



N° 2878-22

REPUBBLICA ITALIANA
IN NOME DEL POPOLO ITALIANO
LA CORTE SUPREMA DI CASSAZIONE
SEZIONI UNITE CIVILI



SENTENZA

01



1/22



FATTI DI CAUSA

Con la sentenza impugnata la Corte d'Appello di Firenze dichiarava la nullità della sentenza n. 837/2011 del Tribunale di Firenze, che aveva respinto la domanda risarcitoria proposta da Camar srl contro lo Stato italiano per responsabilità civile causata da provvedimenti giudiziari (sentenze della Corte di Cassazione in liti tributarie) e peraltro contestualmente sanciva l'inammissibilità dell'azione risarcitoria in questione.

La CdA osservava in particolare:

-che, avendo il primo giudice deciso la causa il giorno medesimo nel quale era stata oralmente discussa, senza attendere lo scadere dei termini concessi per il deposito di note conclusionali e repliche ex art. 190, cod. proc. civ., aveva con ciò violato gli artt. 101, cod. proc. civ. e 24, Cost., derivandone la nullità della sentenza appellata;

-che, dovendo comunque decidere la causa nel merito, ma tenendo conto degli scritti difensivi non considerati dal Tribunale, risultava fondata l'eccezione di tardività dell'azione sollevata dalla



parte pubblica convenuta, per mancato rispetto del termine decadenziale biennale previsto dall'art. 4, comma 2, legge 117/1988, nel testo applicabile temporalmente, posto che la domanda risarcitoria era stata proposta con citazione notificata il primo luglio 2006, ma depositata (per iscrizione a ruolo) solo il 10 luglio 2006, scadendo i termini decadenziali *de quibus* il 2 ed il 7 luglio 2006 (sentenze della Corte di Cassazione originanti l'azione depositate il 2 ed il 7 luglio 2004); che in tal senso doveva delimitarsi l'effetto di "conversione/sanatoria" dell'erroneo atto introduttivo della lite, nella fase prodromica deliberatoria dell'ammissibilità della domanda (ex art. 5, legge 117/1988, nel testo applicabile temporalmente, poi abrogato dalla legge 18/2015).

Avverso tale decisione ha proposto ricorso per cassazione Camar srl deducendo due motivi, poi illustrati con due memorie.

Resiste con controricorso la Presidenza del Consiglio dei Ministri.

La Sezione Terza civile di questa Corte ha rimesso gli atti al Primo Presidente per l'eventuale assegnazione del ricorso alle Sezioni Unite al fine di esprimere al massimo livello nomofilattico un orientamento chiaro ed univoco in ordine alla questione se il rito speciale, in allora, previsto dalla legge 117/1988 per la responsabilità civile dei magistrati debba ritenersi applicabile anche qualora, come nel caso di specie, il "titolo" dell'azione si fondi sulla violazione del diritto eurounitario, con particolare riguardo all'inadempimento dell'obbligo di rinvio pregiudiziale alla Corte di giustizia dell'Unione europea, adombrando l'esistenza di oscillazioni giurisprudenziali delle sezioni semplici e comunque affermando la natura di massima di particolare importanza della questione medesima.

Il Primo Presidente ha quindi disposto l'assegnazione del ricorso alle Sezioni Unite.

RAGIONI DELLA DECISIONE

Con il primo motivo –ex art. 360, primo comma, nn. 4-3, cod. proc. civ.- la ricorrente denuncia la violazione degli artt. 112, cod. proc. civ., 2909, cod. civ., 324, cod. proc. civ., poiché la Corte d'Appello di Firenze ha pronunciato sul primo motivo dell'appello incidentale proposto dalla Presidenza del Consiglio dei Ministri concernente la questione della tempestività della sua azione risarcitoria (negandola), nonostante che la correlativa eccezione non fosse stata riproposta alla (seconda) udienza di precisazione delle conclusioni (22 settembre 2010) avanti al Tribunale di Firenze e che in ogni caso sul punto si fosse formato il giudicato interno fin dal primo grado del giudizio.

