RELAZIONE D'UDIENZA
presentata nelle cause riunite C-46/93 e C-48/93 *

Indice

I — Antefatti delle controversie ..... I - 1035

A — Procedimento C-46/93 ..... I - 1035

1. Fatti e procedimento ..... I - 1035

2. Normativa nazionale ..... I - 1035

3. Questioni pregiudiziali ..... I - 1036

B — Procedimento C-48/93 ..... I - 1037

1. Fatti e procedimento ..... I - 1037

2. Normativa nazionale ..... I - 1039

3. Questioni pregiudiziali ..... I - 1040

II — Procedimento dinanzi alla Corte di giustizia ..... I - 1041

III — Osservazioni scritte presentate alla Corte ..... I - 1043

A — Sintesi degli argomenti prospettati e soluzioni suggerite ..... I - 1043

B — Applicabilità del principio della responsabilità dello Stato agli atti emanati dal legislatore (prima questione nel procedimento C-46/93 e nel procedimento C-48/93) ..... I - 1056

C — Presupposti della responsabilità dello Stato (seconda questione nel procedimento C-46/93 e prima questione nel procedimento C-48/93) ..... I - 1057

D — Sul presupposto dell'«illecito» (terza questione nel procedimento C-46/93) ..... I - 1060

E — Sull'ampiezza materiale dell'obbligo di risarcimento [quarta questione, sub a), nel procedimento C-46/93 e seconda questione nel procedimento C-48/93] .. I - 1062

F — Sull'estensione nel tempo dell'obbligo di risarcimento [quarta questione, sub b), nel procedimento C-46/93] ..... I - 1064

* Lingue processuali: il tedesco e l'inglese.

I — Antefatti delle controversie

A — *Procedimento C-46/93*

1. *Fatti e procedimento*

1. La Brasserie du pêcheur SA, ricorrente nella causa principale nel procedimento C-46/93 (in prosieguo: la «Brasserie du pêcheur»), è una fabbrica di birra francese con sede a Schiltigheim (Alsazia). Sino al 1981 esportava birra nella Repubblica federale di Germania. Alla fine del 1981 era costretta ad interrompere le esportazioni in quanto le autorità tedesche avevano accertato che la birra da essa fabbricata non rispondeva ai requisiti di genuinità prescritti, in particolare, dagli artt. 9 e 10 del Biersteuergesetz (legge fiscale sulla birra del 14 marzo 1952; BGBl. I, pag. 148, nel testo di cui alla legge 14 dicembre 1976, BGBl. I, pag. 3341-3357; in prosieguo: il «BstG»).

2. La Commissione, ritenendo che i menzionati articoli del BstG fossero in contrasto con l'art. 30 del Trattato CEE, avviava un procedimento per inadempimento nei confronti della Repubblica federale di Germania, con riguardo sia al divieto di porre in commercio con la denominazione «Bier» (birra) birre legalmente prodotte in altri Stati membri in base a norme differenti, sia al divieto di importazione di birre contenenti additivi.

3. Nella sentenza 12 marzo 1987, causa 178/84, Commissione/Germania (Racc. pag. 1227), la Corte dichiarava incompatibile con l'art. 30 il divieto di porre in commercio birre non conformi agli artt. 9 e 10 del BstG importate da altri Stati membri.

4. La Brasserie du pêcheur conveniva quindi in giudizio la Repubblica federale di Germania chiedendo il risarcimento del danno che tale restrizione alle importazioni le aveva cagionato tra il 1981 e il 1987 per un ammontare di 1 800 000 DM, pari ad una frazione del danno realmente subito. La domanda veniva respinta nei gradi inferiori del giudizio. La Brasserie du pêcheur la reiterava quindi con ricorso per cassazione dinanzi al Bundesgerichtshof.

2. *Normativa nazionale*

5. L'art. 839, n. 1, prima frase, del Bürgerliches Gesetzbuch (codice civile tedesco; in prosieguo: il «BGB») così dispone:

«Il pubblico funzionario che, per dolo o colpa, violi gli obblighi ad esso imposti dal proprio ufficio nei confronti di un terzo è tenuto nei confronti del medesimo al risarcimento del danno che ne deriva».

L'art. 34 del Grundgesetz (legge fondamentale; in prosieguo: il «GG») così recita:

«Se qualcuno, nell'esercizio di un ufficio pubblico affidatogli, viene meno al proprio dovere d'ufficio nei riguardi di un terzo, la responsabilità, di regola, ricade sullo Stato o sull'ente presso cui presta servizio. In caso di dolo o di colpa grave può essere fatto valere il diritto di regresso. Per quanto concerne il diritto al risarcimento dei danni e il diritto di regresso, non può essere esclusa l'azione dinanzi ai giudici ordinari».

Nella Repubblica federale di Germania la responsabilità dello Stato può essere fatta valere sulla base del combinato disposto delle menzionate disposizioni del BGB e del GG. Tuttavia, nel caso di specie, il legislatore, emanando il BstG, ha svolto solamente compiti riguardanti la collettività, senza particolare riferimento a persone o categorie di persone che possano essere considerate «terzi» ai sensi delle dette disposizioni.

6. È inoltre possibile invocare la responsabilità dello Stato in conseguenza di un illegittimo intervento della pubblica autorità, equiparabile ad un'espropriazione. Si tratta di un principio elaborato dalla giurisprudenza del Bundesgerichtshof [BGHZ (Raccolta delle decisioni del Bundesgerichtshof in materia civile) 90, pag. 17, pagg. 29 e seguenti]. Secondo tale giurisprudenza, tuttavia, tale principio non consente il risarcimento del danno che sia derivato dall'emanazione di una legge contraria alla Costituzione (BGHZ 100, pag. 136, pagg. 145 e 146).

7. Il giudice di rinvio ritiene, quindi, che il diritto tedesco non fornisca alcuna base che consenta il risarcimento del danno subito dalla ricorrente.

3. *Questioni pregiudiziali*

8. Il Bundesgerichtshof, dubitando dell'interpretazione del principio della responsabilità dello Stato per danni causati ai singoli da violazioni del diritto comunitario ad esso imputabili, principio desumibile dalla sentenza 19 novembre 1991, cause riunte C-6/90 e C-9/90, Francovich e Bonifaci (Racc. pag. I-5357; in prosieguo: la «sentenza Francovich»), ha disposto la sospensione del procedimento ed ha sottoposto alla Corte di giustizia le seguenti questioni pregiudiziali:

«1) Se il principio del diritto comunitario in forza del quale gli Stati membri sono tenuti a risarcire i danni causati ai singoli da violazioni del diritto comunitario ad essi imputabili valga anche quando tale violazione consiste nel mancato adeguamento di una legge formale (nazionale) del Parlamento alle norme sovraordinate del diritto comunitario (nella specie: mancato adegua-

mento degli artt. 9 e 10 del Biersteuergesetz all'art. 30 del Trattato CEE).

2) Se l'ordinamento giuridico nazionale possa disporre che un eventuale diritto al risarcimento dei danni soggiaccia alle stesse restrizioni previste per le violazioni, da parte di una legge nazionale, del diritto interno di rango superiore, come ad esempio nel caso di contrasto di una legge federale tedesca ordinaria con la Costituzione della Repubblica federale di Germania.

3) Se l'ordinamento giuridico nazionale possa subordinare il diritto al risarcimento dei danni all'esistenza di una condotta imputabile (per dolo o per colpa) alle autorità statali.

4) Nel caso di soluzione affermativa della questione sub 1) e di soluzione negativa della questione sub 2):

a) Se l'obbligo di risarcimento a norma dell'ordinamento giuridico nazionale possa essere limitato al risarcimento dei danni arrecati a determinati beni giuridici dei singoli tutelati da norma di legge, quali ad esempio la proprietà, ovvero se esiga una completa compensazione del danno per tutte le perdite patrimoniali, ivi compreso il lucro cessante.

b) Se l'obbligo al risarcimento imponga altresì la riparazione dei danni già sorti prima che la sentenza della Corte di giustizia delle Comunità europee 12 marzo 1987 (causa 178/84) dichiarasse il contrasto dell'art. 10 della legge fiscale tedesca sulla birra con norme sovraordinate di diritto comunitario».

B — *Procedimento C-48/93*

1. *Fatti e procedimento*

9. Il 16 dicembre 1988 talune persone fisiche e società di diritto britannico, unitamente agli amministratori e ai soci delle società medesime, intentavano dinanzi alla High Court of Justice, Queen's Bench Division, Divisional Court (in prosieguo: la «Divisional Court»), un'azione diretta a contestare la compatibilità con gli artt. 7, 52, 58 e 221 del Trattato CEE della parte II del Merchant Shipping Act 1988 (legge del 1988 sulla navigazione mercantile). Il nuovo sistema di immatricolazione dei perscherecci britannici imponeva taluni requisiti di nazionalità, di residenza e di domicilio dei proprietari delle imbarcazioni medesime. I perscherecci non immatricolabili sul nuovo registro non erano autorizzati a svolgere attività di pesca. Il nuovo sistema è entrato in vigore il 1° dicembre 1988, ma l'iscrizione nel nuovo registro è divenuta obbligatoria solamente alla fine di un periodo transitorio scaduto il 31 marzo 1989.

10. Con ordinanza 10 marzo 1989, la Divisional Court sospendeva l'applicazione del nuovo sistema di immatricolazione, disponendo inoltre la sospensione del procedimento sino a che la Corte non si fosse pronunciata in via pregiudiziale sulle questioni di diritto comunitario sollevate dai ricorrenti. Nella sentenza 25 luglio 1991, causa C-221/89, Factortame II (Racc. pag. I-3905), la Corte affermava che la fissazione di requisiti di nazionalità, di residenza e di domicilio dei proprietari dei pescherecci, come quelli previsti dal nuovo sistema di immatricolazione istituito dal Regno Unito, erano in contrasto con il diritto comunitario e, in particolare, con l'art. 52 del Trattato CEE.

11. Il provvedimento provvisorio emanato dalla Divisional Court era stato annullato dalla Court of Appeal. A seguito del ricorso dei ricorrenti dinanzi alla House of Lords, quest'ultima, con ordinanza 18 maggio 1989, sottoponeva alla Corte due questioni pregiudiziali riguardanti l'estensione del potere dei giudici nazionali in materia di provvedimenti provvisori qualora siano fatti valere diritti attribuiti dal diritto comunitario. Nella sentenza 19 giugno 1990, causa C-213/89, Factortame I (Racc. pag. I-2433), la Corte affermava che «il diritto comunitario dev'essere interpretato nel senso che il giudice nazionale chiamato a dirimere una controversia vertente sul diritto comunitario, qualora ritenga che una norma di diritto nazionale sia l'unico ostacolo che gli impedisce di pronunciare provvedimenti provvisori, deve disapplicare tale norma». L'11 ottobre 1990 la House of Lords confermava i provvedimenti provvisori disposti dalla Divisional Court fino a che la causa non fosse stata decisa nel merito.

