LA RESPONSABILITÀ DELLO STATO PER VIOLAZIONE DEL DIRITTO UE: LE TRE DIMENSIONI DEL POTERE PUBBLICO ED EFFETTIVITÀ DELLA TUTELA GIURISDIZIONALE

*Prof. dr. sc. Gian Antonio Benacchio**

UDK 347.512.5:347.193(497.5:4EU)
https://doi.org/10.30925/zpfsr.47.2.1
Ur.: 9. ožujka 2026.
Pr.: 28. travnja 2026.
Izvorni znanstveni rad

Abstract

Il contributo analizza l'evoluzione del principio della responsabilità dello Stato per violazione del diritto dell'Unione europea quale strumento centrale di garanzia dell'effettività dei diritti europei. Muovendo dalla distinzione tra enforcement pubblico ed enforcement privato, lo studio ricostruisce i presupposti della responsabilità statale elaborati dalla giurisprudenza della Corte di giustizia e ne propone una lettura sistematica fondata sulle tre dimensioni soggettive dell'esercizio del potere pubblico: lo Stato-legislatore, lo Stato-amministrazione e lo Stato-giudice. L'analisi evidenzia come la responsabilità risarcitoria abbia progressivamente trasformato il rapporto tra ordinamento dell'Unione e ordinamenti nazionali, incidendo non solo sulla produzione normativa e sull'azione amministrativa, ma anche sulla funzione giurisdizionale e sul dialogo tra corti. Particolare attenzione è dedicata ai limiti dell'autonomia procedurale degli Stati membri, alla funzione dei principi di equivalenza ed effettività e al ruolo della responsabilità statale quale meccanismo di enforcement decentralizzato. Il lavoro sostiene che la responsabilità dello Stato non costituisce un rimedio meramente compensativo, bensì un istituto di natura sistemica e quasi costituzionale, attraverso il quale l'ordinamento dell'Unione assicura l'applicazione uniforme del diritto europeo ricorrendo a forme alternative o complementari alla centralizzazione istituzionale.

***Parole chiave**: responsabilità dello Stato; responsabilità del legislatore; responsabilità del giudice; risarcimento del danno.*

* Gian Antonio Benacchio, già professore ordinario, Università di Trento, Italia; g.benacchio@unitn.it. ORCID: https://orcid.org/0000-0002-9495-6817.

©2026 Autore/i e editore. Questo articolo è disponibile in accesso aperto alle condizioni della licenza CC BY-NC-ND 4.0.

1. INTRODUZIONE

L'affermazione della responsabilità dello Stato per violazione del diritto dell'Unione europea rappresenta uno degli sviluppi più significativi del processo di integrazione giuridica europea. Attraverso tale forma di responsabilità, infatti, la Corte di giustizia ha progressivamente trasformato il rispetto degli obblighi derivanti dai Trattati da dovere prevalentemente interstatale[1] in una responsabilità giuridica direttamente azionabile dai singoli dinanzi ai giudici nazionali.

Nella fase originaria dell'integrazione europea, il sistema di garanzia del diritto comunitario era prevalentemente fondato su meccanismi di controllo istituzionale, incentrati sull'azione della Commissione e sulla *procedura di infrazione* che può terminare con una sentenza di condanna al pagamento di una sanzione pecuniaria.

L'evoluzione giurisprudenziale ha tuttavia progressivamente evidenziato l'insufficienza di un modello esclusivamente centralizzato di *enforcement*, ponendo al centro dell'ordinamento europeo la tutela giurisdizionale dei diritti individuali quale strumento essenziale di effettività del diritto dell'Unione.[2]

In tale contesto, il riconoscimento della responsabilità dello Stato ha segnato un passaggio decisivo nella trasformazione dell'Unione in una comunità di diritto, nella quale i singoli non sono soltanto destinatari delle norme europee ma titolari di diritti la cui violazione comporta conseguenze giuridiche dirette per gli Stati membri[3]. L'istituto si colloca così accanto agli altri fondamentali principi del diritto comunitario: quello del primato, quello dell'effetto diretto e quello dell'interpretazione conforme, contribuendo a delineare un sistema integrato di tutela giurisdizionale volto a garantire la piena efficacia dell'ordinamento europeo all'interno degli ordinamenti nazionali.

Nonostante l'ampia elaborazione giurisprudenziale e dottrinale, la responsabilità dello Stato continua spesso ad essere analizzata prevalentemente come rimedio risarcitorio o come sviluppo della giurisprudenza sui diritti dei singoli.

Si tratta, però, di una prospettiva che rischia di sottovalutare la portata sistemica dell'istituto, che incide trasversalmente sulle diverse manifestazioni del potere pubblico e sul rapporto tra ordinamento dell'Unione e ordinamenti nazionali.

Il presente contributo propone pertanto una lettura unitaria della responsabilità dello Stato quale strumento strutturale di garanzia della concreta attuazione delle regole europee.

In questa prospettiva la realizzazione del diritto dell'Unione non avviene per il tramite di un apparato coercitivo sovranazionale, ma per l'attivazione dei rimedi

1 Su questo aspetto si vada, più di recente, Andrea Circolo, *Il valore dello stato di diritto nell'Unione europea. Violazioni sistemiche e soluzioni di tutela* (Editoriale scientifica, 2023.).

2 Per una approfondita analisi del tema vedi, tra i tanti, Antonio Lazari, *Modelli e paradigmi della responsabilità dello Stato* (Giappichelli, 2005.); Ermanno Calzolaio, *L'illecito dello Stato tra diritto comunitario e diritto interno. Una prospettiva comparatistica* (Giuffrè, 2004.); Paul Craig e Gráinne de Búrca, *EU Law: Text, Cases and Materials* (Oxford University Press, 2020.), 195 ss.

3 Takis Tridimas, *The General Principles of EU Law* (Oxford University Press, 2020.), 499 ss.

giurisdizionali nazionali da parte dei singoli amministrati.[4]

La comprensione di tale fenomeno richiede di collocare la responsabilità dello Stato nel più ampio sistema dei meccanismi di garanzia del diritto dell'Unione, caratterizzato dall'interazione tra *enforcement pubblico* ed *enforcement privato*.

2. ENFORCEMENT *PUBBLICO ED* ENFORCEMENT *PRIVATO NEL SISTEMA DELL'UNIONE*

Il sistema di garanzia del diritto dell'Unione europea si fonda sulla coesistenza di due modalità complementari di *enforcement*: da un lato, il controllo istituzionale esercitato dalle istituzioni europee nei confronti degli Stati membri (*public enforcement*); dall'altro, la tutela giurisdizionale attivata dai singoli dinanzi ai giudici nazionali (*private enforcement*).

Questa duplice dimensione riflette la natura peculiare dell'ordinamento dell'Unione, il quale non disponendo di apparati amministrativi e giurisdizionali pienamente centralizzati deve affidare l'attuazione delle proprie norme alla cooperazione tra diversi livelli di governo e di giurisdizione.

La prima forma di garanzia è rappresentata dal cosiddetto *public enforcement*, che trova la propria espressione principale nella procedura di infrazione disciplinata dagli artt. 258–260 TFUE.

Attraverso tale meccanismo la Commissione europea — e, in casi più rari, gli stessi Stati membri — possono attivare un procedimento volto ad accertare l'inadempimento di uno Stato rispetto agli obblighi derivanti dai Trattati o dal diritto derivato. La procedura si inserisce in una logica essenzialmente istituzionale: il suo obiettivo primario non consiste nella tutela di posizioni individuali, bensì nel ripristino della legalità europea e nell'assicurare l'applicazione del diritto dell'Unione.[5]

Le eventuali sanzioni pecuniarie irrogate dalla Corte di giustizia non hanno infatti natura risarcitoria ma svolgono una funzione prevalentemente coercitiva e dissuasiva, mirando a indurre lo Stato membro a conformarsi agli obblighi europei. Il procedimento di infrazione opera dunque sul piano dei rapporti tra Unione e Stati membri e si configura come uno strumento di controllo verticale, fondato sulla responsabilità internazionale dello Stato nell'ambito dell'ordinamento sovranazionale.

---

4 Miguel Poiares Maduro, *We the Court: the European Court of Justice and the European Economic Constitution. A Critical Reading of Article 30 EC* (Hart Publishing, 1998.), 629 ss.

5 Quanto sia fondamentale ed attuale l'attività della Corte di giustizia nel reprimere comportamenti degli Stati membri in violazione delle regole europee, è testimoniato anche dalle vicende cha hanno riguardato la Polonia e la sua recente condanna del 18 dicembre 2025, nel caso C-448/23. Secondo l'organo giurisdizionale europeo la Corte costituzionale polacca ha disatteso l'obbligo di conformarsi alla giurisprudenza vincolante della Corte di Lussemburgo mentre a sua volta le modalità di nomina dei giudici della medesima Corte costituzionali non garantiscono i requisiti di indipendenza e imparzialità del supremo organo, e quindi si pongono in contrasto con l'art. 19, § 1, secondo comma del Trattato UE. Sentenza della Corte (Grande Camera) del 18 dicembre 2025, *Commissione europea contro Repubblica di Polonia*, C-448/23, EU:C:2025:975.

L'esperienza applicativa ha progressivamente evidenziato i limiti di un sistema di *enforcement* esclusivamente centralizzato. I tempi necessariamente lunghi delle procedure di infrazione, la selettività dell'azione della Commissione e l'impossibilità di offrire una tutela diretta ai soggetti lesi hanno mostrato come il solo controllo istituzionale non fosse sufficiente a garantire l'applicazione del diritto dell'Unione nella prassi quotidiana degli ordinamenti nazionali.

È in questo contesto che si sviluppa la seconda dimensione del sistema di garanzia: il *private enforcement*. Attraverso un'evoluzione giurisprudenziale progressiva, la Corte di giustizia ha riconosciuto ai singoli un ruolo centrale nell'attuazione del diritto dell'Unione, attribuendo loro la possibilità di far valere dinanzi ai giudici nazionali i diritti derivanti dalle norme europee e di ottenere, ove necessario, il risarcimento dei danni subiti in conseguenza della loro violazione.