In particolare Camar sostiene, per un verso, che l'implicita rinuncia all'eccezione *de qua* (per mancata riproposizione) era corroborata dal fatto che né la sua conclusionale di prime cure né la stessa sentenza appellata contenevano alcuna difesa/argomentazione motivazionale al riguardo, essendosi il Tribunale espresso unicamente sul merito dell'azione risarcitoria esaminata; per altro verso, che sulla questione in oggetto si era pronunciato espressamente, ancorchè interinalmente, il primo giudice con decreto 26 marzo 2008 e successivamente con ordinanza del 20-26 febbraio 2009 all'atto della rimessione della causa alla Corte di giustizia UE, in entrambi i casi rigettando l'eccezione della convenuta Presidenza, con il secondo provvedimento in via definitiva, senza che lo stesso venisse impugnato, assumendo così il primo "sostanza" di sentenza e non avendo in ordine allo stesso controparte effettuato alcuna riserva di appello nei termini di cui all'art. 340, primo comma, cod. proc. civ.

Pertanto la ricorrente derivava da primo profilo della censura la denunciata violazione dell'art. 112, cod. proc. civ., nella specie del vizio di ultrapetizione; dal secondo la doglianza di violazione degli artt. 2909, cod. civ., 324, cod. proc. civ., per il mancato rispetto della preclusione *pro judicato* (processuale interno).

La censura è infondata relativamente ad entrambe le prospettazioni.

Quanto alla prima si deve ribadire e dare seguito al principio di diritto secondo il quale «Affinchè una domanda possa ritenersi presuntivamente abbandonata dalla parte, non basta la sua mancata riproposizione in sede di precisazione delle conclusioni, dovendosi anche accertare se, dalla valutazione complessiva della condotta processuale della parte o dalla stretta connessione della domanda non riproposta con quelle esplicitamente reiterate, non emerga una volontà inequivoca di insistere sulla domanda pretermessa» (*ex pluribus*, cfr. Cass., Sez. 1 - , Ordinanza n. 31571 del 03/12/2019, Rv. 656277 - 01).

Orbene, risulta pacifico e peraltro evidente dalla stessa, puntuale, narrativa del ricorso, che la difesa erariale ha mantenuto ferma l'eccezione di intempestività/decadenza dell'azione risarcitoria *de qua*, nelle varie fasi del processo di primo grado, soltanto nella seconda udienza fissata per la precisazione delle conclusioni (22 settembre 2010) limitandosi a chiedere «*..il rigetto delle domande (di controparte, ndr)*».

Tenuto conto del complessivo comportamento processuale della parte convenuta avanti al Tribunale di Firenze e fatta applicazione del citato arresto giurisprudenziale, non può certo affermarsi, quale inequivoco comportamento di rinuncia all'eccezione in esame, la formula, generica, utilizzata dal patrocinatore erariale in detta -seconda- udienza di precisazione delle conclusioni.

Né d'altro canto può ascriversi alcun effetto analogo al comportamento processuale successivo delle parti (omessa trattazione della questione nella comparsa conclusionale attorea; omesso deposito di note conclusive e di replica da parte della convenuta) ovvero alla pronuncia giudiziale di prime cure, essendo del tutto anodino in tal senso il primo e ben potendosi il secondo attribuirsi ad una forma di rigetto implicito o, forse meglio, di



implicita conferma dei provvedimenti già assunti al riguardo dal Tribunale nella fase prodromica prevista dall'abrogato art. 5, legge 117/1988 ed all'atto della rimessione alla Corte di giustizia UE.

Quanto poi a quest'ultime statuizioni, che sostanziano il secondo profilo della censura, si deve rilevare che le stesse non possono certamente essere ascritte al perimetro dei provvedimenti idonei al giudicato (*sub specie*, processuale), trattandosi di decisioni meramente interinali al primo grado del giudizio, non autonomamente impugnabili e perciò nemmeno suscettibili di riserva di appello (cfr. Cass., Sez. 1, Sentenza n. 9599 del 18/09/1993, Rv. 483799 - 01; C. cost. 67/2005).