12. Nel frattempo, in data 4 agosto 1989, la Commissione aveva avviato nei confronti del Regno Unito un ricorso per inadempimento ex art. 169 del Trattato CEE, riguardante i requisiti di nazionalità dei proprietari dei pescherecci fissati dal nuovo sistema di immatricolazione introdotto nel Regno Unito, ritenendoli in contrasto con gli artt. 7, 52 e 221 del Trattato CEE. Con atto separato la Commissione aveva inoltre proposto, ai sensi degli artt. 186 del Trattato CEE e 83 del regolamento di procedura della Corte, una domanda di provvedimenti provvisori diretta ad ottenere la sospensione dell'applicazione dei detti requisiti di nazionalità nei confronti dei cittadini di altri Stati membri e con riguardo ai pescherecci svolgenti attività di pesca sotto bandiera britannica sino al 31 marzo 1989. Con ordinanza 10 ottobre 1989, causa C-246/89 R, Commissione/Regno Unito (Racc. pag. 3125), il presidente della Corte accoglieva la domanda di sospensione. In esecuzione di tale ordinanza veniva emanato un regolamento che modificava il nuovo sistema di registrazione, con effetto dal 2 novembre 1989. Con sentenza 4 ottobre 1991, causa C-246/89, Commissione/Regno Unito (Racc. pag. I-4585), la Corte dichiarava che il Regno Unito, fissando i detti requisiti di nazionalità dei proprietari dei pescherecci, era venuto meno agli obblighi ad esso incombenti ai sensi degli artt. 7, 52 e 221 del Trattato CEE.

13. Medio tempore, il 2 ottobre 1991, la Divisional Court aveva emesso un'ordinanza in esecuzione della sentenza pronunciata dalla Corte nella menzionata causa C-221/89, riguardante l'immatricolazione dei pescherecci di 79 ricorrenti. Al tempo stesso essa aveva invitato questi ultimi a precisare le rispettive domande risarcitorie nei confronti del Secretary of State for Transport. Con ordinanza 18 novembre 1992 la stessa Divisional Court autorizzava l'intervento nel

procedimento e/o la proposizione di domande risarcitorie di varie società e vari altri soggetti. Con la stessa ordinanza 18 novembre 1992 essa autorizzava la Rawlings (Trawling) Limited, 37° ricorrente nel procedimento C-48/93 (in prosieguo: la «Rawlings»), a modificare la propria domanda risarcitoria al fine di includervi una richiesta di un risarcimento di carattere «esemplare» per condotta incostituzionale delle pubbliche autorità (exemplary damages for unconstitutional behaviour).

14. Il risarcimento chiesto dai ricorrenti si fonda su vari titoli comprendenti, in particolare, le spese sostenute e le perdite subite dall'entrata in vigore della nuova normativa, avvenuta il 1° aprile 1989, sino alla sua abrogazione, il 2 novembre successivo.

2. *Normativa nazionale*

15. Nel diritto inglese non vi sono norme di diritto positivo sulla base delle quali possa essere fatta valere la responsabilità dello Stato. La giurisprudenza ha tuttavia ammesso tale possibilità.

16. La responsabilità dello Stato può sorgere «sulla base di un abuso di potere nell'esercizio di una funzione pubblica». Tuttavia, nella causa Bourgoin/Minister of Agriculture, Fisheries and Food ([1986], Q.B. pag. 716), la Court of Appeal inglese ha affermato che lo Stato non era tenuto, né sulla base del diritto inglese né sulla base di quello comunitario, a risarcire le vittime di una condotta dichiarata dalla Corte contraria al diritto comunitario, in base al rilievo che non risultava acclarato che il ministro avesse agito nella consapevolezza dell'illegittimità dell'atto de quo o avesse avuto l'intenzione o la consapevolezza di arrecare un danno ai ricorrenti. Più recentemente, nella causa Kirklees Metropolitan Borough Council/Wickes Building Supplies Limited ([1992] 3 WLR 170, 188, C-D), la House of Lords ha incidentalmente affermato che:

«(...) a seguito della decisione della Corte di giustizia delle Comunità europee nella causa Francovich/Repubblica italiana (...), ci si deve ora chiedere se la soluzione prospettata nella sentenza Bourgoin sia stata corretta».

17. È improbabile che sussista la possibilità di un ricorso per risarcimento danni nel caso di un pregiudizio puramente economico causato da colpa nell'esercizio dell'attività amministrativa e, a fortiori, del potere legislativo, benché i tribunali non l'abbiano esclusa (v., segnatamente, causa Rowling/Takoro Properties Limited [1988] AC, 473). L'esistenza di un «obbligo di vigilanza» a carico delle pubbliche autorità costituisce il presupposto per poter avviare un'azione di tal genere. La nozione e la portata di tale «obbligo di vigilanza» costituiscono attualmente materia in evoluzione nella giurisprudenza del Regno Unito (v. causa Lonhro/Tabbit [1992] 4 All ER 280).

18. Il giudice di rinvio ritiene che, ove dovesse trovare applicazione nel caso di specie l'orientamento accolto nella menzionata sentenza Bourgoin, non verrebbe riconosciuto ai ricorrenti alcun diritto al risarcimento.

3. *Questioni pregiudiziali*

19. Il giudice a quo, a fronte di dubbi sull'interpretazione del principio della responsabilità dello Stato per danni causati ai singoli da violazioni del diritto comunitario ad esso imputabili, principio desumibile dalla citata sentenza Francovich, ha disposto la sospensione del procedimento e ha sottoposto alla Corte le seguenti questioni pregiudiziali:

«1) Se, alla luce di tutte le circostanze della presente fattispecie, in cui:

a) la normativa di uno Stato membro pone requisiti di cittadinanza, di domicilio e di residenza per i proprietari e gli esercenti di pescherecci, nonché per i soci e gli amministratori di società che possiedono o gestiscono pescherecci

e

b) la Corte di giustizia, nelle cause C-221/89 e C-246/89, ha dichiarato i detti requisiti in contrasto con gli artt. 5, 7, 52 e 221 del Trattato CEE,

ai detti soggetti, che sono stati proprietari o esercenti di questi pescherecci o amministratori e/o soci di società che possiedono o gestiscono pescherecci, spetti, in forza del diritto comunitario, la rifusione, da parte di questo Stato membro, delle perdite da essi subite come conseguenza di tutte o di taluna delle predette violazioni del Trattato CEE.

2) In caso di soluzione affermativa della questione sub 1), quali siano, eventualmente, gli elementi che secondo il diritto comunitario il giudice nazionale deve prendere in considerazione ai fini della decisione sulle domande di risarcimento relative a:

a) spese sostenute e/o mancati introiti per il periodo successivo all'entrata in vigore di tali requisiti, nel corso del quale i pescherecci sono stati costretti alla sosta o ad attività di pesca alternative e/o a chiedere l'immatricolazione altrove;

b) perdite derivanti da vendite sottocosto di pescherecci o di quote degli

stessi o di quote di società armatrici;

c) perdite conseguenti alla necessità di provvedere alla prestazione di cauzioni nonché al pagamento di ammende e di spese legali per le pretese infrazioni connesse alla radiazione dei pescherecci dal registro nazionale;

d) perdite derivanti dall'impossibilità per i detti soggetti di continuare a possedere e gestire pescherecci;

e) perdite derivanti da mancati introiti per i servizi prestati;

f) spese sostenute nel tentativo di limitare le perdite suddette;

g) "exemplary damages" (somme corrisposte a titolo di sanzione per i danni causati dalla condotta incostituzionale dell'amministrazione), ove ne ricorrano i presupposti».

II — Procedimento dinanzi alla Corte di giustizia

20. Le ordinanze di rinvio sono state registrate nella cancelleria della Corte il 17 febbraio 1993 per quanto attiene al procedimento C-46/93 e il 18 febbraio 1993 per quanto riguarda il procedimento C-48/93.

21. A norma dell'art. 20 del Protocollo sullo Statuto CEE della Corte di giustizia, hanno presentato osservazioni scritte:

— per la Brasserie du pêcheur SA, l'avv. H. Büttner, del foro di Karlsruhe;

— per i ricorrenti da 1 a 36 e da 38 a 84 nel procedimento C-48/93, gli avv.ti D. Vaughan e G. Barling, QC, e D. Anderson, barrister, su incarico dell'avv. S. Swabey, solicitor;

— per i ricorrenti da 85 a 97 nel procedimento C-48/93, l'avv. N. Green, barrister, incaricato dall'avv. N. Horton, solicitor;

— per il 37° ricorrente nel procedimento C-48/93, gli avv.ti N. Forwood, QC, e P. Duffy, barrister, incaricato dallo studio Holmann Fenwick & Willan, solicitors;

— per il governo tedesco, il signor E. Röder, Ministerialrat presso il ministero federale dell'Economia, in qualità di agente, assistito dall'avv. J. Sedemund, del foro di Colonia;

— per il governo del Regno Unito, il signor J.E. Collins, Assistant Treasury Solicitor, in qualità di agente, assistito dagli avv.ti S. Richards, C. Vajda e R. Thompson, barristers;

— per il governo danese, dal signor J. Molde, consigliere giuridico presso il ministero degli Affari esteri, in qualità di agente;

— per il governo spagnolo, il signor A.J. Navarro González, direttore generale del coordinamento giuridico e istituzionale comunitario, e le signore R. Silva de Lapuerta e C. Calvo Díaz, abogados del Estado, del servizio giuridico dello Stato, in qualità di agenti;

— per il governo francese, il signor J.-P. Puissochet, direttore degli affari giuridici del ministero degli Affari esteri, e la signora C. de Salins, vicedirettore presso la direzione degli affari giuridici del medesimo ministero, in qualità di agenti;

— per il governo irlandese, il signor M.A. Buckley, Chief State Solicitor, in qualità di agente;

— per il governo olandese, il signor A. Bos, consigliere giuridico presso il ministero degli Affari esteri, in qualità di agente;

— per la Commissione delle Comunità europee, i signori C. Timmermans, vicedirettore generale del servizio giuridico, J. Pipkorn, consigliere giuridico, e C. Docksey, membro del servizio giuridico, in qualità di agenti.