Il risarcimento del danno assume, in tale prospettiva, una funzione autonoma rispetto alla procedura di infrazione. Esso non mira a sanzionare lo Stato nell'interesse generale dell'Unione, ma a ristabilire l'equilibrio giuridico compromesso dalla violazione mediante la tutela della posizione individuale lesa e trasformando l'obbligo europeo di conformità normativa in una responsabilità giuridica direttamente azionabile dai singoli.

Questa evoluzione segna un passaggio fondamentale nella trasformazione dell'ordinamento europeo: da un modello prevalentemente centralizzato di vigilanza istituzionale a un sistema decentralizzato di applicazione del diritto, nel quale i giudici nazionali assumono il ruolo di giudici comuni del diritto dell'Unione. Essi non operano più soltanto come organi dell'ordinamento interno, ma come componenti essenziali del sistema giurisdizionale comunitario.

Il principio della responsabilità dello Stato per violazione del diritto dell'Unione rafforza la capacità vincolante dell'ordinamento europeo non attraverso un ampliamento dei poteri delle istituzioni centrali, ma mediante l'attivazione della tutela giurisdizionale nazionale quale strumento ordinario di applicazione del diritto dell'Unione.

In questo contesto, il risarcimento del danno assume progressivamente una funzione autonoma all'interno del sistema di enforcement europeo, configurandosi come uno dei principali strumenti attraverso cui l'ordinamento dell'Unione assicura la tutela delle situazioni giuridiche individuali.

3. I PRESUPPOSTI DELLA RESPONSABILITÀ DELLO STATO NEL DIRITTO DELL'UNIONE

Il riconoscimento della responsabilità dello Stato costituisce uno degli sviluppi più significativi della giurisprudenza della Corte di giustizia poiché segna il passaggio da un semplice obbligo di rispettare le regole europee, la cui violazione è sanzionata dai Trattati in forma pecuniaria, in una responsabilità risarcitoria diretta nei confronti dei singoli cittadini per il danno loro arrecato.

L'emersione di questa forma di responsabilità non è avvenuta mediante una previsione espressa dei Trattati, ma attraverso un progressivo processo interpretativo.

La Corte di giustizia ha infatti ricavato la responsabilità dello Stato dalla struttura stessa dell'ordinamento dell'Unione, fondandola sui principi del primato, dell'effetto utile e della tutela giurisdizionale effettiva[6]. Se le norme europee attribuiscono diritti ai singoli, tali diritti risulterebbero inevitabilmente svuotati di contenuto qualora la loro violazione da parte dello Stato restasse priva di conseguenze sul piano risarcitorio[7].

La giurisprudenza della Corte ha progressivamente individuato tre condizioni necessarie affinché sorga l'obbligo di risarcimento del danno. Tali condizioni, ormai consolidate, configurano uno standard unitario applicabile indipendentemente dall'organo statale autore della violazione.

In primo luogo, la norma europea violata deve essere preordinata a conferire *diritti ai singoli*. Non ogni inosservanza del diritto dell'Unione genera dunque responsabilità risarcitoria, ma soltanto quella che incide su situazioni soggettive riconoscibili e giuridicamente tutelate. Questo primo criterio riflette la centralità dell'individuo nell'ordinamento europeo e rafforza la dimensione soggettiva dell'integrazione giuridica.[8]

In secondo luogo, deve sussistere un *nesso di causalità* diretto tra la violazione imputabile allo Stato e il danno subito dal singolo.

Il terzo requisito — la presenza di una *violazione sufficientemente qualificata* — rappresenta l'elemento più innovativo e, al contempo, più delicato dell'intero sistema. Attraverso tale criterio la Corte ha cercato di conciliare due esigenze potenzialmente confliggenti: da un lato, assicurare la piena applicazione del diritto dell'Unione; dall'altro, evitare che qualsiasi errore nell'interpretazione o nell'attuazione delle norme europee si traduca automaticamente in una responsabilità dello Stato.

La nozione di *violazione sufficientemente qualificata* introduce pertanto un parametro di gravità che tiene conto del margine di discrezionalità riconosciuto alle autorità nazionali. Quanto più limitato è tale margine - ad esempio in presenza di disposizioni chiare e precise - tanto più agevolmente la violazione potrà essere qualificata come grave e manifesta.

Viceversa, in ambiti caratterizzati da incertezza normativa o da valutazioni tecniche complesse, la responsabilità richiede un grado più elevato di deviazione rispetto agli obblighi europei.[9]

Questo criterio svolge una funzione di equilibrio sistemico: impedisce che la responsabilità dello Stato si trasformi in una forma generalizzata di responsabilità oggettiva e, al tempo stesso garantisce che violazioni evidenti del diritto dell'Unione non rimangano prive di conseguenze. La responsabilità si configura così come uno strumento calibrato di controllo giuridico sull'esercizio del potere pubblico.

Un ulteriore profilo di rilievo riguarda il rapporto tra azione risarcitoria e

6 V., tra gli altri, Koen Lenaerts e José A. Gutiérrez-Fons, "The Constitutional Allocation of Powers and General Principles of EU Law", *Common Market Law Review* 47, n. 6 (2010): 1629 ss.

7 Tridimas, *The General Principles*, 503 ss.

8 Robert Schütze, *European Union Law* (Cambridge University Press, 2021.), 284 ss.

9 Sentenza della Corte di giustizia del 5 marzo 1996., *Brasserie du pêcheur* e *Factortame III*, C-46/93 e C-48/93, EU:C:1996:79.

altri strumenti di tutela previsti dal diritto dell'Unione. La Corte ha chiarito che il risarcimento del danno non costituisce un rimedio residuale, esperibile soltanto in assenza di altri mezzi di tutela, quali l'effetto diretto o l'interpretazione conforme.

Al contrario, esso rappresenta un rimedio autonomo e concorrente, volto a garantire una protezione piena delle situazioni giuridiche individuali anche quando la norma europea sia direttamente applicabile.[10]

Questa impostazione rafforza la funzione della responsabilità statale, che contribuisce ad assicurare la concreta operatività del diritto dell'Unione, affiancandosi agli altri strumenti di applicazione giudiziaria, a prescinde dalla qualificazione interna dell'illecito e dalle categorie nazionali della responsabilità civile.

4. TRE DIMENSIONI SOGGETTIVE DELLA RESPONSABILITÀ DELLO STATO

4.1. Lo Stato-legislatore

I presupposti della responsabilità dello Stato, come delineati dalla giurisprudenza della Corte di giustizia, possono essere analizzati alla luce delle diverse modalità di manifestazione del potere pubblico negli ordinamenti nazionali.

Da questa prospettiva, la responsabilità statale può essere ricostruita secondo tre distinte dimensioni soggettive - legislativa, amministrativa e giurisdizionale - che riflettono altrettante forme di possibile violazione del diritto dell'Unione.

Tra queste, quella derivante dall'attività legislativa rappresenta probabilmente la più significativa sotto il profilo teorico e costituzionale. Essa incide direttamente sul tradizionale paradigma della sovranità parlamentare, introducendo un limite giuridicamente azionabile alla discrezionalità normativa degli Stati membri e trasformando l'obbligo di conformità al diritto dell'Unione in una responsabilità nei confronti dei singoli.

Nel modello classico dello Stato costituzionale, l'attività legislativa era generalmente sottratta a forme di responsabilità diretta verso i cittadini, in quanto espressione della volontà democratica e del potere politico.

L'ordinamento dell'Unione europea, invece, ha progressivamente modificato tale impostazione, affermando che anche la funzione legislativa deve esercitarsi nel rispetto di obblighi derivanti dal diritto europeo e che la loro violazione, qualora produca un danno individuale, può dar luogo a un dovere risarcitorio[11].

La responsabilità dello Stato-legislatore emerge in modo paradigmatico nei casi di mancata, tardiva o non corretta attuazione delle direttive. Sebbene queste ultime lascino agli Stati membri un margine di discrezionalità quanto alle modalità di recepimento, esse impongono il raggiungimento di risultati giuridicamente vincolanti entro termini determinati. Quando lo Stato omette di adottare le misure necessarie o

10 Miguel Poiares Maduro, "Interpreting European Law: Judicial Adjudication in a Context of Constitutional Pluralism", *European Journal of Legal Studies* 1, n. 2 (2007).

11 Sentenza della Corte di giustizia del 19 novembre 1991., *Francovich e Bonifaci* c. *Repubblica italiana,* C-6/90 e C-9/90, EU:C:1991:428, v. Craig e de Búrca, *EU Law,* 615 ss.

introduce una disciplina incompatibile con gli obiettivi europei, il mancato godimento dei diritti previsti dalla normativa dell'Unione non può ricadere sui singoli. Il risarcimento del danno diviene pertanto lo strumento attraverso cui l'ordinamento europeo trasferisce sullo Stato le conseguenze dell'inadempimento normativo[12].

La portata innovativa di questo principio risiede nel fatto che la responsabilità non deriva da un atto applicativo illegittimo, ma dalla stessa produzione normativa statale. Il legislatore nazionale non è più soltanto autore di norme interne ma è anche soggetto chiamato ad assicurare la corretta applicazione del diritto dell'Unione. Ne deriva una ridefinizione funzionale della potestà legislativa, che non può più essere concepita come ambito completamente autonoma e libera rispetto allo spazio giuridico europeo.[13]

L'introduzione della responsabilità legislativa produce conseguenze rilevanti anche sul piano sistemico.

In primo luogo, essa rafforza l'incidenza giuridica delle direttive, trasformandole da strumenti di armonizzazione in fonti capaci di generare aspettative giuridicamente tutelate.

In secondo luogo, crea un incentivo strutturale all'adeguamento tempestivo degli ordinamenti nazionali, poiché il costo dell'inadempimento non si esaurisce nelle eventuali sanzioni europee, ma si estende alla responsabilità patrimoniale nei confronti dei cittadini.

