

**Cedu 8 aprile 2014, C-17120/09 - Dhahbi vs. Italia**

– ha accertato

1)

la violazione del diritto di accesso alla CGUE ex art. 267 TFUE, per rifiuto immotivato della Corte di cassazione a sollevare questione pregiudiziale sulla interpretazione del diritto UE. Conseguente violazione dell'art. 6, comma 1, ConvEDU. (nel caso in esame il ricorrente aveva sollecitato il rinvio alla CGUE per l'interpretazione di un «accordo euro-mediterraneo» sul trattamento dei lavoratori tunisini residenti nei paesi UE, in relazione a una legge italiana che riconosce gli assegni familiari ai soli cittadini italiani).

2)

la condotta discriminatoria dello Stato italiano in relazione al comb. disp. artt. 8 e 14 ConvEDU. La violazione è consistita nel diniego – prima da parte dell'INPS poi da parte del giudice – degli assegni familiari a un cittadino straniero per ragioni, secondo la CEDU, legate essenzialmente alla sua diversa nazionalità.

– ha condannato lo Stato italiano

al risarcimento del danno patrimoniale (per violaz. n. 2)

e non patrimoniale (violaz. 1 e 2)

NOZIONI GENERALI

Di fronte a una questione pregiudiziale, relativa alla interpretazione dei trattati o delle norme adottate dagli organi della UE, l'art. 267 TFUE stabilisce che il giudice nazionale di ultima istanza deve rimettere la questione alla CGUE

Il dovere di rinvio pregiudiziale va esercitato d'ufficio; la formulazione del quesito è prerogativa del giudice; inoltre il possibile conflitto fra l'art. 267 TFUE e diritto interno, che impedisse o limitasse tale dovere, va senz'altro inteso nel senso che il primo prevale e che il giudice nazionale deve disapplicare la norma interna confliggente.

[sul carattere officioso dell'iniziativa v. ad es. CGUE 16 dicembre 2008, n. C-210/06, *Cartesio*; su formulazione v. ad es. CGUE 14 aprile 2011, n. C-42/10 *Vlaamse Dierenartsenvereniging et al.*]

Ma si tratta di un «potere-dovere», cioè un dovere che lascia al giudice un margine di discrezionalità.

Spettainfatti il giudice nazionale valutare se la questione è rilevante

[sul CGUE 6 ottobre 1982, n. C-283/81 *Cilfit*];

esse non sia – usando un predicato a noi consono – manifestamente infondata. I fattori ostativi che giustificano il mancato rinvio sono tipicamente: – il carattere chiaro e univoco del dato normativo; – precedenti pronunce della CGUE che producono lo stesso risultato; cioè rendono chiara e univoca una norma che originariamente non lo era

[v. CGUE 18 luglio 2013, n. C-136/12\_ *Cons Naz Geologi*]

Per quanto discrezionale, il vaglio preliminare del giudice nazionale di ultima istanza è passibile di controllo; e il rifiuto di compiere il rinvio pregiudiziale espone lo Stato membro a responsabilità sotto più profili. Infatti

– espone lo Stato ad azione risarcitoria, se dal mancato rinvio pregiudiziale deriva una decisione contraria al diritto europeo. Sul risarcimento decide il giudice dello stesso Stato *a quo*.

[CGUE, 13 giugno 2006, n. C-173/03, *Traghetti del Mediterraneo*; CGUE 30 settembre 2003, n. C-224/10, *Köbler*]

- Questo rimedio risarcitorio pone un duplice ordine di problemi.

*Un primo, comune a tutti i paesi membri, consiste nel definire i caratteri che la violazione deve assumere.*

La CGUE ha chiarito che tale è la violazione che: lede un diritto del singolo; è grave e manifesta; presenta un nesso causale diretto col danno subito. Per violazione grave e manifesta la CGUE (*Köbler*, cit., p.to 56) intende quella in cui versa il giudice quando decide «ignorando manifestamente la giurisprudenza della CGUE». Rimane salvo il potere di ciascuno Stato membro di dettare criteri più favorevoli al danneggiato.

*Un secondo problema riguarda la situazione italiana*, caratterizzata da una disciplina particolarmente restrittiva in tema di responsabilità dello Stato per fatto del giudice. La l. 117/88 esclude la responsabilità – non solo personale del giudice, ma anche quella – dello Stato per errori consistenti nell'interpretazione delle norme giuridiche (art. 1, comma 2). La CGUE ha

in più occasioni censurato tale disciplina, ritenendola una limitazione ingiustificata rispetto all'esigenza di garantire l'effettività del diritto UE. L'ultima di queste occasioni è **CGUE, 24 novembre 2011, n. C-379-10, Comm. europea vs. Italia**, resa nella procedura di infrazione che la Commissione ha promosso dopo avere constatato l'inadempimento dello Stato italiano sul punto, in cui la Corte ha nettamente censurato il comma 2 pronunciandosi chiaramente nel senso della sua illegittimità rispetto al diritto europeo.