22. Con ordinanza 22 marzo 1993, il presidente della Corte ha disposto la riunione dei due procedimenti ai fini delle fasi scritta e orale nonché della sentenza.

23. Su relazione del giudice relatore, sentito l'avvocato generale, la Corte ha deciso di passare alla fase orale senza procedere ad istruttoria.

III — Osservazioni scritte presentate alla Corte

A — *Sintesi degli argomenti prospettati e soluzioni suggerite*

24. La *Brasserie du pêcheur* ritiene che non occorra operare una distinzione a seconda della natura dell'organo dello Stato cui la violazione è imputabile e che, quindi, l'attività del legislatore possa dar luogo a risarcimento. I presupposti del diritto al risarcimento possono essere quelli previsti dalla legge nazionale in caso di violazione di una norma interna, fermo restando che qualsiasi disposizione nazionale che imponga condizioni più restrittive all'esercizio di azioni basate sul diritto comunitario o renda impossibile o eccessivamente difficile il risarcimento non può essere ritenuta ammissibile (v. punti 42 e 43 della sentenza Francovich). Una norma il cui effetto fosse quello di escludere totalmente l'obbligo risarcitorio del legislatore sarebbe pertanto incompatibile con il diritto comunitario. L'obbligo di provvedere al risarcimento può derivare dall'esistenza dell'illecito, ma l'onere di provarne la sussistenza non può essere imposto alla parte lesa e, in ogni caso, nel procedimento C-46/93 l'illecito risiede oggettivamente nella sola circostanza di aver applicato una normativa incompatibile con il diritto comunitario. Il risarcimento del danno deve quantomeno estendersi all'elemento fondamentale del pregiudizio derivato dalla violazione della norma comunitaria, che, per quanto riguarda il procedimento C-46/93, è costituito essenzialmente, se non esclusivamente, dal lucro cessante. I diritti fatti valere dalla ricorrente si fondano sulla violazione di una disposizione avente effetto diretto e sono quindi sorti nel momento in cui la violazione stessa è stata commessa.

25. La *Brasserie du pêcheur* suggerisce quindi di risolvere le questioni pregiudiziali nel procedimento C-46/93 nei seguenti termini:

«1. Il diritto comunitario obbliga gli Stati membri a risarcire i danni causati ai singoli da violazioni del diritto comunitario ad essi imputabili, ivi comprese quelle derivanti dalla non conformità alle norme del diritto comunitario di una legge parlamentare formale.

2. Il legislatore può decidere di assoggettare la domanda di risarcimento alle stesse restrizioni previste dalle leggi nazionali in caso di violazione di una norma nazionale di rango superiore, ma solamente nei limiti in cui una siffatta restrizione non produca l'effetto di rendere impossibile o particolarmente difficile l'esercizio del diritto al risarcimento del danno derivato dalla violazione del diritto comunitario. I giudici nazionali devono disapplicare la norma nazionale il cui effetto sia quello di rendere impossibile o molto difficile l'esercizio del diritto al risarcimento del danno.

3. Per quanto il diritto comunitario non escluda che i presupposti del riconoscimento dell'obbligo al risarcimento siano stabiliti dalle leggi nazionali e dipendano, in particolare, dalla prova della sussistenza di un illecito, tale presupposto deve ritenersi sussistere qualora la violazione del diritto comunitario sia stata dichiarata da una sentenza della Corte di giustizia delle Comunità europee. Non può quindi pretendersi che la parte lesa da un siffatto inadempimento degli obblighi imposti dal diritto comunitario fornisca la prova precisa della condotta illecita che ha determinato tale violazione.

4. a) Dall'obbligo di tutelare i diritti attribuiti ai ricorrenti per effetto della violazione dell'art. 30 del Trattato deriva che il risarcimento del danno causato da tale violazione si estende a tutti gli elementi materiali costitutivi del danno medesimo, ivi compreso il lucro cessante.

b) Nell'obbligo risarcitorio rientra il danno subito a decorrere dal giorno in cui è sorto l'obbligo di risarcire il danno, vale a dire a decorrere dal momento in cui lo Stato membro è venuto meno agli obblighi ad esso incombenti a norma del diritto comunitario, indipendentemente dal momento in cui tale violazione del diritto comunitario sia stata accertata dalla Corte di giustizia».

26. I *ricorrenti nel procedimento C-48/93, esclusa la Rawlings* (in prosieguo: *la «Factortame e altri»*) [1], considerano che il fatto di aver violato una disposizione sostanziale del diritto comunitario (gli artt. 30 e 52 del Trattato CEE) è più grave e più meritevole di risarcimento rispetto alla violazione di un obbligo di carattere procedurale (nella causa Francovich si trattava dell'art. 189 del Trattato CEE). Essi ritengono che non sussista alcun motivo per non riconoscere il diritto al risarcimento nel caso di un atto emanato dal potere legislativo nazionale. I presupposti ai quali è subordinato il diritto al risarcimento fissati dalla giurisprudenza in materia di responsabilità della Comunità ex art. 215 del Trattato, in particolare l'esigenza, nel caso di provvedimenti legislativi che implichino scelte di politica economica, della prova di una violazione sufficientemente grave, non sono pertinenti nel caso di specie, in quanto il Regno Unito ha emanato una normativa riguardante un gruppo identificabile di cittadini comunitari e non ha effettuato alcuna scelta di politica economica. Più precisamente, la responsabilità dello Stato non deve dipendere dal fatto che sia ad esso nota l'illegittimità dell'atto, dovendo ritenersi sufficiente la violazione di una disposizione del Trattato. In ogni caso, le disposizioni del Merchant Shipping Act 1988 rispondono ai criteri fissati in materia di responsabilità del legislatore comunitario. La Factortame e altri aggiungono che, per quanto attiene alla loro particolare situazione, il fatto di avere ottenuto l'emanazione di provvedimenti provvisori non costituisce ostacolo al riconoscimento del diritto al risarcimento del danno, trattandosi di due possibilità che non si trovano in rapporto alternativo. Tale conclusione appare ancor più fondata ove si consideri che i provvedimenti provvisori sono

1 — Nei detti ricorrenti rientrano tutte le società e le persone fisiche, nonché coloro che affermano di essere stati azionisti o amministratori delle società medesime, autorizzati dalla Divisional Court ad agire per il risarcimento del danno, esclusa la Rawlings. La Rawlings, ricorrente di cui al n. 37, essendo stata autorizzata ad includere la domanda di «risarcimento di carattere esemplare», è stata rappresentata separatamente nella causa principale ed ha presentato osservazioni separate dinanzi alla Corte.

stati emanati oltre un anno dopo l'esclusione dei pescherecci dal registro. Peraltro, taluni ricorrenti non hanno beneficiato di provvedimenti provvisori. La Factortame e altri sostengono che la Corte deve stabilire alcune linee guida per quanto attiene a titoli di risarcimento particolari muovendo, a seguito della sentenza Francovich, dal principio secondo cui le norme nazionali vigenti in materia non devono essere meno favorevoli di quelle riguardanti reclami analoghi di natura interna e non possono essere congegnate in modo da rendere praticamente impossibile o eccessivamente difficile ottenere il risarcimento (v. il punto 43 della motivazione della sentenza Francovich).

27. La *Factortame e altri* suggeriscono di risolvere le questioni pregiudiziali nel procedimento C-48/93 nei seguenti termini:

«Questione 1: Soluzione affermativa;

Questione 2: Le domande dirette al risarcimento del danno e agli interessi, precisate nella seconda questione, in particolare ai punti a)-f), sono tutte fondate alla luce del diritto comunitario».

28. La *Rawlings* ritiene che il criterio determinante ai fini dell'accertamento della sussistenza di un diritto consista nell'accertare l'esistenza di misure efficaci che ne garantiscano la tutela e l'esercizio — «Ubi jus, ibi remedium» —; un diritto che non sia assistito da rimedi efficaci non costituisce, in realtà, alcun diritto. Essa considera che la Corte deve confermare che qualsiasi violazione commessa da uno Stato membro di una norma direttamente efficace del diritto comunitario fa sorgere il diritto al risarcimento. I presupposti stabiliti dalla giurisprudenza della Corte con riguardo agli artt. 178 e 215 del Trattato CEE non possono trovare applicazione nel caso di specie, ma, in ogni caso, i presupposti di responsabilità fissati da tale giurisprudenza, nonché qualsiasi ulteriore presupposto che possa essere ritenuto pertinente, sussistono in considerazione del carattere grave e manifesto degli elementi di fatto sui quali si fonda la domanda della Rawlings. Per quanto attiene ai particolari titoli di risarcimento, occorre tener presente i principi fissati ai punti 42 e 43 della menzionata sentenza Francovich. Più precisamente, per quanto attiene alla domanda di risarcimento di carattere «esemplare» (exemplary damages), la Rawlings ritiene che il fatto di negare la possibilità di ottenere un siffatto risarcimento a seguito di violazioni del diritto comunitario, riservandola invece per talune violazioni del diritto inglese, si porrebbe in contrasto con il principio secondo cui i diritti invocabili in base al diritto comunitario non possono essere assoggettati ad un trattamento meno favorevole di quello previsto per azioni analoghe basate su norme nazionali.

29. La *Rawlings* suggerisce quindi di risolvere le questioni pregiudiziali nel procedimento C-48/93 nei seguenti termini:

«1. Qualora, in violazione degli artt. 5, 7, 52 e 221 del Trattato CEE, la normativa di uno

Stato membro imponga, per quanto riguarda i proprietari e gli esercenti di pescherecci nonché i soci e gli amministratori di società armatrici, requisiti che, in modo diretto o indiretto, realizzino un'illegittima discriminazione tra i cittadini degli Stati membri in base alla loro nazionalità, lo Stato membro interessato è obbligato, in linea di principio, a provvedere all'effettivo risarcimento delle perdite derivate dall'illecita discriminazione.

2. In mancanza di una normativa comunitaria vigente in materia, i competenti giudici nazionali devono pronunciarsi sulle domande dirette all'ottenimento di tale risarcimento attenendosi al detto principio, ma rispettando peraltro le condizioni sostanziali e procedurali previste dalla legge nazionale per domande analoghe, conformemente all'ordinamento giuridico interno dello Stato. Tali condizioni non possono essere tuttavia fissate in modo da rendere praticamente impossibile o eccessivamente gravoso l'ottenimento di un effettivo risarcimento delle perdite realmente derivate dall'emanazione dei provvedimenti illegittimi.