Sotto un profilo più generale, la responsabilità dello Stato-legislatore contribuisce a ridefinire il rapporto tra democrazia nazionale e integrazione europea. L'intervento dell'ordinamento dell'Unione non elimina la discrezionalità politica del legislatore, ma ne delimita l'esercizio entro i confini tracciati dagli obblighi europei. La legittimazione democratica interna continua a costituire il fondamento della funzione normativa, ma deve conciliarsi con il rispetto dei diritti derivanti

12 Tridimas, *The General Principles,* 508 ss. Oltre alla capostipite e sopra citata sentenza *Francovich*, ricordo, tra le tante, quelle immediatamente successive che hanno contribuito a consolidare un principio ormai incontrastato: sentenza della Corte di giustizia del 26 marzo 1996, *The Queen* c. *H.M. Treasury, ex parte British Telecommunications,* C-392/93, EU:C:1996:131; sentenza della Corte di giustizia del 8 ottobre 1996, *Dillenkofer e a.* c. *Repubblica Federale Tedesca*, C-178/94, C-179/94, C-188/94, C-189/94 e C-190/94, EU:C:1996:375; sentenza della Corte di giustizia del 24 settembre 1998, *Brinkmann* c. *Tabakfabriken GmbH*, C-319/96, EU:C:1998:429; sentenza della Corte di giustizia del 15 giugno 1999, *Rechberger* c. *Gov. Austriaco*, C-140/97, EU:C:1999:305.

13 Schütze, *European Union Law*, 290 ss. Tra l'altro la Corte di giustizia ha precisato che la responsabilità sussiste indipendentemente dalla qualificazione interna dell'attività legislativa o dalle eventuali immunità riconosciute al Parlamento negli ordinamenti nazionali. Dal punto di vista del diritto dell'Unione, lo Stato costituisce un'entità unitaria e risponde delle violazioni del diritto europeo a prescindere dall'organo che le ha poste in essere. Tale impostazione riflette una concezione funzionale della responsabilità, coerente con l'obiettivo di garantire l'uniforme applicazione dei diritti UE negli Stati membri: sentenza della Corte di giustizia del 5 marzo 1996, *Brasserie du pêcheur* e *Factortame III,* C-46/93 e C-48/93, EU:C:1996:79; Koen Lenaerts, "National Remedies for Private Parties in the Light of the EU Law Principles of Equivalence And Effectiveness", *Irish Jurist* 46 (2011): 13 ss.

dall'ordinamento sovranazionale, dando luogo a una forma di sovranità integrata.[14]

In questa prospettiva, la responsabilità legislativa non rappresenta una compressione della sovranità statale, bensì una sua trasformazione qualitativa. La sovranità normativa si esercita ormai all'interno di un ordinamento multilivello, nel quale il diritto dell'Unione costituisce un parametro permanente di legalità dell'azione legislativa nazionale.

Il risarcimento del danno assume quindi una funzione che trascende la dimensione meramente compensativa, divenendo incentivo al raccordo tra livello europeo e livello nazionale e, al contempo, garantisce che l'inerzia o l'errore del legislatore non compromettano la fiducia dei cittadini nell'effettività dei diritti riconosciuti dall'ordinamento dell'Unione. Attraverso tale strumento, l'integrazione europea incide indirettamente sul processo legislativo interno, introducendo una forma di responsabilità giuridica che accompagna e orienta l'esercizio del potere normativo.

La responsabilità dello Stato-legislatore rappresenta dunque il primo tassello di un modello unitario nel quale ogni manifestazione del potere pubblico è sottoposta a verifica di compatibilità con il diritto dell'Unione, anticipando l'estensione del principio all'attività amministrativa e, successivamente, a quella giurisdizionale.

4.2. Lo Stato-amministrazione

Se la responsabilità dello Stato-legislatore incide sul momento genetico della produzione normativa, quella derivante dall'attività amministrativa riguarda il livello più immediato e operativo dell'applicazione del diritto dell'Unione. È infatti attraverso l'azione quotidiana delle amministrazioni nazionali che la maggior parte delle norme europee acquista concreta operatività, incidendo direttamente sulle situazioni giuridiche di cittadini e operatori economici.

In un ordinamento come quello dell'Unione l'attuazione del diritto europeo è affidata non solo alle autorità di controllo, quali Commissione e Corte di giustizia, ma in larga misura anche alle autorità nazionali, secondo un modello di amministrazione indiretta nel quale gli Stati membri agiscono quali principali esecutori delle politiche dell'Unione.

Le amministrazioni nazionali operano così in una duplice veste: organi dello Stato e, al contempo, componenti funzionali dell'ordinamento europeo[15].

Questa configurazione ha indotto la dottrina ad elaborare la nozione di "*amministrazione europea condivisa*", vale a dire un modello organizzativo e procedimentale caratterizzato da una stretta cooperazione tra le autorità amministrative dell'Unione europea - *in primis* la Commissione - e le amministrazioni nazionali nell'attuazione del diritto dell'Unione.[16]

---

14 Poiares Maduro, *We the Court*; Bruno de Witte, "The European Union as an International Legal Experiment", in *The Worlds of European Constitutionalism*, a cura di Gráinne de Búrca e Joseph Weiler (Cambridge University Press, 2012.).

15 Paul Craig, *EU Administrative Law* (Oxford University Press, 2018.), 23 ss.

16 Herwig C. H. Hofmann, Gerard C. Rowe e Alexander H. Türk, *Administrative Law and Policy of the European Union* (Oxford University Press, 2011.); Edoardo Chiti, "An Important Part of

In tale contesto, la violazione del diritto europeo da parte di un'autorità amministrativa nazionale non rappresenta soltanto un illecito interno, ma una disfunzione del sistema complessivo di applicazione del diritto dell'Unione.

La responsabilità dello Stato-amministrazione può assumere varie forme e riguardare i settori più diversi. I casi più frequenti di violazione del diritto europeo hanno riguardato: la violazione delle norme sulla libera circolazione delle persone e dei lavoratori, per esempio attraverso politiche o misure che discriminano i cittadini di altri Stati membri o limitano la loro libertà di circolazione o l'accesso al mercato del lavoro; la violazione delle regole sulla concorrenza; la violazione di norme ambientali; la violazione delle regole sugli appalti pubblici o dei relativi principi (trasparenza, pubblicità, non discriminazione); oppure la violazione delle norme sulla protezione dei dati e così via.[17]

Elemento comune a tali situazioni è il fatto che l'amministrazione nazionale costituisce il primo livello di applicazione del diritto europeo. L'eventuale violazione assume pertanto una rilevanza che trascende l'ordinamento interno, incidendo sulla fiducia reciproca tra Stati membri e sul corretto funzionamento del mercato interno.[18]

La Corte di giustizia inoltre ha più volte affermato che uno Stato membro non può sottrarsi alla responsabilità nemmeno invocando quella che è la distribuzione interna delle competenze tra autorità centrali, regionali o locali. Dal punto di vista del diritto dell'Unione, lo Stato risponde unitariamente delle violazioni imputabili a qualsiasi ente pubblico, poiché solo tale soluzione assicura ai singoli una tutela accessibile e non eccessivamente onerosa.[19] L'organizzazione amministrativa interna

---

the EU's Institutional Machinery: Features, Problems and Perspectives of European Agencies", *Common Market Law Review* 46, n. 5 (2009), 1395 ss.

17 Sul tema vedi l'esauriente volume di Giuseppe Cassano e Nicola Posteraro (a cura di), *La responsabilità della pubblica amministrazione. Profili sostanziali e processuali* (Maggioli, 2020.), in part. il contributo di L. Droghini *La responsabilità nel diritto europeo*, 689-735. Vedi, inoltre: Roberto Caranta, "Conferme e precisazioni in materia di responsabilità per violazioni del diritto comunitario", *Il Foro amministrativo* (1997): 2; Raffaele Bifulco, "Responsabilità dello Stato per violazione del diritto dell'unione europea", in *Digesto delle discipline pubblicistiche* (Utet Giuridica, 2010.), 506 ss.

18 Jürgen Schwarze, *European Administrative Law* (Sweet & Maxwell, 2006.). La prima sentenza a sancire la responsabilità dello Stato per comportamento illecito della PA è del 1996, Corte di giustizia, del 23 maggio 1996, *Hedley Lomas*, C-5/94, EU:C:1996:205: il governo britannico aveva negato alla società Lomas l'autorizzazione a esportare ovini vivi in Spagna per presunte violazioni delle norme sul trattamento degli animali. Il giudice nazionale chiedeva alla Corte di giustizia se tale rifiuto fosse compatibile con il diritto UE e, in caso affermativo, se lo Stato dovesse risarcire i danni all'impresa. La Corte affermò non solo che il diniego violava la libera circolazione delle merci ma anche la responsabilità risarcitoria dello Stato nei confronti della Lomas; vedi Roberto Caranta, "Illegittimo diniego di autorizzazione all'esportazione e responsabilità della pubblica amministrazione alla luce del diritto comunitario", *Rivista italiana di diritto pubblico comunitario* (1996): 1008-1020.

19 Sentenza della Corte di giustizia del 1° giugno 1999, *Klaus Konle c. Repubblica Austriaca,* C-302/97, EU:C:1999:271; sentenza della Corte di giustizia del 4 luglio 2000, *Salomone Haim* c. *Kassenzahnärztliche Vereinigung Nordrhein*, C-424/97, EU:C:2000:357. Anche se le due sentenze si riferiscono alla struttura di Stati federali (rispettivamente Austria e Germania), non vi è alcun dubbio che il medesimo principio debba essere applicato anche agli Stati suddivisi in

rimane dunque irrilevante sul piano della responsabilità europea, pur restando libera la ripartizione interna degli oneri risarcitori tra i diversi livelli di governo.

Particolarmente rilevante è il rapporto tra discrezionalità amministrativa e responsabilità risarcitoria.

Sebbene l'azione amministrativa implichi frequentemente valutazioni tecniche o margini di scelta, tali spazi decisionali non possono tradursi in una riduzione del livello di tutela previsto dal diritto dell'Unione. Quando una norma europea impone obblighi chiari e precisi, l'amministrazione è tenuta a darvi piena attuazione, senza poter giustificare eventuali violazioni mediante prassi interne o interpretazioni divergenti.