Con il secondo motivo –ex art. 360, primo comma, n. 3, cod. proc. civ.- la ricorrente lamenta la violazione degli artt. 24, 117, Cost., 47, commi 1-2, della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea, 6, 13, della CEDU, dei principi di proporzionalità, effettività, certezza del diritto, poiché la CdA toscana ha statuito l'inammissibilità per decadenza della sua azione risarcitoria.

In particolare Camar deduce che al tempo della proposizione di tale azione poteva considerarsi quantomeno dubbia la disciplina della forma dell'atto introduttivo del giudizio, in assenza di un'opzione legislativa univoca, che, dall'intervenuta abrogazione della prodromica fase deliberativa camerale, poteva invece ritenersi chiarita nel senso di considerare appropriate le forme ordinarie ossia l'introduzione con atto di citazione, così come appunto prescelto dalla ricorrente medesima, con la conseguente tempestività dell'azione, essendo pacifico in fatto che la notifica di detto atto è avvenuta entro il termine decadenziale previsto dalla legge.

In alternativa la ricorrente prospetta questione di legittimità costituzionale dell'art. 4, comma 1, legge 17/1988, se seguita l'interpretazione datane dalla Corte d'Appello fiorentina ovvero chiede disporsi il rinvio pregiudiziale alla Corte di giustizia UE onde verificarne la compatibilità con il diritto eurounitario (art. 47, Carta

dei diritti; principi di proporzionalità, effettività e certezza del diritto).

La censura è infondata, così come sono infondate le questioni di costituzionalità e di compatibilità unionale prospettate dalla ricorrente medesima in caso di rigetto del mezzo *de quo*.

E' invero essenzialmente per l'esame di queste critiche alla sentenza impugnata che la Sezione semplice ha evocato l'intervento di queste Sezioni Unite, in particolare prospettando un potenziale contrasto giurisprudenziale tra le sezioni ordinarie della Corte e comunque una questione di massima di particolare importanza.

In tal senso nell'ordinanza interlocutoria, premessi ampi e puntuali riferimenti all'evoluzione della giurisprudenza della Corte unionale (in particolare: sentenze C-224/01, *Köbler*, C-173/2003, *Traghetti del Mediterraneo*, C-379/2010, *Commissione europea vs Repubblica italiana*) ed ai conseguenti adeguamenti normativi (legge 18/2015 parzialmente modificativa *in parte qua* della legge 117/1988), si profila l'esistenza di ben tre orientamenti nella giurisprudenza di questa Corte in ordine alla specifica questione, individuata come presupposto giuridico necessario della soluzione del caso di specie, della natura giuridica, per così dire "speciale" ovvero "generale" della responsabilità civile dello Stato per la violazione del diritto eurounitario, *sub specie* dell'omesso rinvio pregiudiziale alla Corte di giustizia unionale, pacificamente costituente la *causa petendi* specifica dell'azione risarcitoria promossa da Camar srl.

Ad un primo indirizzo vengono ascritte le sentenze nn. 16935/2002 e 17037/2018, secondo le quali, stante la previsione di un rito camerale per la deliberazione di ammissibilità dell'azione in contesto (art. 5, legge 117/1988, ora abrogato, ma pacificamente applicabile *ratione temporis*), la forma dell'atto introduttivo del giudizio non poteva che essere quella del ricorso, in base alla regola generale di cui all'art. 737, cod. proc. civ.; un secondo orientamento è individuato nella sentenza n. 258/2017, che ha affrontato in modo

diretto il tema della differenziabilità del rito in base al titolo, interno ovvero unionale, dell'azione risarcitoria proposta, tuttavia risolvendolo in senso negativo ossia affermando che si tratta di forme di responsabilità omogenee sussumibili nelle previsioni, sostanziali e processuali, della legge 117/1988, quale *lex specialis* e peraltro affermando la piena compatibilità unionale delle previsioni, anche, processuali della medesima (con specifico riferimento ai principi di effettività ed equivalenza), dunque con esclusione in radice dell'alternativa del rito ordinario, basandosi l'azione ex art. 2043, cod. civ.