3. Qualora la normativa di uno Stato membro preveda la possibilità, nel caso in cui le pubbliche autorità abbiano agito in maniera vessatoria, arbitraria o incostituzionale, che al risarcimento del danno vengano aggiunte somme ulteriori, i giudici nazionali sono tenuti a garantire la medesima tutela qualora tale condotta contravvenga ad un principio fondamentale del diritto comunitario. A tal riguardo,

i) la norma che sancisce il divieto di qualsiasi discriminazione sulla base della nazionalità, contenuta in particolare negli artt. 7, 52 e 221 del Trattato CEE, costituisce un principio fondamentale della Comunità diretto alla tutela dei singoli. Il mancato rispetto di tale principio fondamentale deve essere sempre considerato avere la stessa gravità di quello di analoghe norme fondamentali contenute nelle costituzioni nazionali o in leggi equivalenti,

e

ii) il fatto che uno Stato membro si sia astenuto dall'adottare provvedimenti rapidi ed efficaci al fine di dare esecuzione a un'ordinanza della Corte di giustizia costituisce grave violazione del principio fondamentale del rispetto del diritto, che rappresenta uno dei fondamenti essenziali della Comunità».

30. Il *governo danese* ritiene che la motivazione della menzionata sentenza Francovich debba essere interpretata nel senso che essa fissa un principio generale di diritto comunitario secondo cui gli Stati membri sono tenuti al risarcimento dei danni subiti dai singoli in conseguenza della violazione del diritto comunitario. I presupposti sostanziali e formali dell'azione risarcitoria rientrano nella sfera del diritto civile nazionale, sempreché sia garantita l'effettività del risarcimento. Non appare tuttavia giustificato che gli Stati membri possano incorrere in una

responsabilità maggiore di quella delle istituzioni comunitarie, definita dalla Corte nella propria giurisprudenza relativa all'art. 215 del Trattato CEE. Orbene, secondo tale giurisprudenza deve sussistere un illecito, nel senso che la responsabilità può sorgere solamente in presenza di una violazione «sufficientemente grave» di una norma di rango superiore posta a tutela dei singoli e di un'inosservanza «grave e manifesta», da parte dell'istituzione interessata, dei limiti imposti all'esercizio dei suoi poteri.

31. Il *governo danese* si limita a pronunciarsi sulle questioni di principio, senza suggerire soluzioni alle questioni poste alla Corte.

32. Il *governo tedesco* osserva che il legislatore comunitario non ha voluto stabilire una responsabilità generale degli Stati membri per le violazioni del diritto comunitario. Esso ricorda che gli Stati membri non hanno emanato alcuna disposizione in materia nell'ambito delle trattative sul Trattato di Maastricht. Il nuovo testo dell'art. 171 del Trattato CE si limita a prevedere una penalità a carico degli Stati membri che non rispettino le sentenze della Corte. Il governo tedesco aggiunge che non risulterebbe compatibile né con la divisione dei poteri tra le istituzioni della Comunità e gli Stati membri, prevista dal Trattato, né con il principio dell'equilibrio istituzionale il fatto che la giurisprudenza integri il diritto comunitario al di là delle ipotesi in cui tale integrazione è autorizzata dalla sussistenza di una lacuna normativa. Nei confronti delle istituzioni alle quali è attribuito il potere di legiferare, in particolare al Consiglio e al Parlamento, non può essere esclusa la previsione di un diritto generale al risarcimento, diritto che presuppone una legittimazione democratica. Un siffatto principio esige, inoltre, una modificazione del Trattato implicante ripercussioni finanziarie, che presuppongono, anch'esse, il consenso dei parlamenti nazionali.

Il governo tedesco ritiene che la menzionata sentenza Francovich attenga solamente alle sanzioni in caso di disposizioni prive di effetto diretto, in quanto la Corte ha inteso colmare una lacuna del sistema di tutela dei diritti. Laddove sia consentito agire al fine di far valere le norme del diritto comunitario, non vi è alcun bisogno di attribuire un diritto al risarcimento. Conseguentemente, il governo tedesco si esprime sulle questioni pregiudiziali solamente in subordine. Per quanto attiene ai presupposti del risarcimento, occorre fare riferimento a quelli stabiliti nella citata sentenza Francovich, nonché ad altri presupposti formali e sostanziali risultanti tanto dal diritto comunitario (giurisprudenza relativa all'art. 215 del Trattato) quanto dal diritto nazionale, nei limiti tracciati dalla Corte al punto 43 della stessa sentenza Francovich. Più precisamente, richiedere la prova dell'illecito, nel senso dell'accertamento che lo Stato abbia agito intenzionalmente o colposamente, rappresenta un presupposto sostanziale del diritto al risarcimento intrinsecamente legittimo. In ogni caso, non può sussistere un obbligo di risarcimento del danno sorto anteriormente alla sentenza della Corte 12 marzo 1987, Commissione/Germania, precedentemente citata, che impone allo Stato membro unicamente di porre fine ex nunc alla violazione del Trattato.

33. Il *governo tedesco* suggerisce quindi di risolvere le questioni pregiudiziali nel procedimento C-46/93 nei termini seguenti:

«1. Qualora una legge nazionale emanata formalmente dal Parlamento, quali gli artt. 9 e 10 del Biersteuergesetz tedesco, non sia stata adeguata ad una norma del diritto comunitario direttamente applicabile, quale l'art. 30 del Trattato CEE, il diritto comunitario non obbliga lo Stato membro a risarcire i danni che ne sono derivati ai singoli».

In subordine:

«2. La normativa nazionale può assoggettare il diritto al risarcimento previsto dal diritto comunitario, sotto i profili sia dell'accertamento della responsabilità sia delle conseguenze che ne derivano sia, infine, della relativa procedura, alle stesse restrizioni previste in caso di violazione, da parte di una legge nazionale, di una norma nazionale di rango superiore, sempreché tali condizioni non siano congegnate in modo tale da rendere praticamente impossibile o eccessivamente difficile l'ottenimento del risarcimento.

3. La normativa nazionale può subordinare il diritto al risarcimento previsto dal diritto comunitario alla sussistenza di un illecito imputabile allo Stato membro, sempreché tale condizione non sia congegnata in maniera tale da rendere impossibile o eccessivamente difficile il diritto al risarcimento.

4. a) La normativa nazionale può limitare la portata di un obbligo di risarcimento imposto dal diritto comunitario, sempreché esso rappresenti una sanzione efficace ai fini dell'applicazione del diritto comunitario.

b) Il diritto al risarcimento previsto dal diritto comunitario non impone di regola il risarcimento dei danni verificatisi anteriormente all'accertamento, da parte della Corte di giustizia delle Comunità europee, della violazione della normativa comunitaria.

Nell'ipotesi di soluzione affermativa della prima e della quarta questione, sub b):

la responsabilità della Repubblica federale di Germania può sorgere, a causa dell'incompatibilità, con l'art. 30 del Trattato, degli artt. 9 e 10 del Biersteuergesetz, limitatamente ai danni verificatisi successivamente alla pronuncia della sentenza in questo procedimento, salvo che le parti lese non abbiano

precedentemente avviato un'azione giudiziaria o un reclamo analogo».

34. Il *governo tedesco* considera che la soluzione della prima questione pregiudiziale sottoposta alla Corte dalla Divisional Court dev'essere quella proposta per la prima questione del Bundesgerichtshof. Quanto alla seconda questione della Divisional Court, l'importo del risarcimento da riconoscere dovrebbe essere stabilito sulla base delle norme nazionali, sempreché queste non rendano praticamente impossibile o eccessivamente difficile l'ottenimento di un risarcimento.

35. Il *governo ellenico*, che non ha presentato osservazioni scritte alla Corte, ma ha svolto osservazioni orali, rileva che il principio del risarcimento, basato direttamente sul diritto comunitario (punto 41 della sentenza Francovich), deve garantire, per essere efficace, l'eliminazione di ogni conseguenza, senza alcuna distinzione, della violazione del diritto comunitario e la piena tutela dei diritti dei singoli. Quanto ai presupposti del risarcimento, il governo ellenico ritiene che essi non debbano essere fondamentalmente diversi da quelli enunciati nella sentenza Francovich. Le norme procedurali degli Stati membri, che non devono impedire o rendere particolarmente difficile l'esercizio del diritto comunitario, non possono riguardare i presupposti dell'obbligo di risarcimento, ma devono limitarsi a disciplinare taluni punti, come l'entità del danno o la ripartizione della responsabilità. I presupposti del risarcimento stabiliti dalla giurisprudenza per l'ipotesi in cui sussista la responsabilità della Comunità ai sensi dell'art. 215 del Trattato CE, e in particolare il requisito della prova di una violazione manifesta e sufficientemente grave di una norma giuridica di rango superiore, non sono pertinenti nel contesto della responsabilità degli Stati membri, in quanto non è agevole accertare se sussista violazione del diritto comunitario. Il governo ellenico aggiunge che, per far sorgere la responsabilità, è sufficiente una violazione obiettiva di una norma di diritto comunitario. A suo avviso, vanno risarciti tanto le perdite patrimoniali quanto il lucro cessante. Infine, il governo ellenico considera che una limitazione nel tempo del diritto al risarcimento può prodursi soltanto a seguito di una sentenza della Corte.

36. Il *governo spagnolo* ritiene che il principio della responsabilità economica degli Stati membri, ivi compresa quella del legislatore, costituisca un principio riconosciuto dalla Corte di giustizia. Quanto ai presupposti del risarcimento, la Corte ha rinviato agli ordinamenti giuridici nazionali. A tal riguardo, l'estrema diversità tra le normative degli Stati membri esige un'armonizzazione comunitaria, non potendo ritenersi sufficiente l'applicazione del principio del trattamento nazionale. La portata di tale responsabilità dev'essere esaminata caso per caso e, comunque, occorre tener conto della natura e della portata dell'atto dannoso, del pregiudizio causato e della sussistenza di un nesso di causalità tra il detto atto e il pregiudizio subito.

37. Il *governo spagnolo* suggerisce alla Corte di risolvere le questioni pregiudiziali nei termini risultanti dalle osservazioni da esso presentate.