In alcuni settori come, ad esempio, quello degli appalti pubblici, la giurisprudenza europea ha ulteriormente rafforzato la tutela risarcitoria, attenuando il rilievo dell'elemento soggettivo della colpa e valorizzando il principio di effettività dei rimedi. Il risarcimento del danno tende così ad assumere una funzione quasi oggettiva, finalizzata ad assicurare condizioni di concorrenza e parità di accesso al mercato indipendentemente dall'intenzionalità della violazione amministrativa.[20]

Questa evoluzione riflette un mutamento più ampio nella concezione del diritto amministrativo europeo. L'amministrazione nazionale non è più soltanto destinataria di obblighi di conformità, ma diventa parte integrante di una rete amministrativa europea, nella quale l'esercizio del potere pubblico è orientato alla realizzazione di obiettivi comuni definiti a livello sovranazionale.

Dal punto di vista dei singoli, la responsabilità dello Stato-amministrazione rappresenta spesso la forma più concreta di tutela, poiché le decisioni amministrative incidono direttamente sull'attività economica e professionale degli individui. Il risarcimento del danno consente quindi che l'inosservanza del diritto europeo non si traduca in uno svantaggio irreversibile, ma trovi compensazione attraverso un rimedio azionabile dinanzi ai giudici nazionali.

Sotto il profilo sistemico, tale forma di responsabilità rafforza l'idea secondo cui l'applicazione del diritto dell'Unione dipende in larga misura dalla qualità dell'amministrazione nazionale e contribuisce alla progressiva convergenza delle prassi amministrative nello spazio giuridico europeo. Il rispetto delle norme europee non è assicurato esclusivamente dal controllo successivo della Corte di giustizia, ma si realizza quotidianamente attraverso decisioni amministrative conformi agli obblighi europei.

La responsabilità dello Stato-amministrazione rappresenta così il secondo stadio dell'espansione del principio di responsabilità statale: dopo aver inciso sulla funzione legislativa, il diritto dell'Unione penetra nell'attività esecutiva degli

Regioni, Province o altre realtà territoriali dotate di autonomia più o meno accentuata.

20 Sentenza della Corte di giustizia del 30 settembre 2010, *Stadt Graz,* C-314/09, EU:C:2010:567; v. anche Steen Treumer, "Enforcement of the EU Public Procurement Rules: The State of Law and Current Issues", in *Enforcement of the EU Public Procurement Rules,* a cura di Steen Treumer e François Lichère (DJØF Publishing Copenhagen, 2011.); Fluvio Cortese, "La responsabilità civile (speciale e quasi oggettiva) della pubblica amministrazione", in *Gli appalti pubblici tra regole europee e nazionali,* a cura di Gian Antonio Benacchio, Michele Cozzio (Egea, 2012.), 555 e ss.

Stati membri, preparando il passaggio più delicato, ossia l'estensione del principio all'attività giurisdizionale.

4.3. Lo Stato-giudice

L'estensione del principio di responsabilità dello Stato all'attività giurisdizionale rappresenta il punto di massima espansione del sistema europeo di tutela dei diritti e, al tempo stesso, uno dei passaggi più delicati nell'evoluzione costituzionale dell'ordinamento dell'Unione.

Se la responsabilità del legislatore incide sulla produzione normativa e quella dell'amministrazione sull'esercizio del potere esecutivo, la responsabilità dello Stato-giudice coinvolge direttamente la funzione giurisdizionale, ponendo inevitabilmente il problema del bilanciamento tra diritto comunitario e indipendenza della magistratura.

Negli ordinamenti nazionali europei, l'attività giurisdizionale è tradizionalmente circondata da forme di protezione giustificate dall'esigenza di preservare l'autonomia del giudice e la stabilità delle decisioni. L'idea che un errore interpretativo potesse generare responsabilità dello Stato appariva pertanto difficilmente conciliabile con il principio dell'indipendenza giudiziaria.

Tuttavia, la progressiva trasformazione dell'ordinamento dell'Unione in una comunità fondata sui diritti ha reso evidente che l'applicazione del diritto europeo non può arrestarsi dinanzi alla funzione giurisdizionale, poiché anche i giudici nazionali costituiscono i garanti della sua attuazione.

È opportuno precisare, anzitutto, che la responsabilità dello Stato per l'attività giurisdizionale non è configurata come uno strumento di revisione generalizzata delle decisioni dei giudici nazionali, né come un rimedio alternativo ai mezzi di impugnazione previsti dagli ordinamenti interni. L'ordinamento dell'Unione non intende istituire un sistema di controllo sovraordinato sulle valutazioni interpretative dei giudici nazionali, né trasformare il risarcimento del danno in una forma indiretta di sindacato sulle decisioni definitive.

La Corte di giustizia ha chiarito che la responsabilità sorge soltanto in presenza di una violazione sufficientemente qualificata del diritto dell'Unione, vale a dire quando l'organo giurisdizionale di ultima istanza abbia manifestamente disatteso norme europee chiare e precise oppure ignorato in modo evidente la giurisprudenza consolidata della Corte. Non ogni errore interpretativo è dunque idoneo a fondare la responsabilità dello Stato: è necessario che la decisione giudiziaria si collochi al di fuori del margine di apprezzamento ragionevolmente riconosciuto al giudice nell'attività ermeneutica.

La previsione di una soglia così elevata di gravità risponde a un'esigenza sistemica ben precisa. Da un lato, essa consente di assicurare che violazioni manifeste del diritto dell'Unione non rimangano prive di conseguenze, specialmente quando incidano su diritti individuali; dall'altro, evita che la responsabilità si trasformi in un meccanismo di pressione sull'attività interpretativa ordinaria o in uno strumento idoneo a compromettere l'indipendenza del potere giudiziario.

Tale equilibrio trova oggi un fondamento esplicito nell'art. 19, par. 1, secondo

comma, TUE, che impone agli Stati membri di garantire rimedi giurisdizionali effettivi nei settori disciplinati dal diritto dell'Unione.[21] Questa disposizione, letta congiuntamente all'art. 47 della Carta dei diritti fondamentali, configura un sistema nel quale l'indipendenza del giudice e la tutela giurisdizionale dei diritti costituiscono elementi inscindibili dello Stato di diritto europeo. La responsabilità dello Stato-giudice si inserisce in tale quadro non come limite esterno all'autonomia della funzione giurisdizionale, ma come strumento volto a garantire che l'esercizio di tale funzione rimanga conforme agli obblighi derivanti dall'ordinamento dell'Unione.

In questa prospettiva, la responsabilità interviene non come controllo gerarchico sull'interpretazione del giudice nazionale, bensì come rimedio eccezionale destinato a sanzionare deviazioni manifeste rispetto al diritto dell'Unione, salvaguardando al contempo l'autonomia e l'indipendenza dell'autorità giudiziaria. L'applicazione uniforme del diritto europeo e l'indipendenza del giudice non si pongono dunque in rapporto di contrapposizione, ma si integrano reciprocamente all'interno della medesima architettura costituzionale delineata dall'art. 19 TUE.[22]

La prima sentenza della Corte di giustizia ad affrontare espressamente il problema della responsabilità del giudice ha riguardato la vicenda di un professore universitario, il sig. Köbler, che aveva svolto l'attività in Stati membri diversi. La controversia con il proprio Stato aveva avuto origine dal diniego da parte dell'Amministrazione della Repubblica austriaca dell'attribuzione di una particolare *indennità di anzianità* derivante dalla somma dei periodi di attività trascorsi anche in altri Paesi dell'Unione.

Il Tribunale civile di Vienna sospese il procedimento per sottoporre ai giudici di Lussemburgo una questione pregiudiziale nella quale si chiedeva se il principio della responsabilità dello Stato per violazione del diritto comunitario fosse applicabile anche qualora il comportamento censurabile fosse costituito da una sentenza di un organo giurisdizionale supremo di uno Stato membro, come, nel caso di specie, il *Verwaltungsgerichtshof*.

Nell'approfondita sentenza che ne seguì[23] i giudici di Lussemburgo non si

21 V., tra le altre, sentenza della Corte di giustizia del 27 febbraio 2018, *Associação Sindical dos Juízes Portugueses* C-64/16, EU:C:2018:117; sentenza della Corte di giustizia del 19 novembre 2019, *A.K. e a.,* C-585/18, C-624/18 e C-625/18, EU:C:2019:982; sentenza della Corte di giustizia del 22 febbraio 2022, *RS,* C-430/21, EU:C:2022:99. In tali decisioni la Corte ha chiarito che l'art. 19 TUE costituisce espressione concreta del valore dello Stato di diritto sancito dall'art. 2 TUE e impone agli Stati membri di garantire l'indipendenza e l'imparzialità degli organi giurisdizionali chiamati ad applicare il diritto dell'Unione.

22 Sentenza della Corte di giustizia del 13 giugno 2006., *Traghetti del Mediterraneo*, C-173/03, EU:C:2006:391. Tra i numerosi commenti vedi, ad es., Angelo Ferraro, "L'illecito comunitario di un organo giurisdizionale supremo", *Danno e responsabilità*, nn. 4 e 5 (2007). Per alcune riflessioni a distanza di qualche anno dalla sentenza, vedi Chiara Cellerino, "La responsabilità dello Stato per attività giurisdizionale nell'applicazione della normativa sugli aiuti di Stato", *Diritto marittimo* 1 (2017): 23-46; Koen Lenaerts, "National Remedies for Private Parties in the Light of the EU Constitutional Principles", *Yearbook of European Law* (2007).

