

Causa C-445/06

Danske Slagterier

contro

Repubblica federale di Germania

(domanda di pronuncia pregiudiziale
proposta dal Bundesgerichtshof)

«Misure di effetto equivalente — Polizia sanitaria — Scambi intracomunitari — Carni fresche — Controlli veterinari — Responsabilità extracontrattuale di uno Stato membro — Termine di prescrizione — Determinazione del danno»

Conclusioni dell'avvocato generale V. Trstenjak, presentate il 4 settembre
2008 I - 2124
Sentenza della Corte (Grande Sezione) 24 marzo 2009 I - 2168

Massime della sentenza

1. *Agricoltura — Ravvicinamento delle legislazioni in materia di polizia sanitaria — Scambi intracomunitari di carni fresche — Controlli veterinari — Direttive 64/433 e 89/662 — Trasposizione e applicazione non corrette — Obbligo per lo Stato membro di risarcire il danno cagionato ai singoli*
(Art. 28 CE; direttive del Consiglio 64/433, come modificata dalla direttiva 91/497, e 89/662)
2. *Diritto comunitario — Diritti conferiti ai singoli — Violazione da parte di uno Stato membro — Obbligo di risarcire il danno cagionato ai singoli*

3. *Diritto comunitario — Diritti conferiti ai singoli — Violazione da parte di uno Stato membro — Obbligo di risarcire il danno cagionato ai singoli*
(Art. 226 CE)
4. *Diritto comunitario — Diritti conferiti ai singoli — Violazione da parte di uno Stato membro dell'obbligo di trasporre una direttiva — Obbligo di risarcire il danno cagionato ai singoli*
5. *Diritto comunitario — Diritti conferiti ai singoli — Violazione da parte di uno Stato membro — Obbligo di risarcire il danno cagionato ai singoli*
(Artt. 226 CE e 234 CE)

1. Il principio della responsabilità dello Stato per danni causati ai soggetti dell'ordinamento da violazioni del diritto comunitario ad esso imputabili è inerente al sistema del Trattato. Ai soggetti lesi è riconosciuto un diritto al risarcimento purché siano soddisfatte tre condizioni, vale a dire che la norma giuridica comunitaria violata sia preordinata a conferire loro diritti, che la violazione di tale norma sia sufficientemente qualificata e, infine, che esista un nesso causale diretto tra la violazione in parola e il danno subito dai soggetti lesi.

A tal proposito, per quanto riguarda la prima condizione, l'art. 28 CE ha efficacia diretta, nel senso che conferisce ai soggetti diritti che gli stessi possono direttamente far valere davanti ai giudici nazionali e la violazione di detta norma può dar luogo a risarcimento.

Il diritto conferito dall'art. 28 CE viene precisato e concretizzato dalle direttive 64/433, relativa alle condizioni sanitarie per la produzione e l'immissione sul mercato di carni fresche, come modificata dalla direttiva 91/497, e 89/662, relativa ai controlli veterinari applicabili negli scambi intracomunitari, nella prospettiva della realizzazione del mercato interno. La libera circolazione delle merci è infatti uno degli obiettivi delle direttive in parola che, attraverso l'eliminazione delle disparità esistenti fra gli Stati membri in materia di prescrizioni sanitarie per le carni fresche, sono dirette a favorire gli scambi intracomunitari. In particolare, il divieto per gli Stati membri d'impedire le importazioni di carni fresche, salvo quando la merce non soddisfi le condizioni previste dalle direttive comunitarie o in talune circostanze molto particolari, come in caso di epidemie, conferisce ai soggetti il diritto di commercializzare la carne fresca conforme alle prescrizioni comunitarie in un altro Stato membro.

Ne risulta che i soggetti lesi dalla trasposizione e dall'applicazione carenti delle direttive 64/433 e 89/662 possono avvalersi del diritto alla libera circolazione delle merci per chiamare in causa la responsabilità dello Stato per violazione del diritto comunitario.

(v. punti 19-20, 22-24, 26, dispositivo 1)

2. In mancanza di una normativa comunitaria, spetta all'ordinamento giuridico nazionale di ogni Stato membro designare i giudici competenti e disciplinare le modalità procedurali dei ricorsi diretti a garantire la piena tutela dei diritti conferiti alle persone dal diritto comunitario. È quindi nell'ambito del diritto nazionale in tema di responsabilità che allo Stato incombe porre rimedio alle conseguenze del danno provocato ai singoli dalla violazione del diritto comunitario, fermo restando che le condizioni, segnatamente quanto ai termini, stabilite dalle legislazioni nazionali in materia di risarcimento dei danni devono rispettare i principi di equivalenza e di effettività.