38. Il *governo francese* osserva che gli atti o le omissioni del legislatore non possono essere esonerati dall'obbligo generale di risarcimento ma che, nondimeno, occorre tener conto delle difficoltà che hanno determinato il mancato rispetto del diritto comunitario da parte degli Stati membri. Qualora i presupposti ai quali la legge nazionale subordina il diritto al risarcimento privino il principio comunitario del risarcimento di qualsiasi effetto utile, essi non potranno ritenersi compatibili con il diritto comunitario. La Corte potrebbe elaborare presupposti analoghi a quelli stabiliti ai sensi dell'art. 178 del Trattato CEE, ma dovrebbe attenersi alla nozione di «violazione del diritto comunitario», senza imporre ai giudici nazionali di qualificare tale violazione come «colposa». Per quanto attiene ai titoli di risarcimento particolari, il governo francese osserva che la Corte ha ammesso il risarcimento del lucro cessante. Infine, non può esistere obbligo di risarcimento se non a decorrere dal momento in cui sussista violazione grave. Si tratta quindi di una questione che dev'essere valutata caso per caso dal giudice nazionale.

39. Il *governo francese* suggerisce quindi di risolvere le questioni pregiudiziali nel procedimento C-46/93 nei termini seguenti:

«1. Il principio elaborato dalla Corte secondo cui gli Stati membri sono tenuti al risarcimento dei danni derivati ai singoli per effetto di violazioni del diritto comunitario imputabili agli Stati medesimi può trovare applicazione anche nel caso in cui la violazione sia scaturita dal mancato adeguamento alle norme del diritto comunitario di una legge parlamentare formale.

2. L'ordinamento giuridico nazionale non può assoggettare un eventuale diritto al risarcimento alle stesse restrizioni previste in caso di violazione di norme nazionali di carattere costituzionale ad opera di una legge qualora l'effetto di tale assoggettamento sia quello di privare il principio dell'obbligo di risarcimento di qualsiasi effetto utile.

3. Nell'ipotesi, come quella ricorrente nelle due fattispecie in esame, in cui la violazione del diritto comunitario non sia connessa ad una questione di mancata trasposizione di una direttiva, i giudici nazionali possono subordinare il diritto al risarcimento alla condizione che si sia in presenza di una violazione grave del diritto comunitario, che il danno vada al di là del rischio inerente all'attività imprenditoriale nel settore interessato e, eventualmente, che esso rivesta carattere di specialità.

4. a) L'obbligo di risarcimento può estendersi a tutti i danni in ordine ai quali il ricorrente abbia potuto provare che essi sono diretta conseguenza della violazione accertata.

b) L'obbligo di risarcimento può estendersi alla rifusione dei danni verificatisi anteriormente all'accertamento, da parte della Corte, che le norme nazionali controverse costituiscono inadempimento di un obbligo sancito dal diritto comunitario. Tuttavia, la nozione di "violazione grave" può indurre un giudice nazionale a ritenere che tale presupposto sussista solo successivamente alla pronuncia, da parte

della Corte, della sentenza dichiarativa dell'inadempimento o interpretativa delle disposizioni comunitarie di cui è invocata la violazione, facendo quindi decorrere il diritto al risarcimento del danno dalla data di tale pronuncia».

40. Il *governo francese* ritiene che le soluzioni suggerite alla Corte relativamente alle prime tre questioni sottoposte dal Bundesgerichtshof consentano anche di risolvere la prima questione della Divisional Court. La soluzione suggerita in ordine alla quarta questione sottoposta dal Bundesgerichtshof consentirà di risolvere la seconda questione della Divisional Court.

41. Il *governo irlandese* sostiene, in via principale, che la questione del risarcimento, da parte di uno Stato membro, di una violazione di una norma di diritto comunitario munita di effetto diretto rientra nell'ambito del diritto interno, sempreché il risarcimento in base al diritto comunitario non sia assoggettato ad un trattamento meno favorevole di quello previsto per analoghe azioni risarcitorie basate sulla legge nazionale e che i requisiti sostanziali e procedurali non siano tali da rendere impossibile o molto difficile l'ottenimento del risarcimento stesso. Il diritto al risarcimento svolge, essenzialmente, un ruolo di tutela subordinata, soprattutto nel caso di violazione di norme comunitarie prive di effetto diretto, come nel caso delle disposizioni della direttiva invocate nella menzionata causa Francovich. Il governo irlandese ricorda che gli Stati membri non hanno emanato alcuna norma sulla responsabilità generale nell'ambito dei negoziati relativi al Trattato di Maastricht. Il nuovo testo dell'art. 171 del Trattato CEE si limita a stabilire una penale a carico degli Stati membri che non rispettino le sentenze pronunciate dalla Corte. Il governo irlandese presenta osservazioni, in subordine, con riguardo all'ipotesi in cui la Corte dichiari che l'obbligo comunitario al risarcimento sussista anche in conseguenza della violazione di una norma direttamente efficace. In tale ipotesi, per quanto attiene ai presupposti necessari per poter ottenere il risarcimento, occorre tener conto della giurisprudenza della Corte relativa all'art. 215 del Trattato CEE, nonché della giurisprudenza nazionale.

42. Il *governo irlandese* suggerisce di risolvere le questioni pregiudiziali proposte nei due procedimenti nei termini seguenti:

«a) Spetta all'ordinamento nazionale risolvere la questione del risarcimento di un danno causato ai singoli in conseguenza della violazione, da parte di uno Stato membro, di una norma di diritto comunitario direttamente efficace, sempreché l'ordinamento nazionale non assoggetti il risarcimento riconosciuto in base al diritto comunitario ad un trattamento meno favorevole di quello previsto per analoghe azioni risarcitorie basate su norme nazionali e sempreché la pertinente normativa nazionale non imponga condizioni procedurali e sostanziali tali

da rendere impossibile o estremamente difficile per la parte lesa l'ottenimento del risarcimento».

In subordine:

«b) Se e in quanto sia possibile, nell'ambito del diritto comunitario, ottenere da uno Stato membro il risarcimento di un danno a seguito di una violazione del diritto medesimo, si devono applicare, ai fini della determinazione del risarcimento (ivi inclusi i relativi titoli, la questione degli interessi, il risarcimento di carattere esemplare ecc.), i presupposti — sia sostanziali sia formali — previsti dall'ordinamento nazionale del detto Stato, sempreché non risultino meno favorevoli di quelli previsti per analoghe azioni basate sulle leggi nazionali e che non siano congegnati in modo tale da rendere impossibile o estremamente difficile per la parte lesa l'ottenimento del risarcimento».

43. Il *governo olandese* rileva che non può considerarsi acquisito che il principio dell'obbligo di risarcimento, affermato dalla Corte nella sentenza Francovich, precedentemente citata, possa essere trasposto sic et simpliciter alla fattispecie concernente l'emanazione, da parte del legislatore nazionale, di una normativa contraria al diritto comunitario. Il diritto al risarcimento svolge, essenzialmente, un ruolo di tutela subordinata, soprattutto nel caso di violazione di norme comunitarie prive di effetto diretto, come nel caso delle disposizioni della direttiva invocate nella causa Francovich. Nel caso di disposizioni direttamente efficaci (artt. 30 e 52 del Trattato CEE), i singoli possono ottenerne il rispetto avvalendosi, in linea di principio, dei rimedi previsti dalle norme nazionali. Il governo olandese ricorda che, quando è stato redatto il Trattato sull'Unione europea, gli Stati membri hanno discusso il problema dell'applicazione effettiva del diritto comunitario e che i negoziati si sono conclusi con la modifica dell'art. 171 del Trattato CEE. Qualora il principio del risarcimento dovesse trovare applicazione nel caso di specie, i presupposti fissati dalla Corte nella propria giurisprudenza relativa all'art. 215 del Trattato potrebbero risultare utili quali criteri di riferimento. Nondimeno, il giudice nazionale può basarsi sul diritto interno ed applicare una disciplina più restrittiva, nei limiti di cui al punto 43 della menzionata sentenza Francovich.

44. Il *governo olandese* si limita, nelle proprie osservazioni, ad esporre una serie di considerazioni senza suggerire soluzioni concrete alle questioni sottoposte alla Corte.

45. Il *governo britannico* ritiene che, nel caso di atti legislativi in cui si tratti di ponderare interessi concorrenti e laddove venga accertato un inadempimento di norme del Trattato munite di effetto diretto, la responsabilità per l'emanazione di tali atti normativi rientri nella sfera del diritto comunitario solamente qualora sussistano le seguenti condizioni:

1) la norma del Trattato violata deve costituire una norma di rango superiore posta a tutela dei singoli; 2) la violazione di tale norma dev'essere sufficientemente grave in quanto gli atti considerati sono stati emanati o mantenuti in vigore in spregio grave e manifesto degli obblighi imposti dal Trattato allo Stato membro; 3) deve sussistere un nesso di causalità diretto tra la violazione degli obblighi incombenti allo Stato e il danno subito dai singoli ai quali la norma del Trattato di cui trattasi attribuisce diritti.

46. Il *governo britannico* suggerisce quindi di risolvere le questioni nei seguenti termini:

— Nel procedimento C-48/93:

«1. Nel caso in cui uno Stato membro emani una normativa che presuppone l'esercizio del potere discrezionale del legislatore, la responsabilità del detto Stato per tale normativa, successivamente dichiarata incompatibile con il diritto comunitario, sorge, sulla base del diritto comunitario medesimo, solamente ove si sia in presenza di una violazione sufficientemente grave di una norma di rango superiore posta a tutela dei singoli e ove tale Stato abbia violato, in modo grave e manifesto, gli obblighi ad esso imposti dai trattati comunitari. Nel caso in cui:

i) il legislatore di uno Stato membro abbia emanato una legge formale relativa alla nazionalità, al domicilio e alla residenza dei proprietari e degli esercenti di imbarcazioni da pesca, nonché dei soci e amministratori di società armatrici, entrata in vigore il 1° dicembre 1988, e nel caso in cui

ii) lo Stato membro si sia conformato all'ordinanza emessa dal presidente della Corte nella causa 246/89 R, Commissione/Regno Unito (Racc. 1989, pag. 3125), nonché alla sentenza della Corte nella causa 221/89, The Queen/Secretary of State for Transport ex parte Factortame (Racc. 1991, pag. I-3905),

il detto Stato membro non è tenuto, sulla base del diritto comunitario, al risarcimento.

2. Nel caso in cui uno Stato membro sia tenuto, sulla base del diritto comunitario, a risarcire singoli che abbiano subito perdite per effetto di una normativa successivamente dichiarata incompatibile con il diritto comunitario, i presupposti sostanziali e formali per poter procedere all'azione risarcitoria rientrano, in mancanza di norme comunitarie, nell'ambito del diritto nazionale, sempreché

non risultino meno favorevoli di quelli previsti per analoghe azioni di natura interna e non siano congegnati in modo tale da rendere praticamente impossibile o eccessivamente difficile l'ottenimento del risarcimento».