23 Sentenza della Corte di giustizia del 30 settembre 2003., *Gerhard Köbler c. Repubblica d'Austria,* C-224/01, EU:C:2003:513. Vedi: Guido Alpa, "La responsabilità dello Stato per "atti giudiziari". A proposito del caso Köbler c. Repubblica d'Austria", *Nuova giurisprudenza*

lasciarono sfuggire l'occasione per affermare che il principio del risarcimento del danno *"si applica anche allorché la violazione deriva da una decisione di un organo giurisdizionale di ultimo grado, sempreché la norma di diritto comunitario violata sia preordinata ad attribuire diritti ai singoli, la violazione sia sufficientemente caratterizzata e sussista un nesso causale diretto tra questa violazione e il danno subito dalla parte lesa*".

Come si vede, un ruolo centrale assume, in questo contesto, il rinvio pregiudiziale previsto dall'art. 267 TFUE. Il dialogo tra giudici nazionali e Corte di giustizia costituisce infatti il fulcro del sistema giurisdizionale europeo, assicurando l'interpretazione uniforme del diritto dell'Unione attraverso una cooperazione verticale tra Corti. L'obbligo di rinvio per i giudici di ultima istanza rappresenta non soltanto una regola procedurale, ma una garanzia strutturale dell'unità dell'ordinamento europeo. La sua inosservanza può quindi costituire un indice rilevante della violazione sufficientemente qualificata, poiché priva il sistema del principale strumento volto a prevenire divergenze interpretative.[24]

La responsabilità dello Stato-giudice contribuisce così a consolidare il rinvio pregiudiziale quale elemento centrale dell'architettura costituzionale dell'Unione.

Il giudice nazionale non opera più esclusivamente come organo dell'ordinamento interno, ma come giudice comune del diritto dell'Unione, inserito in una rete giurisdizionale multilivello fondata sulla cooperazione e sulla fiducia reciproca tra corti.[25]

Dal punto di vista sistemico, l'estensione della responsabilità all'attività giurisdizionale segna il compimento del processo di unificazione funzionale dello Stato membro dinanzi al diritto dell'Unione. Con essa viene definitivamente superata ogni possibile distinzione, sul piano della responsabilità europea, tra le diverse articolazioni del potere pubblico: lo Stato risponde unitariamente delle violazioni del diritto dell'Unione, indipendentemente dal fatto che esse derivino da un atto normativo, da un provvedimento amministrativo o da una decisione giudiziaria. Ciò non implica una confusione tra funzioni, ma afferma un principio di responsabilità istituzionale complessiva che riflette la natura integrata dell'ordinamento europeo.

Questa evoluzione assume un rilievo particolare nel contesto contemporaneo, nel quale la salvaguardia dello Stato di diritto è divenuta uno dei temi centrali del dibattito europeo. La responsabilità dello Stato-giudice si inserisce in tale quadro non come strumento punitivo nei confronti della funzione giurisdizionale, ma come meccanismo di coerenza sistemica: essa ribadisce che l'autorità delle decisioni giudiziarie, pur fondata sull'indipendenza del giudice, presuppone la conformità dell'attività interpretativa agli obblighi derivanti dall'ordinamento dell'Unione e la leale partecipazione al sistema di cooperazione giurisdizionale delineato dall'art. 267

civile commentata 2 (2005): 1-5; Roberto Conti, "Dove va la responsabilità dello Stato-giudice dopo la Corte di giustizia?", *Corriere giuridico* (2012): 185-199.

24 *Köbler,* cit., parr. 53-56; Burkhard Hess e Séverine Ménetrey (a cura di), *Les dialogues des juges en Europe* (Larcier: Bruxelles, 2014.), 47 segg.

25 Alec Stone Sweet, *The Judicial Construction of Europe* (Oxford University Press, 2004.).

TFUE e dall'art. 19 TUE.[26]

In tale prospettiva, il risarcimento del danno non è concepito come rimedio volto a correggere ogni possibile errore interpretativo, né come forma indiretta di sindacato sulle decisioni definitive. Esso interviene soltanto nei casi in cui una deviazione manifesta rispetto al diritto dell'Unione abbia inciso su diritti individuali, al fine di evitare che l'assetto multilivello di tutela si traduca, per il singolo, in una lacuna irreversibile di protezione. La responsabilità svolge così una funzione di chiusura del sistema dei rimedi: quando gli strumenti ordinari di controllo non sono più esperibili, essa assicura che la violazione non rimanga priva di conseguenze sul piano giuridico.

In altre parole, la responsabilità dello Stato-giudice non altera le strutture costituzionali nazionali, né introduce un controllo gerarchico sull'attività interpretativa dei giudici interni. Essa opera piuttosto come garanzia ultima della coerenza dell'ordinamento europeo, confermando che ogni esercizio del potere pubblico — legislativo, amministrativo o giurisdizionale — è tenuto a confrontarsi con un medesimo parametro di legalità europea. L'integrazione si realizza così attraverso un controllo diffuso e funzionale sull'azione statale, che non sostituisce le istituzioni nazionali, ma ne orienta l'attività verso il rispetto uniforme dei diritti riconosciuti dall'Unione.[27]

Una volta riconosciuta l'unitarietà della responsabilità dello Stato, indipendentemente dall'organo autore della violazione, l'attenzione può spostarsi dalle dimensioni soggettive della responsabilità alle condizioni procedurali attraverso cui essa può essere concretamente fatta valere dinanzi ai giudici nazionali.

5. AUTONOMIA PROCEDURALE DEGLI STATI MEMBRI E LIMITI DERIVANTI DAL DIRITTO DELL'UNIONE

Il riconoscimento della responsabilità dello Stato per violazione del diritto dell'Unione pone inevitabilmente il problema delle modalità attraverso cui tale responsabilità può essere fatta valere dinanzi ai giudici nazionali. In assenza di una disciplina processuale europea uniforme, l'attuazione della tutela risarcitoria è affidata agli ordinamenti degli Stati membri, secondo il principio della cosiddetta autonomia procedurale nazionale.

Tale autonomia costituisce una conseguenza naturale della struttura decentrata

26 Laurent Pech, "The Rule of Law as a Constitutional Principle of the European Union", *Jean Monnet Working Paper*, n. 4 (2009).

27 In seguito, oltre alle decisioni sopra citate, numerose altre hanno ribadito il principio della responsabilità del giudice, rifacendosi sempre ai principi affermati nella sentenza *Köbler*; vedi ad es. sentenza della Corte di giustizia del 29 luglio 2019, *Hochtief AG c. Fővárosi Törvényszék*, C-620/17, EU:C:2019:884. "*La responsabilità di uno Stato membro per danni causati dalla decisione di un organo giurisdizionale nazionale di ultimo grado che viola una norma di diritto dell'Unione non è esclusa dal fatto che la decisione abbia acquisito autorità di cosa giudicata*". Vedi anche sentenza della Corte di giustizia del 9 settembre 2015, *Ferreira da Silva*, C-160/14, EU:C:2015:565 e, ancora, sentenza della Corte di giustizia del 3 settembre 2014, (parti anonimizzate), C-318/13, EU:C:2014:2133.

dell'ordinamento dell'Unione che si fonda sull'utilizzo degli apparati giurisdizionali nazionali quali strumenti ordinari di applicazione del diritto europeo. Spetta dunque agli Stati membri stabilire le regole processuali applicabili alle azioni risarcitorie, incluse quelle relative alla competenza giurisdizionale, ai termini di prescrizione, all'onere della prova e alla quantificazione del danno.[28]

Tuttavia, sin dalle prime elaborazioni giurisprudenziali, la Corte di giustizia ha chiarito che tale autonomia non può tradursi in una libertà assoluta. Le norme procedurali nazionali devono infatti rispettare due principi fondamentali destinati a garantire l'applicazione piena del diritto dell'Unione: il principio di equivalenza e il principio di effettività.

Il primo (principio di *equivalenza*) impone che le condizioni procedurali applicabili alle azioni fondate sul diritto dell'Unione non siano meno favorevoli rispetto a quelle previste per analoghe azioni basate sul diritto interno. Esso mira a impedire forme di discriminazione indiretta nei confronti dei diritti europei, assicurando che questi ultimi ricevano un livello di tutela almeno pari a quello garantito alle situazioni giuridiche nazionali comparabili.[29]

Accanto al principio di equivalenza opera il principio di *effettività*, secondo cui le regole processuali nazionali non devono rendere praticamente impossibile o eccessivamente difficile l'esercizio dei diritti conferiti dall'ordinamento dell'Unione. Questo principio rappresenta il fulcro del sistema europeo dei rimedi, poiché consente alla Corte di giustizia di verificare la compatibilità delle discipline nazionali con l'obiettivo di assicurare una tutela giurisdizionale effettiva dei diritti europei.[30]

I principi di equivalenza ed effettività trovano oggi un ulteriore fondamento costituzionale nell'art. 19 TUE e nell'art. 47 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea, che consacra il diritto a una tutela giurisdizionale effettiva quale parametro generale di valutazione dell'adeguatezza dei rimedi nazionali.

La giurisprudenza più recente della Corte di giustizia conferma tale evoluzione, sottolineando che le azioni di responsabilità dello Stato derivanti da violazioni del diritto dell'Unione devono essere strutturate in modo tale da garantire, agli occhi dei singoli, un giudice indipendente e imparziale e un sistema processuale idoneo ad assicurare una protezione concreta dei diritti europei, anche quando la violazione derivi dall'attività di un organo giurisdizionale nazionale di ultima istanza.[31]

Nel tempo, tali principi hanno assunto una portata sempre più ampia, trasformandosi da criteri di coordinamento procedurale in autentici parametri di legittimità delle normative processuali nazionali. La Corte ha progressivamente

28 Sentenza della Corte di giustizia del 16 dicembre 1976, *Rewe-Zentralfinanz*, C-33/76, EU:C:1976:188, sentenza della Corte di giustizia del 16 dicembre 1976, *Comet*, C-45/76, EU:C:1976:191.

29 Craig e de Búrca, *EU Law,* 247 ss.

30 Tridimas, *The General Principles,* 418 ss. Per approfondire il tema sul principio di effettività, vedi Paola Iamiceli, *Effettività delle tutele e diritto europeo. Un percorso di ricerca per e con la formazione giudiziaria* (Editoriale Scientifica, 2020.).