Come conseguenza inevitabile di queste pronunce, al fondo appunto assimilabili *quoad effectum*, l'ordinanza preconizza la soluzione del caso di specie secondo il *decisum* d'appello, non potendosi applicare la previsione sanante di cui all'art. 4, comma 5, d.lgs. 150/2011, stante la delimitazione della sua sfera di efficacia alle controversie previste dalla fonte normativa medesima (cfr. in questo senso, la citata Cass., 17037/2018; da ultimo, cfr. in termini al riguardo Cass., Sez U, nn. 758-927/2022).

Quale concretizzazione di un terzo indirizzo viene tuttavia indicata la sentenza n. 27690 del 2018, secondo la quale la *causa petendi* risarcitoria, interna ovvero unionale, differenzia anche il rito, speciale ovvero ordinario, non bastando ad uniformarlo il fatto che le relative violazioni siano ascrivibili ad un provvedimento giurisdizionale e pertanto dovendosi prescegliere la forma dell'atto introduttivo appunto secondo la specifica *causa petendi* azionata (in caso di pretesa afferente il diritto interno, ricorso, nel caso di pretesa derivante dal diritto eurounitario, citazione), con l'inevitabile corollario della diversità della fissazione del *dies ad quem* per la maturazione del termine decadenziale (deposito del ricorso/notifica della citazione) e perciò potenziale opposta soluzione del caso in esame.

Ciò posto, tuttavia bisogna anzitutto sgomberare il campo da un possibile equivoco ossia che la sentenza n. 27690/2018 possa

effettivamente concretare un contrasto interno alla giurisprudenza di questa Corte.

A ben vedere infatti tale pronuncia non ha ad oggetto un'ipotesi di responsabilità civile direttamente derivabile dall'attività giurisdizionale italiana, bensì una, diversa, ipotesi di responsabilità dello "Stato legislatore" in quanto inadempiente ad un obbligo di adeguamento al diritto dell'Unione (in materia di rimborso di tributi; v. -univocamente- in questo senso le pag. 11-12 della sentenza).

A queste Sezioni Unite non rimane perciò che (ri)valutare un unico, sostanzialmente omogeneo, indirizzo della giurisprudenza di legittimità, compiutamente condensato nei seguenti principi di diritto:

-«In materia di danni cagionati nell'esercizio di funzioni giudiziarie, l'azione di responsabilità fondata su una decisione di ultima istanza asseritamente contrastante con il diritto dell'Unione europea, ove esperita anteriormente all'entrata in vigore della l. n. 18 del 2015, è soggetta al rito speciale previsto dalla legge n. 117 del 1988 nel testo originario, il quale è l'unico applicabile a tutte le azioni risarcitorie per i danni suddetti, senza che residuino ipotesi di applicabilità del rito ordinario ex art. 2043 c.c.; peraltro, la scelta del legislatore nazionale di assoggettare l'azione ad un rito processuale speciale non è incompatibile con il diritto dell'Unione, ed in particolare con i principi di equivalenza ed effettività della tutela, atteso che né l'uno né l'altro sono compromessi dalle norme processuali vigenti prima della modifica normativa introdotta dalla citata legge del 2015» (Sez. 3 - , Sentenza n. 258 del 10/01/2017, Rv. 642354 - 01; successive cnf. Ordinanza n. 17883 del 2020; Sentenza n. 1067/2019);

-«In materia di danni cagionati nell'esercizio di funzioni giudiziarie, il termine decadenziale biennale ex art. 4, comma 2, ultimo periodo, della l. n. 117 del 1988 (nel testo anteriore all'entrata in vigore della l. n. 18 del 2015) non si pone in contrasto con i principi di equivalenza ed effettività della tutela derivanti dal diritto



dell'Unione europea, atteso che la norma, oltre ad assicurare un periodo di tempo più che ragionevole e sufficiente per approntare adeguatamente l'azione, costituisce espressione del principio di ragionevole durata del processo, rilevante ai sensi sia dell'art. 111 Cost., che dell'art. 6 della CEDU» (Sez. 3 - , Sentenza n. 258 del 10/01/2017, Rv. 642354 - 02).