— Nel procedimento C-46/93:

«1. La responsabilità di uno Stato membro sussiste, sulla base del diritto comunitario, per l'omessa emanazione di una normativa che implichi l'esercizio del potere discrezionale del legislatore nel caso in cui tale Stato sia incorso in una violazione sufficientemente grave di una norma di rango superiore posta a tutela dei singoli ed abbia violato, in maniera grave e manifesta, gli obblighi ad esso imposti dai trattati comunitari.

2. Nel caso in cui uno Stato membro sia tenuto, sulla base del diritto comunitario, a risarcire i singoli che abbiano subito un danno derivante dall'omesso adeguamento, da parte dello Stato medesimo, di una normativa successivamente dichiarata incompatibile con il diritto comunitario, i presupposti sostanziali e formali dell'azione risarcitoria rientrano, in mancanza di norme comunitarie, nella sfera del diritto nazionale, salvo che non risultino meno favorevoli di quelli previsti per analoghe azioni di natura interna e non siano congegnati in modo tale da rendere praticamente impossibile o eccessivamente difficile l'ottenimento del risarcimento.

3. La soluzione di tale questione è identica a quella relativa alla prima questione di cui sopra.

4. La soluzione a tale questione è identica a quella relativa alla seconda questione di cui sopra».

47. La *Commissione* rileva che il diritto comunitario osta in via generale, ed in ogni caso nelle fattispecie oggetto delle cause principali, a che gli Stati membri subordinino sistematicamente ed illimitatamente, in caso di violazione del diritto comunitario, il risarcimento dei danni derivati dall'attività del legislatore a restrizioni generali imposte dalla normativa nazionale. Quanto ai presupposti del diritto al risarcimento, la Commissione ritiene che occorra tener conto delle norme nazionali nei limiti tracciati dalla sentenza Francovich, precedentemente citata, e che possa essere richiamata la giurisprudenza della Corte relativa all'art. 215 del Trattato CEE. L'entità del pregiudizio va determinata secondo le modalità previste dalla normativa degli Stati membri, salvo il rispetto delle esigenze minime stabilite dalla giurisprudenza relativa all'art. 215 del Trattato CEE. L'obbligo del risarcimento sussiste a decorrere dal momento in cui le autorità nazionali avrebbero dovuto sapere, senza poter invocare un errore scusabile, di agire all'interno della sfera di applicazione del diritto comunitario e di violare diritti da esso attribuiti.

48. La *Commissione* suggerisce di risolvere le questioni pregiudiziali nei termini seguenti:

— Nel procedimento C-46/93:

«1. Uno Stato membro è tenuto a risarcire i danni causati ai singoli dalla violazione, da parte delle proprie autorità, di diritti conferiti dal diritto comunitario, anche nel caso in cui tale violazione risulti dal mancato adeguamento al diritto comunitario di una legge formale parlamentare.

2. Allo stato attuale del diritto comunitario, spetta agli Stati membri fissare i presupposti sostanziali di tale diritto al risarcimento. Al riguardo, le norme nazionali non possono risultare meno favorevoli rispetto a quelle applicabili a diritti analoghi tutelati unicamente nell'ambito dell'ordinamento interno. Inoltre, tali norme non devono essere congegnate in modo tale da rendere la tutela praticamente impossibile o eccessivamente limitata per effetto dell'applicazione, in caso di violazione di diritti attribuiti dal diritto comunitario, di restrizioni previste, nell'ambito del diritto nazionale, solo per le attività del legislatore.

3. Il diritto comunitario non osta a che norme nazionali subordinino il diritto al risarcimento alla sussistenza di un illecito, sempreché il regime di responsabilità risponda, nel suo complesso, ai requisiti minimi applicabili, ai sensi dell'art. 215, secondo comma, del Trattato CEE, agli atti giuridici di portata generale delle istituzioni comunitarie.

4. L'effettiva tutela giuridica richiesta dal diritto comunitario viene ad essere eccessivamente limitata qualora l'obbligo di risarcimento attenga unicamente ai danni cagionati a taluni beni individuali tutelati da una norma di legge, ad esempio a quelli causati alla proprietà. Lo stesso vale qualora un regime nazionale di responsabilità escluda, in via generale, che venga preso in considerazione il lucro cessante anche laddove questo sia debitamente precisato.

5. L'effettiva tutela giuridica richiesta dal diritto comunitario risulta, parimenti, eccessivamente limitata qualora il risarcimento sia subordinato al previo formale accertamento della violazione nell'ambito di un procedimento ex art. 169 del Trattato CEE».

— Nel procedimento C-48/93:

«1. Uno Stato membro è tenuto al risarcimento del danno subito da un singolo per effetto della violazione, da parte degli organi del detto Stato, di un diritto individuale

conferito dal diritto comunitario, anche nel caso in cui tale violazione risulti dall'emanazione di un atto legislativo.

2. Allo stato attuale del diritto comunitario, spetta agli Stati membri stabilire quali siano i presupposti supplementari per poter far valere tale diritto al risarcimento. Le norme nazionali utilizzate devono essere tuttavia applicate senza discriminazioni e non devono rendere tale tutela giuridica praticamente impossibile o eccessivamente difficile per effetto dell'applicazione, in caso di violazione di diritti garantiti dal diritto comunitario, di restrizioni previste nell'ambito nazionale con riguardo all'attività del legislatore.

3. Il diritto comunitario non osta a che una norma nazionale subordini l'ottenimento del risarcimento all'esistenza di un illecito, sempreché le norme poste a disciplina della responsabilità, considerate nel loro complesso, rispondano quanto meno ai requisiti minimi applicabili, ai sensi dell'art. 215, secondo comma, del Trattato, agli atti giuridici comunitari di portata generale.

4. Allo stato attuale del diritto comunitario, spetta agli Stati membri stabilire le norme applicabili alle domande di risarcimento. Le normative nazionali vigenti in materia devono essere tuttavia applicate senza discriminazioni e non devono rendere tale tutela giuridica praticamente impossibile o eccessivamente difficile. Laddove l'ordinamento nazionale preveda l'attribuzione di risarcimenti speciali o di carattere esemplare, le relative norme devono essere applicate, in caso di violazione di diritti garantiti dall'ordinamento comunitario, senza discriminazioni».

B — *Applicabilità del principio della responsabilità dello Stato agli atti emanati dal legislatore* (prima questione nel procedimento C-46/93 e nel procedimento C-48/93)

49. *Tutte le parti* riconoscono l'applicabilità al legislatore nazionale del principio della responsabilità dello Stato (i presupposti ai quali tale possibilità è subordinata sono riassunti in prosieguo nei punti C e D).

50. La *Brasserie du pêcheur* ritiene, infatti, che la menzionata sentenza Francovich abbia rimosso qualsiasi incertezza, in quanto la Corte non opera alcuna distinzione con riguardo alla funzione degli organi dello Stato responsabili della violazione del diritto comunitario. In tale sentenza, la violazione viene imputata alla Repubblica italiana, derivando da un errore commesso dal legislatore italiano. Tale conclusione appare tanto più corretta in quanto qualsiasi altra soluzione sarebbe fonte di distorsioni nella tutela dei diritti e costituirebbe minaccia per l'uniforme applicazione del diritto nella Comunità.

51. La *Factortame e altri* nonché la *Rawlings* osservano che, con riguardo al singolo interessato, non sussiste spesso alcuna differenza a seconda che l'illegittimità della condotta rientri nell'ambito del diritto primario ovvero in quella del diritto derivato, emanato in base alle competenze delegate al potere esecutivo, o che rientri, infine, nel semplice esercizio di tali competenze. Un atto illegittimo dev'essere considerato tale indipendentemente dalle modalità con il quale viene emanato e dalla sussistenza o meno di un ampio sostegno politico.

52. Il *governo francese* conclude, al riguardo, che l'emanazione o il mancato adeguamento di una legge, che non altera sotto alcun profilo la natura di violazione del diritto comunitario, non giustifica, di per sé, un'esenzione generale da qualsiasi obbligo di risarcimento.

53. La *Commissione* ritiene che le violazioni del genere di quelle contestate agli Stati membri nelle due cause in esame non attengano in realtà all'esercizio del potere legislativo nazionale, nel senso costituzionale classico, bensì al mancato rispetto della preminenza del diritto comunitario. Orbene, in considerazione dell'obbligo di rispettare tale preminenza, che vale per tutti gli organi degli Stati membri, non appare giustificato assoggettare il diritto al risarcimento a restrizioni introdotte nell'ambito dell'ordinamento interno per l'esercizio di un potere legislativo autonomo rispetto al diritto comunitario. Tale assoggettamento alle finalità del diritto comunitario caratterizza il legislatore dal punto di vista funzionale, vale a dire non con riguardo alla posizione del legislatore di fronte alla costituzione, bensì con riguardo a quella dell'esecutivo in caso di emanazione di provvedimenti generali di attuazione delle leggi.

C — *Presupposti della responsabilità dello Stato* (seconda questione nel procedimento C-46/93 e prima questione nel procedimento C-48/93)

54. I *governi tedesco* e *irlandese* hanno presentato osservazioni in merito alle condizioni per l'applicazione del principio della responsabilità dello Stato solo in subordine, in quanto i detti governi ritengono che il principio comunitario stabilito dalla Corte nella sentenza Francovich, precedentemente menzionata, riguardi unicamente la sanzione di norme prive di effetto diretto.

55. La *Brasserie du pêcheur*, i *governi danese, tedesco, spagnolo, olandese* e *britannico* nonché la *Commissione* osservano che nella sentenza Francovich la Corte non ha inteso stabilire un sistema universale, compiuto e definito quanto ai presupposti relativi al diritto al risarcimento, anzi in assenza di un'armonizzazione comunitaria, ha rinviato ai presupposti sostanziali e formali previsti dagli ordinamenti giuridici degli Stati membri. Essi aggiungono che, nondimeno, la Corte ha inteso fissare due limiti. Il primo requisito imposto dal diritto comunitario è che i criteri fissati dalle normative nazionali non possono essere meno favorevoli di quelli riguardanti analoghi reclami di natura interna. Il secondo requisito è che tali criteri non siano congegnati in modo tale da

rendere praticamente impossibile o eccessivamente difficile l'ottenimento del risarcimento (v. punti 42 e 43 della sentenza Francovich).