31 Sentenza della Corte di giustizia del 19 dicembre 2024, *Vivacom Bulgaria*, C-369/23, EU:C:2024:1043, §§ 26-29; v. altresì art. 19, par. 1, secondo comma, TUE e art. 47, secondo comma, della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea.

chiarito che l'autonomia procedurale degli Stati membri incontra un limite ogniqualvolta le regole interne compromettano l'efficacia pratica del diritto dell'Unione o ne riducano la portata applicativa.

Un terreno particolarmente significativo di questa evoluzione riguarda il rapporto tra responsabilità dello Stato e categorie tradizionali del diritto nazionale della responsabilità civile.

Infatti, se gli ordinamenti interni restano liberi di qualificare giuridicamente l'azione risarcitoria secondo le proprie categorie - responsabilità extracontrattuale, indennitaria o altra figura equivalente - tuttavia tali qualificazioni non devono incidere sul livello di tutela riconosciuto ai singoli.[32]

Ciò conferma che il diritto dell'Unione non impone modelli sostanziali uniformi, ma richiede risultati equivalenti in termini di protezione giurisdizionale.

Un ulteriore ambito nel quale emerge la tensione tra autonomia nazionale ed esigenze europee è rappresentato dal principio dell'autorità della cosa giudicata. Tale principio costituisce un elemento essenziale della certezza del diritto e della stabilità delle decisioni giudiziarie negli ordinamenti nazionali. La Corte di giustizia ha ripetutamente riconosciuto la sua importanza anche nell'ordinamento dell'Unione, sottolineando che il diritto europeo non impone, in via generale, la riapertura di decisioni definitive contrarie al diritto dell'Unione.[33]

Tuttavia, la giurisprudenza ha anche dimostrato che la cosa giudicata non può operare come ostacolo assoluto all'applicazione del diritto europeo. In circostanze particolari, quando la tutela dei diritti conferiti dall'Unione risulterebbe altrimenti compromessa, la Corte ha ammesso limitazioni all'autorità del giudicato, specialmente nei settori caratterizzati da interessi pubblici europei particolarmente rilevanti o da obblighi specifici di controllo giurisdizionale.[34]

Per esempio, nella prima sentenza sul tema, *Lucchini Spa*[35] del 2007, la Corte,

32 Sentenza della Corte di giustizia del 5 marzo 1996, *Brasserie du pêcheur* e *Factortame III,* C-46/93 e C-48/93, EU:C:1996:79.

33 Sentenza della Corte di giustizia del 16 marzo 2006, *Kapferer*, C-234/04, EU:C:2006:178.

34 Sentenza della Corte di giustizia del 18 luglio 2007, *Lucchini,* C-119/05, EU:C:2007:434; sentenza della Corte di giustizia del 17 maggio 2022, *Unicaja Banco*, C-869/19, EU:C:2022:397; v. anche Koen Lenaerts, Ignace Maselis e Kathleen Gutman, *EU Procedural Law* (Oxford University Press, 2014.).

35 Sentenza della Corte di giustizia del 18 luglio 2007, *Ministero dell'Industria c. Lucchini Spa*., C-119/05, EU:C:2007:434. Brevemente il fatto: nel 1985 la società Lucchini chiedeva allo Stato la concessione di un aiuto economico. La domanda veniva preliminarmente notificata, come previsto dal Trattato per ogni forma di aiuto di Stato alle imprese, alla Commissione. Senza però attendere la sua decisione, le autorità nazionali procedevano ugualmente ad accordare un importo in acconto. Successivamente, nel 1990, la Commissione dichiarava l'intero aiuto richiesto incompatibile con il mercato comune. La società Lucchini, lamentando il ritardo nel pagamento del saldo, citava in giudizio il Ministero dell'Industria dinanzi al giudice nazionale, il quale dichiarava che la Lucchini aveva diritto al pagamento dell'intero aiuto inizialmente richiesto e, non essendo stata impugnata, nel 1995 la sentenza acquisiva autorità di cosa giudicata. Il Ministero dell'Industria, però, visto il parere negativo della Commissione, decideva di revocare la concessione dell'aiuto chiedendo anche il rimborso dell'acconto versato. Adìto da parte della Lucchini Spa, il Tar Lazio dichiarava che il Ministero dell'Industria non poteva ormai annullare la propria decisione di erogazione dell'aiuto,

dopo aver ribadito che il giudice nazionale ha l'obbligo di garantire la *piena efficacia* delle norme di diritto comunitario, anche *disapplicando* le disposizioni nazionali ad esse contraria, conclude affermando che il *principio dell'autorità di cosa giudicata va disapplicato, nei limiti in cui l'applicazione di tale disposizione impedisce il recupero di un aiuto di Stato erogato in contrasto con il diritto comunitario come stabilito con decisione della Commissione*.

Anche nell'ambito dei rapporti contrattuali tra privati la Corte di giustizia è intervenuta per delimitare la portata del principio dell'autorità di cosa giudicata quando esso entri in tensione con l'esigenza di garantire la protezione dei diritti derivanti dal diritto dell'Unione.

In una decisione del 2022,[36] la Corte è stata chiamata a pronunciarsi sui limiti del giudicato con riferimento a una controversia relativa a un contratto concluso con un consumatore. Il procedimento si era concluso con un decreto ingiuntivo divenuto definitivo per mancata opposizione del debitore nei termini previsti dal diritto nazionale. Tuttavia, nel corso di tale procedimento il giudice non aveva esaminato d'ufficio l'eventuale carattere abusivo di una clausola contrattuale ai sensi della direttiva 93/13/CEE, verifica che, secondo la giurisprudenza europea consolidata, costituisce un obbligo imposto al giudice nazionale a tutela del consumatore.

La Corte ha preliminarmente ribadito il principio secondo cui il diritto dell'Unione non impone, in via generale, al giudice nazionale di disapplicare le norme processuali interne che attribuiscono autorità di cosa giudicata a una decisione, neppure quando questa risulti incompatibile con una disposizione europea. Tale affermazione conferma l'importanza riconosciuta alla certezza del diritto e alla stabilità delle decisioni giudiziarie negli ordinamenti nazionali.

Tuttavia, la Corte ha precisato che la direttiva 93/13 osta a una normativa nazionale che impedisca al giudice dell'esecuzione di controllare successivamente il carattere eventualmente abusivo delle clausole contrattuali, qualora tale controllo non sia stato effettuato nel procedimento monitorio conclusosi con decisione definitiva. In altri termini, il principio della cosa giudicata non può tradursi in un ostacolo assoluto alla tutela dei diritti riconosciuti al consumatore dal diritto dell'Unione, specie quando l'omissione del controllo sia imputabile al giudice e non alla parte.

La decisione si colloca in una linea giurisprudenziale più ampia nella quale la Corte ha progressivamente definito i confini del giudicato alla luce delle esigenze di tutela derivanti dall'ordinamento europeo. Accanto a tale pronuncia, assumono

dichiarato incompatibile dalla Commissione nel 1990, dal momento che l'accertamento del diritto all'erogazione era già stato stabilito con una sentenza ormai passata in giudicato in base all'articolo 2909 c.c. Nel successivo grado di giudizio il Consiglio di Stato sospendeva il procedimento e si rivolgeva alla *Corte di giustizia* chiedendo se il principio di cosa giudicata può essere applicato anche laddove esso impedisca il recupero di un aiuto di Stato di cui sia stata accertata l'incompatibilità con il diritto UE.

36 Sentenza della Corte di giustizia del 17 maggio 2022, *SPV Project 1503 e aa*., C-693/19 e C-831/19, EU:C:2022:395.

rilievo, con sfumature diverse, casi quali *Kühne & Heitz,*[37] *Kempter,*[38] *Olimpiclub,*[39] *Pizzarotti,*[40] *Hochtief AG*[41] e *Right to Know CLG,*[42] nei quali la Corte ha affrontato, in contesti differenti, il rapporto tra stabilità delle decisioni interne e primato del diritto dell'Unione.

L'insieme di questa giurisprudenza evidenzia come l'autorità della cosa giudicata, pur costituendo un principio fondamentale degli ordinamenti nazionali, non possa operare in modo da svuotare di contenuto le garanzie sostanziali assicurate dal diritto europeo.

Da tutto ciò emerge chiaramente come i principi di equivalenza ed effettività operino quali strumenti di equilibrio tra due esigenze fondamentali: da un lato, il rispetto dell'autonomia processuale degli Stati membri; dall'altro, la necessità di garantire un livello uniforme di tutela dei diritti europei. L'ordinamento dell'Unione non sostituisce i sistemi processuali nazionali, ma li orienta funzionalmente verso la realizzazione degli obiettivi europei.

Sotto una prospettiva più ampia, tali principi contribuiscono a delineare un modello europeo di tutela giurisdizionale caratterizzato da integrazione senza uniformazione. Gli Stati membri possono conservare le proprie tradizioni processuali, ma queste devono essere interpretate e applicate alla luce dell'esigenza di assicurare la piena applicazione del diritto dell'Unione.

La responsabilità dello Stato per violazione del diritto europeo trova quindi nella dimensione procedurale il proprio completamento operativo: dopo avere individuato i soggetti responsabili e i presupposti sostanziali della responsabilità, l'ordinamento dell'Unione richiede che i rimedi nazionali risultino concretamente idonei a garantire una tutela reale e adeguata dei diritti dei singoli.

L'analisi delle condizioni procedurali della responsabilità dello Stato consente dunque di cogliere come tale istituto non operi soltanto come tecnica processuale di tutela, ma riveli una funzione più ampia all'interno dell'architettura complessiva dell'ordinamento dell'Unione.