- il rifiuto in se stesso a promuovere il rinvio pregiudiziale alla CGUE espone lo Stato ad azione risarcitoria, per lesione di un «diritto» della parte alla effettività del controllo davanti alla CGUE.
- Questo enunciato presenta tuttavia delle discontinuità importanti. Ripecchia l'orientamento seguito dalla CEDU [CEDU, 8 aprile 2014, n. 17120/09, *Dhabbi vs. Italia*; CEDU, 20 settembre 2011, nn. 3989/07 e 38353/07, *Ullens de Schooten e Rezabek vs. Belgio*], che ravvisa la responsabilità dello Stato membro nel rifiuto non «debitamente motivato» [CEDU, 10 aprile 2012, C-4832/04, *Vergauwen vs. Belgio*, p.ti 89 s.] di compiere il rinvio pregiudiziale. Esula tuttavia dal potere della CEDU sindacare questa motivazione nel merito, cioè verificare se il rifiuto del rinvio pregiudiziale fosse il risultato di una interpretazione esatta del diritto UE.
- Manon rispecchia la posizione della CGUE, che allo stato non sembra avere ancora assunto una posizione chiara – nonostante il problema investa direttamente le sue prerogative.
- molti dubbi sono stati avanzati in considerazione della difficoltà a configurare un danno risarcibile che prescindendo dalla violazione della norma oggetto del mancato rinvio [v. le conclusioni presentate dall'a.g.Lèger in *Traghetti del Mediterraneo*, p.ti 149 s.]
- si è peraltro prospettata la sanzione «politica» della procedura di infrazione promossa dalla Commissione UE contro lo Stato del giudice inadempiente [v. CGUE 9 dicembre 2003, n. C-129/00, *Commissione vs. Italia*]

#### LA SENTENZA «DHAHBI» E LE QUESTIONI CHE SOLLEVA

Con la sentenza Dhahbila CEDU ha riconosciuto sia il danno patrimoniale che quello non patrimoniale.

Il primo lo ha sicuramente riferito alla violazione del diritto a percepire gli assegni familiari negati dal giudice italiano.

Del danno non patrimoniale non ha invece esplicitato le ragioni; e - la motivazione non è molto chiara sul punto – parrebbe riferire questa voce risarcitoria sia lesione del diritto all’assegno familiare che alla lesione del diritto al giusto processo *sub specie* di diritto al *preliminaryruling* davanti alla CGUE.

## Questioni

1. *una volta accertata la lesione del «diritto sostanziale»* – cioè del diritto a tutela del quale sarebbe servita la pronuncia pregiudiziale della CGUE – la violazione dell’art. 6 CEDU conserva davvero una rilevanza autonoma? o deve ritenersi «assorbita» nel risarcimento del diritto sostanziale violato, in quanto insuscettibile di tradursi in una lesione autonomamente apprezzabile dai soggetti interessati?

2. di fronte alle violazioni contestate, la pronuncia della CEDU sul diritto del ricorrente agli assegni familiari è rispettoso delle prerogative della UE; oppure va considerata un’ingerenza nella giurisdizione della CGUE?

Gli ambiti che i due sistemi tutelano si sovrappongono; ma non coincidono. Non è detto che un diritto tutelato dall’Unione Europea sia altrettanto protetto dalla ConvEDU: la CEDU potrebbe allora respingere in tutto o in parte una domanda risarcitoria perché infondata secondo i parametri della ConvEDU; ma se la violazione del diritto UE fosse evidente, non escluderei l’azione risarcitoria contro lo Stato.

Il caso opposto non dovrebbe invece darsi; nel senso che un diritto garantito dalla ConvEDU deve ricevere una tutela non inferiore nell’ambito della UE (in questo caso non è del resto facile immaginare una successiva azione di responsabilità civile contro lo Stato)

3. Da un punto di vista più formale, in un caso come quello *Dhabbi* il Governo italiano ha eccepito il carattere residuale della tutela avanti la CEDU; nel senso che questa tutela sarebbe impedita dal non avere ancora esperito l’azione risarcitoria contro lo Stato per violazione del diritto UE, qui intesa come «rimedio interno» agli effetti dell’art. 35 ConvEDU. La CEDU ha dichiarato irricevibile l’eccezione per ragioni squisitamente procedurali; ma il punto andrebbe approfondito. A una prima approssimazione, la tesi sostenuta dal Governo non sembra da incoraggiare: nel considerare il ricorso in oggetto presupposto per l’ammissibilità del ricorso avanti la Corte di Strasburgo, rischia di esporre i giudici nazionali a una proliferazione di contenziosi da responsabilità civile dello Stato per il semplice timore di precludersi il successivo ricorso alla CEDU.