Il Collegio ritiene che non vi siano ragioni per disattendere o modificare l'orientamento espresso in tali arresti giurisprudenziali.

La violazione del diritto dell'Unione europea non può infatti considerarsi quale fattore "generalizzante" della "speciale" responsabilità civile dei magistrati, la cui disciplina *ad hoc* trova un sicuro fondamento costituzionale nelle -particolarissime- ragioni di tutela dell'indipendenza e dell'autonomia della funzione giurisdizionale statuale (cfr. C. cost 67/2005, cit. ed ancora C. cost. 164/2017).

La giurisprudenza unionale non ha mai posto in dubbio la compatibilità eurounitaria di tale disciplina normativa interna, quanto piuttosto ne ha evocato i limiti derivanti dai principi di equivalenza ed effettività.

Tuttavia questa Corte ha già dato con le citate pronunce (v. in particolare, diffusamente ed in modo pienamente condivisibile, la sentenza n. 258 del 2017) una chiara risposta, che non può che essere ribadita, secondo il principio, ugualmente consolidato, della giurisprudenza della Corte di giustizia sintetizzabile nell'espressione che *"il processo (la disciplina del) è degli Stati membri"*.

Ed è per tale ragione che non vi è luogo a disporre alcun rinvio pregiudiziale alla Corte di giustizia UE, non essendovi residua materia di competenza unionale da investigare (da ultimo, in argomento, Corte giust. C-497/20, *Ranstad Italia*).

Infatti, come ricordato in detta pronuncia di questa Corte (e nelle successive conformi, pure citate), la giurisprudenza unionale in tema di responsabilità civile dei magistrati (dello Stato-giudice), pur molto incisiva sul versante "sostanza e" della questione, con la



creazione pretoria di un'ipotesi specifica di responsabilità per violazione del diritto unionale (in particolare sentenze *Köbler* e *Traghetti del Mediterraneo*) e con l'accertamento dell'inadempimento dello Stato-legislatore all'obbligo del conseguente adeguamento normativo (sentenza *Commissione europea vs Repubblica italiana*, alla quale poi è seguita la novella introdotta dalla legge 18/2015), si è invece limitata a delineare il "perimetro esterno" della -riconosciuta- potestà legislativa degli Stati membri nella disciplina processuale correlativa, secondo il tralatizio principio che le normative nazionali «*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*» (così costantemente nella giurisprudenza unionale citata).

Si tratta di un principio chiaro ed altrettanto consolidato, che non richiede affatto un ulteriore intervento interpretativo della Corte di giustizia UE e che applicato al caso di specie induce senz'altro al rigetto del secondo motivo del ricorso e delle prospettate questioni di incompatibilità unionale delle disposizioni processuali interne applicabili *ratione temporis* ossia quelle del testo originario della legge 117/1988, artt. 4-5, essendo consolidato nella giurisprudenza di questa Corte che «In tema di responsabilità civile dei magistrati, la sopravvenuta abrogazione della disposizione di cui all'art. 5 della l. n. 117 del 1988, per effetto dell'art. 3, comma 2, della l. n. 18 del 2015, non ha efficacia retroattiva, onde l'ammissibilità della domanda di risarcimento danni cagionati nell'esercizio delle funzioni giudiziarie deve essere deliberata alla stregua delle disposizioni processuali vigenti al momento della sua proposizione. Ne consegue che il giudizio di ammissibilità previsto dall'art. 5 cit. continua ad applicarsi alle domande avanzate con ricorso depositato prima del 19 marzo 2015, data di entrata in vigore della legge n. 18 del 2015» (Sez. 3, Sentenza n. 25216 del 15/12/2015, Rv. 638090 - 01).