6. CONCLUSIONI

L'itinerario ricostruttivo compiuto consente di cogliere la responsabilità dello Stato per violazione del diritto dell'Unione non come un semplice rimedio risarcitorio, ma come uno dei dispositivi strutturali attraverso cui si realizza l'integrazione giuridica europea. La sua funzione non si esaurisce nella compensazione del

37 Sentenza della Corte di giustizia del 13 gennaio 2004, *Kühne & Heitz*, C-453/00, EU:C:2004:17.

38 Sentenza della Corte di giustizia del 12 febbraio 2008, *Kempter v Hauptzollamt Hamburg-Jonas*, C-2/06, EU:C:2008:78.

39 Sentenza della Corte di giustizia del 3 settembre 2009, *Amministrazione dell'Economia e delle Finanze, Agenzia delle Entrate, v Fallimento Olimpiclub Srl*, C-2/08, EU:C:2009:506.

40 Sentenza della Corte di giustizia del 10 luglio 2014, *Pizzarotti & C. SpA*, C-213/13, EU:C:2014:2067.

41 Sentenza della Corte di giustizia del 18 dicembre 2019, *Inter-Environnement Wallonie ASBL,* C-362/18*,* EU:C:2019:622.

42 Sentenza della Corte di giustizia del 23 novembre 2023, *Statoil*, C-84/22, EU:C:2023:637.

danno individuale, bensì si colloca al crocevia tra primato, tutela giurisdizionale e cooperazione tra ordinamenti.

L'elaborazione giurisprudenziale della Corte di giustizia ha progressivamente trasformato la violazione del diritto dell'Unione da questione interistituzionale — confinata ai rapporti tra Stati membri e istituzioni europee - a fonte di responsabilità nei confronti dei singoli. In tale modo, l'obbligo di conformità agli impegni europei è stato trasposto dal piano esclusivamente politico-istituzionale a quello giuridico, dove la sua inosservanza genera conseguenze patrimoniali dirette.[43] Il diritto dell'Unione si è così dotato di uno strumento capace di operare dall'interno degli ordinamenti nazionali, senza necessità di un apparato coercitivo centralizzato.

L'analisi delle tre dimensioni soggettive della responsabilità - legislativa, amministrativa e giurisdizionale - mostra come il principio incida trasversalmente su tutte le manifestazioni del potere pubblico. La responsabilità dello Stato-legislatore delimita l'autonomia normativa interna; quella dello Stato-amministrazione orienta l'esercizio quotidiano delle funzioni esecutive; quella dello Stato-giudice inserisce l'attività giurisdizionale nel circuito della cooperazione europea. Ne emerge una concezione unitaria dello Stato membro dinanzi al diritto dell'Unione: non una pluralità di centri di imputazione separati, ma un soggetto complessivamente responsabile dell'osservanza degli obblighi europei.

Questa unitarietà non implica una gerarchizzazione formale degli ordinamenti nazionali, né comporta una centralizzazione delle competenze. L'Unione continua a fare affidamento sui sistemi giurisdizionali interni quali strumenti ordinari di applicazione del proprio diritto, nel rispetto dell'autonomia procedurale degli Stati membri. Tuttavia, tale autonomia è funzionalmente orientata dai principi di equivalenza ed effettività e, oggi, dal parametro costituzionale rappresentato dall'art. 19 TUE e dall'art. 47 della Carta. L'integrazione si realizza dunque attraverso un processo di coordinamento normativo e giurisdizionale che preserva le strutture interne, ma ne condiziona l'esercizio alla luce degli standard europei di tutela.

In questa prospettiva, la responsabilità dello Stato svolge una funzione che può essere definita propriamente costituzionale. Essa opera come meccanismo di raccordo tra livello europeo e livello nazionale, assicurando che l'attribuzione di diritti ai singoli non rimanga priva di conseguenze qualora tali diritti siano disattesi. Il risarcimento del danno diviene così il punto di chiusura del sistema dei rimedi: quando gli strumenti ordinari non sono più idonei a rimuovere la violazione, la responsabilità garantisce che l'ordinamento europeo non si arresti dinanzi a un vuoto di tutela.

Da questa angolazione, il principio della responsabilità statale rivela la natura eminentemente giuridica del processo di integrazione europea. L'Unione non si consolida esclusivamente mediante l'espansione delle competenze o l'adozione di nuove fonti normative, ma attraverso l'evoluzione delle tecniche di tutela e la progressiva internalizzazione degli obblighi europei negli ordinamenti nazionali. Il singolo non è soltanto destinatario delle norme dell'Unione, ma diviene attore del loro rispetto, contribuendo attraverso l'azione giurisdizionale alla realizzazione

43 Tridimas, *The General Principles*. 536 ss.

dell'integrazione.[44]

La responsabilità dello Stato per violazione del diritto dell'Unione può pertanto essere letta come uno dei motori silenziosi della costituzionalizzazione dell'ordinamento europeo. Essa traduce il primato in conseguenze giuridiche concrete, rafforza la cooperazione tra giudici e consolida la fiducia reciproca tra Stati membri, dimostrando che la coesione dello spazio giuridico europeo non si fonda soltanto sull'autorità delle istituzioni centrali, ma anche sulla possibilità per i singoli di attivare rimedi idonei a garantire il rispetto uniforme dei diritti riconosciuti dall'Unione.

In definitiva, la responsabilità statale non rappresenta un semplice corollario del diritto dell'Unione, ma una delle sue infrastrutture normative essenziali: uno strumento attraverso cui l'integrazione europea si radica negli ordinamenti nazionali e si traduce in garanzia concreta dei diritti. Se il primato stabilisce la prevalenza del diritto dell'Unione sul piano formale, la responsabilità dello Stato ne costituisce la dimensione sostanziale: è attraverso di essa che l'obbligo europeo si trasforma in vincolo giuridico effettivo nei confronti dei pubblici poteri. In tal senso, la responsabilità non è soltanto un rimedio, ma un criterio di legittimazione dell'esercizio del potere nell'ordinamento multilivello europeo.

La responsabilità dello Stato per violazione del diritto dell'Unione rappresenta dunque uno dei passaggi decisivi attraverso cui l'integrazione europea ha oltrepassato la logica della mera cooperazione tra Stati per assumere i tratti di una comunità giuridica fondata sulla giustiziabilità dei diritti.

È in questo spazio — dove la violazione genera conseguenze e il potere incontra un limite azionabile — che l'Unione europea rivela la propria natura di ordinamento costituzionale.

LETTERATURA

Libri e articoli:

1. Alpa, Guido. "La responsabilità dello Stato per "atti giudiziari". A proposito del caso Köbler c. Repubblica d'Austria". *Nuova giurisprudenza civile commentata* 2 (2005): 1-5.
2. Bifulco, Raffaele. "Responsabilità dello Stato per violazione del diritto dell'unione europea". *Digesto delle discipline pubblicistiche*. Utet Giuridica, 2010.
3. Calzolaio, Ermanno. *L'illecito dello Stato tra diritto comunitario e diritto interno. Una prospettiva comparatistica*. Giuffrè, 2004.
4. Caranta, Roberto. "Conferme e precisazioni in materia di responsabilità per violazioni del diritto comunitario." *Il Foro amministrativo* (1997): 58-70.
5. Caranta, Roberto. "Illegittimo diniego di autorizzazione all'esportazione e responsabilità della pubblica amministrazione alla luce del diritto comunitario". *Rivista italiana di diritto pubblico comunitario* (1996): 1008-1020.
6. Cassano, Giuseppe e Nicola Posteraro (a cura di). *La responsabilità della pubblica amministrazione. Profili sostanziali e processuali*. Maggioli, 2020.
7. Cellerino, Chiara. "La responsabilità dello Stato per attività giurisdizionale nell'applicazione della normativa sugli aiuti di Stato". *Diritto marittimo* 1 (2017): 23-46.

44 Stone Sweet, *The Judicial Construction,* 72 ss.

8. Chiti, Edoardo. "An Important Part of the EU's Institutional Machinery: Features, Problems and Perspectives of European Agencies". *Common Market Law Review* 46, n. 5 (2009): 1395-1442.
9. Circolo, Andrea. *Il valore dello stato di diritto nell'Unione europea. Violazioni sistemiche e soluzioni di tutela*. Editoriale scientifica, 2023.
10. Conti, Roberto. "Dove va la responsabilità dello Stato-giudice dopo la Corte di giustizia?" *Corriere giuridico* (2012): 185-199.
11. Cortese, Fluvio. "La responsabilità civile (speciale e quasi oggettiva) della pubblica amministrazione". In *Gli appalti pubblici tra regole europee e nazionali,* a cura di Gian Antonio Benacchio e Michele Cozzio. Egea, 2012.
12. Craig, Paul e Gráinne de Búrca. *EU Law: Text, Cases and Materials*. Oxford University Press, 2020.
13. Craig, Paul. *EU Administrative Law*. Oxford University Press, 2018.
14. De Witte, Bruno. "The European Union as an International Legal Experiment". In *The Worlds of European Constitutionalism,* a cura di Gráinne de Búrca e Joseph Weiler. Cambridge University Press, 2012.
15. Ferraro, Angelo. "L'illecito comunitario di un organo giurisdizionale supremo". *Danno e responsabilità*, n. 5 (2007): 518-536.
16. Ferraro, Angelo. "L'illecito comunitario di un organo giurisdizionale supremo". *Danno e responsabilità*, n. 6 (2007): 629-641.
17. Hess, Burkhard e Séverine Ménetrey (a cura di). *Les dialogues des juges en Europe.* Bruxelles: Larcier, 2014.
18. Hofmann, Herwig C. H., Gerard C. Rowe e Alexander H. Türk. *Administrative Law and Policy of the European Union*. Oxford University Press, 2011.
19. Iamiceli, Paola. *Effettività delle tutele e diritto europeo. Un percorso di ricerca per e con la formazione giudiziaria*. Editoriale Scientifica, 2020.
20. Lazari, Antonio. *Modelli e paradigmi della responsabilità dello Stato*. Giappichelli, 2005.
21. Lenaerts, Koen. "National Remedies for Private Parties in the Light of the EU Law Principles of Equivalence and Effectiveness". *Irish Jurist* 46 (2011): 13-37.
22. Lenaerts, Koen e José A. Gutiérrez-Fons. "The Constitutional Allocation of Powers and General Principles of EU Law". *Common Market Law Review* 47, n. 6 (2010): 1629-1669.
23. Lenaerts, Koen, Ignace Maselis e Kathleen Gutman. *EU Procedural Law*. Oxford University Press, 2014.
24. Pech, Laurent. "The Rule of Law as a Constitutional Principle of the European Union". *Jean Monnet Working Paper*, n. 4 (2009): 1-79.
25. Poiares Maduro, Miguel. "Interpreting European Law: Judicial Adjudication in a Context of Constitutional Pluralism". *European Journal of Legal Studies* 1, n. 2 (2007): 1-21.
26. Poiares Maduro Miguel. *We the Court: the European Court of Justice and the European Economic Constitution. A Critical Reading of Article 30 EC*. Hart Publishing, 1998.
27. Schütze, Robert. *European Union Law.* Cambridge University Press, 2021.
28. Schwarze, Jürgen. *European Administrative Law.* Sweet & Maxwell, 2006.
29. Stone Sweet, Alec. *The Judicial Construction of Europe*. Oxford University Press, 2004.
30. Treumer, Steen. "Enforcement of the EU Public Procurement Rules: The State of Law and Current Issues". In *Enforcement of the EU Public Procurement Rules,* a cura di Steen Treumer e François Lichère. DJØF Publishing Copenhagen, 2011.
31. Tridimas, Takis. *The General Principles of EU Law*. Oxford University Press, 2020.

