente art. 2 l. 13 aprile 1988, n. 117 deve essere letto alla luce dei principi stabiliti dalla Corte di giustizia nelle sentenze [Francovich](#), [Brasserie du Pêcheur](#) e [Köbler](#) (ribaditi nella sentenza 24 novembre 2011, causa [C-379/2010, Commissione europea c. Italia](#)), che già avevano condotto la giurisprudenza di legittimità a ritenere che tale articolo fosse in contrasto con gli obblighi comunitari assunti dallo Stato italiano, nella parte in cui era esclusa la responsabilità per violazioni manifeste delle norme di diritto dell'Unione europea da parte di organi giurisdizionali di ultimo grado (cfr., fra le altre, Cass. 7 aprile 2016, n. 6810). Di qui la conseguenza che la clausola di salvaguardia non trova applicazione nei limiti in cui entra in conflitto con il diritto dell'Unione, salvo che difetti il



Violazione del diritto dell'Unione europea e responsabilità dello Stato per attività giurisdizionale: le precisazioni della Cassazione

Martino Zulberti

collegamento fra la lesione del diritto azionato e la violazione delle norme di diritto dell'Unione europea.

Ne discende in tal modo un'attenuazione, quando la violazione riguardi il diritto dell'Unione europea, dell'idea prospettata dalla giurisprudenza (cfr. Cass., Sez. Un., 3 maggio 2019, n. 11747) per la quale la colpa grave per attività interpretativa delle norme interne sarebbe ravvisabile allorquando il procedimento interpretativo sia inspiegabile alla stregua di qualsiasi criterio interpretativo. Piuttosto, anche prima dell'entrata in vigore della l. 27 febbraio 2015, n. 18, costituiva fonte di responsabilità dello Stato per attività giurisdizionale la violazione grave e manifesta del diritto dell'Unione europea, consumata da parte di un giudice nazionale di ultima istanza mediante l'attribuzione di una portata manifestamente erronea a una norma comunitaria sostanziale o procedurale, oppure mediante l'interpretazione del diritto nazionale - in una materia rientrante nelle competenze attratte all'ordinamento dell'Unione - in modo tale da condurre a un risultato contrario a tale diritto. Ciò purché si trattasse di violazione specificamente caratterizzata, in quanto riguardante una norma sostanziale o procedurale sufficientemente chiara e precisa, avente carattere di intenzionalità o comunque di inescusabilità, scaturita dall'inosservanza dell'obbligo di rinvio pregiudiziale o dal contrasto con l'interpretazione espressa fornita dalla giurisprudenza comunitaria.

3. La Corte di cassazione ha inoltre sostenuto che, nel caso di specie, il carattere manifesto e sufficientemente caratterizzato della violazione dovesse essere valutato non già in relazione alla chiarezza e precisione della fonte comunitaria - la quale, in quanto non costituiva *acte clair*, era stata fatta oggetto di rinvio interpretativo - bensì con riferimento all'interpretazione stabilita dalla Corte di giustizia, nonché all'eventuale ignoranza della stessa da parte del giudice nazionale, desumibile anche dal contrasto del provvedimento adottato con l'espressa statuizione interpretativa.

A tal riguardo, la sentenza qui segnalata ha ricordato che la Corte di giustizia aveva puntualizzato, nella sentenza del 21 febbraio 2008, di aver già esaminato nella sentenza del



Violazione del diritto dell'Unione europea e responsabilità dello Stato per attività giurisdizionale: le precisazioni della Cassazione

Martino Zulberti

[18 settembre 2003, nelle cause riunite C-292 e C-293, *Albacorn e Infostrada*](#), la questione della compatibilità della direttiva 97/13/CE con oneri pecuniari analoghi a quello in contestazione. E pertanto non si poteva sostenere che vi fosse una sola sentenza in materia - come opinato dall'amministrazione ricorrente -, essendo, in ogni caso, le statuizioni contenute nelle decisioni della Corte di giustizia «chiare e precise».

Invero, queste conclusioni risultano avvalorate da un successivo intervento della Corte di giustizia investita di una nuova questione interpretativa, sollevata dal TAR Lazio (ord. 17 dicembre 2018, n. 12247) in un giudizio avente ad oggetto la legittimità della richiesta di integrazione del canone a Telecom Italia per l'anno 1998. Per quanto qui rileva, con la sentenza del [4 marzo 2020, in causa C-34/19, *Telecom Italia*](#), la Corte di giustizia ha sostenuto che l'interpretazione fornita dal Consiglio di Stato con la sentenza n. 7506 del 2009 «non trova fondamento nelle disposizioni della direttiva 97/13» (punto 42) e la stessa si presenta «incompatibile con il diritto dell'Unione, quale interpretato dalla Corte nella sua sentenza del 21 febbraio 2008» (punto 62), riaffermando in tal modo quanto già sostenuto in tale ultima decisione «non al fine di chiarire un giudizio interpretativo rimasto oscuro, ma con la medesima nettezza che aveva caratterizzato quel giudizio».

4. Sotto altro profilo, la sentenza in rassegna ha affermato la correttezza *in iure* del provvedimento impugnato in Cassazione nella parte in cui ha valorizzato, al fine di affermare la responsabilità risarcitoria dello Stato, anche il mancato ricorso al rinvio pregiudiziale, in ordine al quale il Consiglio di Stato aveva fornito motivazione apparente. Al riguardo, la Corte di cassazione ha ricordato, invocando i cc.dd. *Cilfit Criteria*, che l'obbligo di rinvio pregiudiziale in capo ai giudici di ultima istanza non sussiste allorquando il giudice abbia constatato che la questione non è rilevante, è già stata oggetto di interpretazione da parte della Corte o la corretta interpretazione del diritto dell'Unione si impone in modo evidente da non esservi margine per ragionevoli dubbi. In particolare, si è evidenziato come un giudice nazionale «non può essere liberato dal suo obbligo di rinvio pregiudiziale per il solo fatto di avere già adito la Corte in via pregiudiziale nell'ambito dello stesso



Violazione del diritto dell'Unione europea e responsabilità dello Stato
per attività giurisdizionale: le precisazioni della Cassazione

Martino Zulberti

procedimento» (come già ritenuto dalla Corte di giustizia con la nota sentenza [del 6 ottobre 2021, in causa C-561/19, Consorzio Italian Management](#)), dovendo adeguatamente motivare ove non operi il rinvio.