56. *Tutti i governi* nonché la *Commissione* ritengono che la giurisprudenza della Corte relativa agli artt. 178 e 215 del Trattato CEE possa essere applicata, in tutto o in parte, per definire la responsabilità degli Stati membri. A loro avviso, infatti, nel caso di atti normativi che implichino scelte di politica economica in settori in cui esista un ampio potere discrezionale, la responsabilità degli Stati membri, al pari di quella delle istituzioni comunitarie, dovrebbe sorgere solamente laddove la violazione del diritto comunitario costituisca una violazione «grave», ossia «manifesta e grave». I governi danese, tedesco, olandese e britannico aggiungono che il regime comunitario della responsabilità degli Stati membri non dovrebbe essere in alcun caso più restrittivo rispetto al regime previsto per le istituzioni comunitarie.

La *Factortame e altri* nonché la *Rawlings* ritengono, invece, che la giurisprudenza della Corte relativa agli artt. 178 e 215 del Trattato CEE non possa trovare applicazione per definire la responsabilità di uno Stato membro. Essi sostengono che, in ogni caso, la parte II del Merchant Shipping Act 1988 risponde senz'altro ai requisiti fissati dalla giurisprudenza della Corte con riguardo alla legislazione comunitaria.

57. I *governi danese, spagnolo, francese, irlandese* e *olandese* nonché la *Commissione* considerano che una violazione del diritto comunitario è «grave» quando le norme violate siano di per sé chiare ovvero quando la Corte ne abbia chiarito l'interpretazione nell'ambito di un rinvio pregiudiziale o di un ricorso per inadempimento, ma soprattutto quando la Corte abbia preliminarmente dichiarato l'incompatibilità della normativa nazionale de qua con il diritto comunitario. Tuttavia, la mera esistenza di una sentenza della Corte che affermi tale incompatibilità non è di per sé sufficiente a far sorgere la responsabilità dello Stato; d'altro lato, non occorre che la violazione sia stata oggetto di un procedimento per inadempimento.

I *governi danese* e *britannico* nonché la *Commissione* ritengono che la questione dell'imputabilità allo Stato nel caso di contrasto di una normativa nazionale con una norma del Trattato CEE sia di difficile soluzione, in quanto sorgono costantemente nuove questioni interpretative. In presenza di incertezze interpretative e qualora lo Stato membro si avvalga del proprio potere discrezionale in modo ragionevole, appare ingiusto addossare allo Stato stesso una responsabilità nell'ipotesi in cui risulti un contrasto tra la legge o la prassi amministrativa nazionale ed il diritto comunitario. Una responsabilità dello Stato non può infatti sorgere per effetto di errori di diritto scusabili.

58. Il *governo tedesco* rileva, nel procedimento C-46/93, che la compatibilità degli artt. 9 e 10 del BstG con l'art. 30 del Trattato

CEE non era affatto evidente. Al contrario, nella menzionata sentenza relativa alla causa 178/94 la Corte ha colto l'occasione offerta da tale controversia per ridefinire fondamentalmente la sfera d'applicazione degli artt. 30 e 36 del Trattato CEE con riguardo alla normativa applicabile ai prodotti alimentari nonché per stabilire le norme procedurali applicabili all'immissione sul mercato di prodotti alimentari contenenti additivi non autorizzati. Quindi, la Repubblica federale non aveva affatto violato consapevolmente ed intenzionalmente una norma chiara ed univoca del diritto comunitario. Atteso che l'art. 30 del Trattato CEE è munito di effetto diretto, la ricorrente avrebbe potuto far valere i propri diritti dinanzi ai giudici nazionali. Se ciò non è avvenuto, è perché chiaramente, in un primo momento, né la Commissione né la ricorrente hanno ritenuto che la normativa tedesca de qua costituisse violazione manifesta dell'art. 30.

La *Commissione* ritiene che, per quanto attiene ai fatti del procedimento C-46/93, occorra esaminare separatamente, da un lato, il divieto di utilizzazione della denominazione «birra» per birre non prodotte secondo i canoni di genuinità prescritti dalla legge tedesca e, dall'altro, il divieto di importazione di birra contenente additivi. Per quanto attiene alla disciplina dell'uso della denominazione commerciale, sembra che le autorità tedesche non potessero ignorare, alla luce di una costante giurisprudenza in materia, che le restrizioni alle importazioni derivanti da un siffatto divieto non potevano essere giustificate con riguardo al diritto comunitario. Invece, per quanto attiene al divieto di immissione sul mercato di birre contenenti additivi, si è dovuta attendere la sentenza relativa alla menzionata causa 178/84 perché fosse assodato in modo inequivocabilmente chiaro che tale divieto non rientrava nelle deroghe previste dall'art. 36 del Trattato CEE.

59. La *Factortame e altri* nonché la *Rawlings* sostengono, nel procedimento C-48/93, che la responsabilità del governo britannico sussiste, indipendentemente dai criteri applicati, per i seguenti motivi: in primo luogo, le disposizioni controverse del Merchant Shipping Act 1988 costituiscono violazione manifesta degli artt. 7, 52 e 221 del Trattato CEE, alla luce delle sentenze pronunciate dalla Corte nelle cause C-221/89 e C-246/89; in secondo luogo, i ricorrenti, la Commissione e altri Stati membri hanno sollevato sin dall'inizio obiezioni in ordine alla normativa di cui trattasi; orbene, il Regno Unito ha ignorato tali obiezioni ed ha istituito la normativa de qua rifiutando qualsiasi collaborazione con la Commissione; in terzo luogo, infine, la legge è stata deliberatamente redatta al fine di impedire qualsiasi esenzione e senza alcun emendamento relativo ai diritti acquisiti, allo scopo, quindi, di ridurre le possibilità di promuovere azioni giudiziarie anticipate, di ridurre l'eventuale concessione di provvedimenti provvisori e, in definitiva, di procurare un danno ad un gruppo di cittadini comunitari ben identificati, molti dei quali erano legalmente stabiliti nel Regno Unito da lungo tempo.

I *governi irlandese* e *britannico* ritengono, al contrario, che il Parlamento del Regno Unito si sia trovato di fronte a due interessi concorrenti, rilevanti ai fini del diritto comunitario: da un lato, i gruppi di pescatori britannici, che invocavano la tutela del principio della «stabilità relativa» della politica comune della

pesca, e, dall'altro, coloro che non appartenevano a tali gruppi britannici e che si richiamavano al principio di non discriminazione sulla base della nazionalità nell'accesso ad un'attività economica. Con il Merchant Shipping Act 1988 si è cercato di dare attuazione al primo principio. La cronistoria delle successive azioni giudiziarie conferma sino a qual punto fosse incerta la situazione giuridica. Alla data di emanazione della legge del 1988, infatti, non era stato ancora stabilito in qual misura i poteri di uno Stato membro di fissare norme in materia di immatricolazione delle imbarcazioni rientrassero nella sfera d'applicazione del diritto comunitario. Un certo numero di giudici inglesi esperti non è stato in grado di giungere ad una conclusione precisa in ordine alla questione se vi fosse stata violazione del diritto comunitario. Nella causa C-221/89 cinque Stati membri sono intervenuti a favore del Regno Unito e uno Stato membro a favore dei ricorrenti e della Commissione.

La *Commissione* osserva di aver avvertito per iscritto il Regno Unito del fatto che le norme previste in materia di immatricolazione delle imbarcazioni si ponevano in contrasto con il divieto di discriminazioni basate sulla nazionalità e che, in ogni caso, a seguito della menzionata sentenza Factortame I, era chiaro che una discriminazione in base alla residenza sarebbe risultata inaccettabile.

60. La *Rawlings* sostiene che, indipendentemente dalle condizioni ritenute idonee al fine di consentire ai singoli di ottenere il risarcimento del danno causato da una normativa nazionale contraria al diritto comunitario, essa risponde in ogni caso a tali condizioni. La Rawlings ritiene di rivestire tra i ricorrenti una posizione del tutto particolare, in quanto l'unico motivo in base al quale le autorità del Regno Unito le hanno negato l'autorizzazione a mantenere la proprietà e la gestione di un peschereccio britannico era costituita dal fatto che il signor Ramón Illera, socio e amministratore della società, era cittadino spagnolo. Orbene, l'applicazione alla Rawlings del Merchant Shipping Act 1988 determina una discriminazione diretta e manifesta basata sulla nazionalità.

D — *Sul presupposto dell'«illecito»* (terza questione nel procedimento C-46/93)

61. La *Brasserie du pêcheur* osserva che il rinvio operato dalla Corte nella menzionata sentenza Francovich, per quanto attiene alle norme procedurali, all'autonomia degli ordinamenti nazionali può produrre la conseguenza che nell'ordinamento nazionale il risarcimento del danno venga subordinato alla prova dell'illecito dell'amministrazione. Essa aggiunge che, nondimeno, anche ammettendo che l'ordinamento nazionale presupponga ai fini del riconoscimento del risarcimento la sussistenza di un illecito dell'amministrazione, tale illecito è oggettivamente costituito dal solo fatto di aver emanato una normativa incompatibile con il diritto comunitario. Tale ipotesi ricorre in particolare quando la violazione sia stata accertata da una sentenza della Corte. L'amministrazione potrebbe essere esonerata da tale responsabilità solo ove fosse totalmente

priva di discrezionalità. In tale ipotesi la responsabilità incomberebbe quindi direttamente al legislatore. La Brasserie du pêcheur ritiene infine che, manifestamente, nella specie la violazione dell'art. 30 del Trattato CEE derivante dal divieto di mettere sul mercato la birra importata costituisca, in ogni caso, una violazione sufficientemente flagrante di una norma comunitaria, idonea a far sorgere a carico dello Stato tedesco l'obbligo di risarcimento del relativo danno.

62. Il *governo danese* ritiene che il principio sancito dalla Corte nella propria giurisprudenza relativa agli artt. 178 e 215 del Trattato CEE, secondo cui la responsabilità della Comunità può sorgere solamente laddove sussista «una violazione sufficientemente grave», equivalga a postulare l'esistenza ad un illecito («culparegel»). Lo stesso governo aggiunge che, secondo quanto affermato dalla Corte, la declaratoria di invalidità di un regolamento non è di per sé sufficiente per far sorgere la responsabilità della Comunità.

63. Il *governo tedesco* sostiene che la sussistenza di un illecito, intenzionale o meno, da parte degli organi dello Stato rappresenta un presupposto sostanziale fondamentalmente legittimo del diritto al risarcimento che uno Stato può esigere oltre a quelli previsti dal diritto comunitario. L'unica restrizione consiste nel fatto che il presupposto della sussistenza dell'illecito non deve rendere l'ottenimento del risarcimento praticamente impossibile o eccessivamente difficile. Secondo il detto governo, la normativa tedesca rispetta tale condizione.