Giurisprudenza:

1. Sentenza della Corte (Grande Camera) del 18 dicembre 2025, *Commissione europea contro Repubblica di Polonia*, C-448/23, EU:C:2025:975.

2. Sentenza della Corte di giustizia del 1° giugno 1999, *Klaus Konle c. Repubblica Austriaca,* C-302/97, EU:C:1999:271.
3. Sentenza della Corte di giustizia del 3 settembre 2009, *Amministrazione dell'Economia e delle Finanze, Agenzia delle Entrate, v Fallimento Olimpiclub Srl*, C-2/08, EU:C:2009:506.
4. Sentenza della Corte di giustizia del 3 settembre 2014, (parti anonimizzate), C-318/13, EU:C:2014:2133.
5. Sentenza della Corte di giustizia del 4 luglio 2000, *Salomone Haim* c. *Kassenzahnärztliche Vereinigung Nordrhein*, C-424/97, EU:C:2000:357.
6. Sentenza della Corte di giustizia del 5 marzo 1996., *Brasserie du pêcheur* e *Factortame III*, C-46/93 e C-48/93, EU:C:1996:79.
7. Sentenza della Corte di giustizia del 8 ottobre 1996, *Dillenkofer e a.* c. *Repubblica Federale Tedesca*, C-178/94, C-179/94, C-188/94, C-189/94 e C-190/94, EU:C:1996:375.
8. Sentenza della Corte di giustizia del 9 settembre 2015, *Ferreira da Silva*, C-160/14, EU:C:2015:565.
9. Sentenza della Corte di giustizia del 10 luglio 2014, *Pizzarotti & C. SpA*, C-213/13, EU:C:2014:2067.
10. Sentenza della Corte di giustizia del 12 febbraio 2008, *Kempter v Hauptzollamt Hamburg-Jonas*, C-2/06, EU:C:2008:78.
11. Sentenza della Corte di giustizia del 13 gennaio 2004, *Kühne & Heitz*, C-453/00, EU:C:2004:17.
12. Sentenza della Corte di giustizia del 13 giugno 2006., *Traghetti del Mediterraneo*, C-173/03, EU:C:2006:391.
13. Sentenza della Corte di giustizia del 15 giugno 1999, *Rechberger* c. *Gov. Austriaco*, C-140/97, EU:C:1999:305.
14. Sentenza della Corte di giustizia del 16 dicembre 1976, *Comet*, C-45/76, EU:C:1976:191.
15. Sentenza della Corte di giustizia del 16 dicembre 1976, *Rewe-Zentralfinanz*, C-33/76, EU:C:1976:188.
16. Sentenza della Corte di giustizia del 16 marzo 2006, *Kapferer*, C-234/04, EU:C:2006:178.
17. Sentenza della Corte di giustizia del 17 maggio 2022, *SPV Project 1503 e aa*., C-693/19 e C-831/19, EU:C:2022:395.
18. Sentenza della Corte di giustizia del 17 maggio 2022, *Unicaja Banco*, C-869/19, EU:C:2022:397.
19. Sentenza della Corte di giustizia del 18 dicembre 2019, *Inter-Environnement Wallonie ASBL,* C-362/18*,* EU:C:2019:622.
20. Sentenza della Corte di giustizia del 18 luglio 2007, *Lucchini,* C-119/05, EU:C:2007:434.
21. Sentenza della Corte di giustizia del 18 luglio 2007, *Ministero dell'Industria c. Lucchini Spa*., C-119/05, EU:C:2007:434.
22. Sentenza della Corte di giustizia del 19 dicembre 2024, *Vivacom Bulgaria*, C-369/23, EU:C:2024:1043.
23. Sentenza della Corte di giustizia del 19 novembre 1991., *Francovich e Bonifaci* c. *Repubblica italiana,* C-6/90 e C-9/90, EU:C:1991:428.
24. Sentenza della Corte di giustizia del 19 novembre 2019, *A.K. e a.,* C-585/18, C-624/18 e C-625/18, EU:C:2019:982.
25. Sentenza della Corte di giustizia del 22 febbraio 2022, *RS,* C-430/21, EU:C:2022:99.
26. Sentenza della Corte di giustizia del 23 maggio 1996, *Hedley Lomas*, C-5/94, EU:C:1996:205.
27. Sentenza della Corte di giustizia del 23 novembre 2023, *Statoil*, C-84/22, EU:C:2023:637.
28. Sentenza della Corte di giustizia del 24 settembre 1998, *Brinkmann* c. *Tabakfabriken GmbH*, C-319/96, EU:C:1998:429.
29. Sentenza della Corte di giustizia del 26 marzo 1996, *The Queen* c. *H.M. Treasury, ex parte British Telecommunications,* C-392/93, EU:C:1996:131.

30. Sentenza della Corte di giustizia del 27 febbraio 2018, *Associação Sindical dos Juízes Portugueses* C-64/16, EU:C:2018:117.
31. Sentenza della Corte di giustizia del 30 settembre 2003., *Gerhard Köbler c. Repubblica d'Austria,* C-224/01, EU:C:2003:513.
32. Sentenza della Corte di giustizia del 30 settembre 2010, *Stadt Graz,* C-314/09, EU:C:2010:567.

Gian Antonio Benacchio*

Sažetak

ODGOVORNOST DRŽAVE ZA POVREDU PRAVA EUROPSKE UNIJE: TRI DIMENZIJE JAVNE VLASTI I DJELOTVORNOSTI SUDSKE ZAŠTITE

Rad analizira razvoj načela odgovornosti države članice za povredu prava Europske unije kao ključnog instrumenta osiguranja djelotvornosti prava koja proizlaze iz pravnog poretka Europske unije. Polazeći od razlike između javnog i privatnog mehanizma provedbe prava Europske unije, autor razmatra pretpostavke odgovornosti Države oblikovane u sudskoj praksi Suda Europske unije te predlaže njihovo sustavno tumačenje kroz tri subjektivne dimenzije javne vlasti: Državu kao zakonodavca, upravu i sudbenu vlast. Analiza pokazuje kako je institut naknade štete postupno preoblikovao odnos između prava Europske unije i nacionalnih pravnih poredaka, utječući ne samo na zakonodavnu i upravnu djelatnost nego i na sudsku funkciju te dijalog među sudovima. Posebna se pozornost posvećuje granicama procesne autonomije država članica, načelima ekvivalentnosti i djelotvornosti te ulozi odgovornosti Države kao decentraliziranog mehanizma provedbe prava Europske unije. Zaključno, rad prikazuje da odgovornost Države ne predstavlja samo kompenzacijski pravni lijek, nego sustavni, gotovo ustavnopravni instrument kojim se osigurava ujednačena primjena prava Europske unije bez institucionalne centralizacije.

Ključne riječi: *odgovornost Države; odgovornost zakonodavca; odgovornost suca; naknada štete.*

* Dr. sc. Gian Antonio Benacchio, redoviti profesor u trajnom zvanju u mirovini, Sveučilište u Trentu, Italija; g.benacchio@unitn.it. ORCID: https://orcid.org/0000-0002-9495-6817.

©2026 Autor(i) i nakladnik. Ovaj je rad dostupan u otvorenom pristupu pod uvjetima licencije CC BY-NC-ND 4.0.

Gian Antonio Benacchio*

Summary

STATE LIABILITY FOR BREACHES OF EU LAW: THE THREE DIMENSIONS OF PUBLIC AUTHORITY AND THE EFFECTIVENESS OF JUDICIAL PROTECTION

This paper analyses the development of the principle of Member State liability for breaches of EU law as a key instrument for ensuring the effectiveness of rights derived from the Union legal order. Building on the distinction between public and private enforcement mechanisms under EU law, the author examines the conditions governing State liability as developed in the case law of the Court of Justice of the European Union and proposes their systematic interpretation through the three institutional dimensions of public authority: The State as legislator, the executive, and the judiciary. The analysis demonstrates how the institution of damages has gradually reshaped the relationship between EU law and national legal orders, influencing not only legislative and administrative action but also the judicial function and the dialogue between courts. Particular attention is devoted to the limits of the procedural autonomy of the Member States, the principles of equivalence and effectiveness, and the role of State liability as a decentralised mechanism for the enforcement of EU law. The paper concludes that State liability is not merely a compensatory remedy but also a systemic, almost constitutional, instrument for ensuring the uniform application of European Union law without institutional centralisation.

***Keywords**: State liability; legislative liability; judicial liability; damages.*

* Gian Antonio Benacchio, Ph.D., Full Professor in retirement, University of Trento, Italy; g.benacchio@unitn.it. ORCID: https://orcid.org/0000-0002-9495-6817.

©2026 The Author(s) and the Publisher. This is an open access article distributed under the terms of the CC BY-NC-ND 4.0 licence.