Nel caso in esame infatti è del tutto pacifico che, scadenti i termini biennali di decadenza per l'esercizio dell'azione di responsabilità nei confronti dei collegi giudicanti di questa Corte nelle sentenze nn. 12149-12443/2004 rispettivamente il 2 ed il 7 luglio 2006, l'azione risarcitoria è stata introdotta con atto di citazione notificato il primo luglio 2006, ma depositato soltanto il successivo 10 luglio 2006.

E' pur anche pacifico in diritto che l'erronea introduzione del processo mediante citazione e non con ricorso, essendo questa la forma appropriata e congrua al rito camerale deliberativo previsto dall'abrogato art. 5, legge 117/1988 (v. Cass., Sez. 1, Sentenza n. 16935 del 29/11/2002, Rv. 558816 - 01), in virtù del principio di conservazione degli atti processuali può essere sanata, ma soltanto alla condizione che la citazione venga depositata nel termine decadenziale (*ex multis*, cfr. Sez. 6 - 1, Ordinanza n. 403 del 10/01/2019, Rv. 652669 - 01); il che, all'evidenza, non è avvenuto nel caso in esame, con la conseguente correttezza giuridica della statuizione di inammissibilità pronunciata dalla Corte territoriale.

Ciò posto, in virtù delle considerazioni appena sopra fatte, non può ritenersi che la disciplina processuale *de qua*, come in concreto applicata, secondo consolidati indirizzi giurisprudenziali, contrasti con i principi di equivalenza ed effettività, atteso che la stessa deve affermarsi indifferenziata rispetto al titolo, interno ovvero unionale, della responsabilità azionata e non potendosi certamente ritenere che un termine decadenziale biennale comprimerebbe irragionevolmente il diritto di azione quale tutelato dagli artt. 24, Cost., 47, Carta dei diritti UE, 6, CEDU (cfr. ancora in questo senso, Cass. 258/2017 e successive conformi cit.; Corte di giustizia UE C-228/1996, *Aprile*, C-500/2016, *Caterpillar Financial Services*, C-472/2008, *Alstom Power Hydro*, C-69/2008, *Visciano*, C-542/2008, *Barth*; risulta davvero inappropriato perciò il riferimento, di cui alla seconda memoria di Camar, a Corte EDU *Succi vs Italia*, in termini di "formalismo eccessivo").



Tali considerazioni inducono ad affermare altresì la manifesta infondatezza della questione di legittimità costituzionale, per contrasto con gli artt. 24, 117, Cost., come prospettata dalla ricorrente, giacchè anzi, opinando come la ricorrente (v. diffusamente anche nella più recente memoria depositata), si profilerebbe un concreto rischio di *discriminazione alla rovescia* che indurrebbe ad un'interpretazione del contesto normativo in senso "non costituzionalmente orientato" (cfr. sul punto, chiaramente, C. cost. 164/2017, *considerato in diritto*, punto 5.3).

In conclusione il ricorso va rigettato.

Stante la complessità delle questioni trattate nonchè tenuto conto dell'evoluzione normativa e giurisprudenziale avvenuta lite pendente, le spese del giudizio possono essere compensate.

PQM

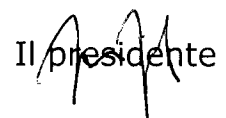
La Corte rigetta il ricorso; compensa le spese del giudizio.

Ai sensi dell'art. 13, comma 1 quater del d.P.R. 115 del 2002, dà atto della sussistenza dei presupposti processuali per il versamento da parte della ricorrente dell'ulteriore importo a titolo di contributo unificato pari a quello previsto per il ricorso a norma del comma 1 bis dello stesso articolo 13, se dovuto.

Così deciso in Roma, 11 gennaio 2022


Il consigliere est.



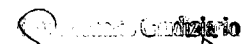

Il presidente



DEPOSITATO IN CANCELLERIA
oggi 31 GEN 2022

Il Funzionario Giudiziario




Il cancelliere