64. Il *governo spagnolo* osserva che, per quanto attiene agli atti legislativi, non sembra che l'illecito costituisca un elemento caratteristico di tali atti, in quanto gli atti del legislatore non possono essere imputati ad agenti che siano persone fisiche.

65. Il *governo francese* sostiene che, in considerazione della forte riluttanza, manifestatasi finora negli Stati membri, ad accogliere il principio della responsabilità del legislatore derivante da un suo comportamento illecito, sarebbe importante che, nei criteri da definire, la Corte si attenesse alla nozione di «violazione del diritto comunitario», senza imporre ai giudici nazionali di qualificare illecito tale violazione. Il governo francese aggiunge, tuttavia, che dalla giurisprudenza della Corte in materia di responsabilità extracontrattuale potrebbero essere desunti criteri ai quali i giudici nazionali possano subordinare il diritto al risarcimento. In particolare, si deve trattare di una violazione grave, il danno subito dev'essere superiore al rischio inerente alle attività imprenditoriali nel settore interessato e deve rivestire un carattere di specialità, nel senso che deve incidere solamente su una cerchia ristretta di parti lese.

66. Il *governo olandese* considera che, non trattandosi, nella specie, della realizzazione di un obiettivo comunitario (quale, ad esempio, la trasposizione di una direttiva), bensì dell'obbligo di astenersi, nel conseguimento di obiettivi nazionali, dall'emanazione di provvedimenti contrari al diritto comunitario, appare opportuno esigere che la

violazione dello Stato membro sia effettivamente derivata da un illecito.

E — *Sull'ampiezza materiale dell'obbligo di risarcimento* [quarta questione, sub a), nel procedimento C-46/93 e seconda questione nel procedimento C-48/93]

67. La *Commissione* ritiene che una soluzione praticabile possa consistere nel richiamarsi alla giurisprudenza della Corte in materia di risarcimento del danno e nel considerare la responsabilità dello Stato corrispondente alla responsabilità minima prevista nell'ambito del diritto comunitario ai sensi dell'art. 215 del Trattato CEE. Da tale giurisprudenza della Corte emerge, nel caso di atti normativi che implichino scelte di politica economica in settori in cui esiste un'ampia discrezionalità o in presenza di situazioni complesse, come i criteri di responsabilità facciano riferimento anche ad elementi rientranti, in vari ordinamenti giuridici nazionali, nella nozione di illecito.

68. La *Brasserie du pêcheur,* la *Factortame e altri* e la *Commissione* aggiungono che pretendere la prova di un illecito commesso dalle autorità nazionali, nel senso dell'intenzione di produrre un danno alle parti lese, non appare conforme al diritto comunitario. Infatti, i presupposti ai quali è subordinato il diritto al risarcimento non devono condurre a rendere l'esercizio di tale diritto praticamente impossibile o eccessivamente difficile (v. sentenza 9 novembre 1983, causa 199/82, San Giorgio, Racc. pag. 3595). Risulterebbe praticamente impossibile provare l'intenzionalità del danno o la consapevolezza dell'illegittimità dell'atto senza poter accedere ai documenti dello Stato contenenti i segreti più riservati, segreti che lo Stato cercherà senz'altro di tutelare nel modo più tenace possibile.

69. I *governi tedesco, spagnolo* e *britannico* nonché la *Commissione* osservano che dalla menzionata sentenza Francovich emerge che i criteri relativi alla determinazione dell'entità del risarcimento rientrano nella sfera dell'ordinamento nazionale. Il governo spagnolo aggiunge che l'individuazione dell'entità del danno e, quindi, del risarcimento non compete alla Corte, bensì ai giudici degli Stati membri.

70. La *Brasserie du pêcheur,* la *Factorame e altri* nonché la *Rawlings* ritengono che, tuttavia, dai punti 42 e 43 della sentenza Francovich emerga che i criteri di risarcimento non possono risultare meno favorevoli rispetto a quelli riguardanti analoghi rimedi di natura interna e non possono essere congegnati in modo da rendere praticamente impossibile o eccessivamente difficile ottenere il risarcimento. Essi aggiungono che le norme interne non possono minare l'essenza e l'efficacia del risarcimento.

71. La *Brasserie du pêcheur* considera che i diritti dei ricorrenti non sarebbero pienamente tutelati qualora l'elemento fondamentale del danno causato dalla violazione del diritto comunitario non venisse risarcito e

che tale elemento fondamentale dev'essere determinato in considerazione della natura del diritto violato.

72. La *Factortame e altri* aggiungono che è necessario tracciare talune linee direttive al fine di ridurre quanto più possibile il rischio di divergenze inaccettabili nell'attuazione del risarcimento nei vari Stati membri, atteso che non si tratta di un settore nel quale ci si possa attendere un'armonizzazione comunitaria. Una linea direttiva stabilita dalla Corte potrebbe evitare quindi un ulteriore rinvio pregiudiziale, fonte di ritardi.

73. Il *governo tedesco* ritiene che non sia impossibile limitare la responsabilità alle fattispecie di lesione di taluni beni individuali, intesi nel senso di diritti assoluti analoghi a quello di proprietà. Il diritto comunitario non impone il riconoscimento di un risarcimento integrale, in quanto anche un diritto più limitato può parimenti consentire il raggiungimento dello scopo consistente nell'effettiva applicazione del diritto comunitario.

La *Commissione* assume, al contrario, che il rinvio agli ordinamenti giuridici nazionali è accompagnato dalla riserva del rispetto dei requisiti minimi fissati dalla giurisprudenza della Corte relativa all'art. 215 del Trattato CEE e che tali requisiti non sarebbero soddisfatti ove l'obbligo di risarcimento fosse limitato ai danni causati a taluni beni individuali protetti da norme di legge, ad esempio quelli causati alla proprietà.

74. La *Brasserie du pêcheur,* la *Rawlings,* il *governo francese* e la *Commissione* ritengono che, come emerge dalla giurisprudenza della Corte, si debba tener conto, ai fini della determinazione dei criteri di risarcimento, del lucro cessante. La Brasserie du pêcheur aggiunge che, per quanto la riguarda, essa è stata privata di qualsiasi possibilità di esportazione dei propri prodotti e che, quindi, il danno risiede essenzialmente, per non dire esclusivamente, nel lucro cessante. La Rawlings aggiunge che si deve anche tener conto degli interessi relativi al lucro cessante. La Commissione sostiene che, nel caso in cui il lucro cessante debba essere preso in considerazione, le perdite subite per effetto della violazione dovrebbero essere tuttavia provate.

75. Il *governo francese* ritiene che la nozione di danno risarcibile non sia limitata e che possa essere riconosciuta la possibilità di un danno morale, sempreché esso risulti essere conseguenza diretta della violazione accertata.

76. I *governi irlandese* e *britannico* osservano, per quanto attiene alla domanda di corresponsione di un risarcimento di carattere «sanzionatorio» (exemplary damages), domanda proposta dalla Rawlings nel procedimento C-48/93, che non esiste nessun principio nel diritto comunitario secondo cui gli Stati membri debbano riconoscere un risarcimento di tal genere oltre alla rifusione

delle effettive perdite subite dalla parte lesa. Sembra, infatti, che tale nozione esista solo nell'ambito dei sistemi di common law dell'Inghilterra, del Galles e dell'Irlanda e, conseguentemente, non costituisca un principio di diritto comune agli ordinamenti giuridici degli Stati membri.

La *Rawlings* e la *Commissione* ritengono, invece, che il fatto di escludere tale possibilità per violazioni del diritto comunitario, riservandola invece per talune violazioni del diritto inglese, si porrebbe in contrasto con l'esigenza che i diritti tutelati dal diritto comunitario non siano soggetti ad un trattamento meno favorevole di quelli oggetto di analoghe azioni basate sul diritto nazionale.

F — *Sull'estensione nel tempo dell'obbligo di risarcimento* [quarta questione, sub b), nel procedimento C-46/93]

77. La *Brasserie du pêcheur* ritiene che, nella specie, il diritto al risarcimento del danno derivi dalla violazione di una disposizione del Trattato munita di effetto diretto e sia quindi sorto nel momento in cui la violazione è stata commessa. La sentenza con cui sia stata accertata la violazione del diritto comunitario non ha che un carattere dichiarativo.

78. Il *governo francese* e la *Commissione* sostengono del pari che l'esistenza di una sentenza della Corte che abbia accertato un inadempimento non costituisce un presupposto per ottenere il risarcimento dei danni derivati da tale violazione. Sembra che occorra piuttosto accertare quando le autorità avrebbero dovuto sapere, senza poter invocare un errore scusabile, che esse agivano in contrasto con il diritto comunitario.

79. Il *governo spagnolo* sostiene, in proposito, che una sentenza dichiarativa dell'inadempimento o interpretativa della norma di diritto comunitario de qua costituisce un presupposto perché possa sorgere il diritto al risarcimento. Il governo spagnolo aggiunge che il principio della certezza del diritto impone estrema prudenza nell'attribuzione di effetti retroattivi alle declaratorie di illegittimità.

80. Il *governo tedesco* rileva, dal canto suo, che, in considerazione della giurisprudenza della Corte sulle conseguenze di una sentenza pronunciata nell'ambito di un procedimento per inadempimento, una sentenza del genere obbliga lo Stato membro solamente a porre termine ex nunc alla violazione del Trattato, senza obbligo di rimuovere anche le conseguenze derivate in passato dalla violazione medesima. In subordine, nel caso di soluzione affermativa delle questioni 1 e 4, sub b), nel procedimento C-46/93, il governo tedesco ritiene che l'applicazione della giurisprudenza Francovich nel caso di specie produrrebbe conseguenze finanziarie incalcolabili e che considerazioni imperative inerenti alla certezza del diritto impongano di limitare la possibilità di qualsiasi interessato di ottenere un risarcimento per danni causati anteriormente alla pronuncia della sentenza. Occorre quindi limitare tale possibilità alle parti lese che abbiano precedentemente

avviato un'azione giudiziaria o proposto un reclamo equivalente.

81. Il *governo danese* e la *Commissione* ritengono che occorra anche accertare se il ricorrente abbia accettato il danno senza denunciare, per molti anni, la pretesa violazione e si sia quindi astenuto dal far valere una disposizione del Trattato direttamente efficace dinanzi ai giudici nazionali (dovere di diligenza).

G.C. Rodríguez Iglesias
giudice relatore