Per quanto concerne quest'ultimo principio, è compatibile con il diritto comunitario la fissazione di termini di ricorso ragionevoli a pena di decadenza, nell'interesse della certezza del diritto. Infatti, termini del genere non sono tali da rendere praticamente impossibile o ecces-

sivamente difficile l'esercizio dei diritti attribuiti dall'ordinamento giuridico comunitario. A tal proposito appare ragionevole un termine nazionale di decadenza triennale.

Ciò non di meno, per adempiere la sua funzione di garantire la certezza del diritto, un termine di prescrizione dev'essere stabilito previamente. Orbene, una situazione caratterizzata da un'incertezza normativa significativa può costituire una violazione del principio di effettività, poiché il risarcimento dei danni causati alle persone da violazioni del diritto comunitario imputabili ad uno Stato membro potrebbe essere reso eccessivamente gravoso nella pratica se detti soggetti non potessero determinare il termine di prescrizione applicabile con un ragionevole grado di certezza. Spetta al giudice nazionale, tenuto conto del complesso degli elementi che caratterizzano la situazione di fatto e di diritto all'epoca dei fatti verificare, alla luce del principio d'effettività, se l'applicazione per analogia di un termine previsto da una norma nazionale alle domande di risarcimento dei danni provocati a seguito della violazione del diritto comunitario da parte dello Stato membro interessato fosse sufficientemente prevedibile dai soggetti.

Relativamente alla compatibilità dell'applicazione per analogia di un termine siffatto con il principio di equivalenza, spetta parimenti al giudice nazionale accertare se, considerata tale applicazione, le condizioni per il risarcimento dei danni causati

ai soggetti dalla violazione del diritto comunitario da parte di detto Stato membro non siano state meno favorevoli rispetto a quelle applicabili al risarcimento di danni analoghi di natura interna.

Inoltre, tenuto conto delle particolarità della procedura ex art. 226 CE in relazione a norme procedurali nazionali, il principio di equivalenza è rispettato da una normativa nazionale che non preveda l'interruzione o la sospensione del termine di prescrizione quando la Commissione abbia avviato il procedimento di cui trattasi.

(v. punti 31-35)

(v. punti 39, 42, 45-46, dispositivo 2)

3. Il diritto comunitario non richiede che, quando la Commissione delle Comunità europee avvia un procedimento per inadempimento ex art. 226 CE, il termine di prescrizione del diritto al risarcimento nei confronti dello Stato che si sia reso responsabile di una violazione del diritto comunitario, previsto dalla normativa nazionale, sia interrotto o sospeso durante tale procedimento.

4. Il diritto comunitario non osta a che il termine di prescrizione di un'azione di risarcimento nei confronti dello Stato, basata sulla carente trasposizione di una direttiva, inizi a decorrere dalla data in cui i primi effetti lesivi di detta scorretta trasposizione si siano verificati e alla quale ne siano prevedibili altri, anche qualora tale data sia antecedente alla corretta trasposizione della direttiva in parola.

Infatti, la circostanza che la proposizione di un ricorso per inadempimento non abbia l'effetto di interrompere o sospendere il termine di prescrizione non rende impossibile o eccessivamente difficile, per il soggetto, esercitare i diritti conferitigli dal diritto comunitario, dal momento che un soggetto può presentare una domanda di risarcimento osservando le modalità previste a tal fine dal diritto nazionale senza dover attendere la pronuncia di una sentenza che dichiari la violazione del diritto comunitario da parte dello Stato membro.

La circostanza, infatti, che il termine di prescrizione previsto dal diritto nazionale inizi a decorrere da detta data non è tale da rendere praticamente impossibile o eccessivamente difficile l'esercizio dei diritti attribuiti dall'ordinamento giuridico comunitario.

(v. punti 49, 56, dispositivo 3)

5. Il diritto comunitario non osta all'applicazione di una normativa nazionale la quale prevede che un soggetto non possa ottenere il risarcimento del danno di cui abbia omesso, dolosamente o colposamente, di evitare la realizzazione sperando un'azione in giudizio, a condizione che si possa ragionevolmente esigere dal soggetto leso l'utilizzo dell'azione in giudizio in parola, il che spetta al giudice del rinvio valutare, alla luce del complesso delle circostanze della causa principale.

La probabilità che il giudice nazionale proponga una domanda di pronuncia pregiudiziale ex art. 234 CE o l'esistenza di un ricorso per inadempimento pendente dinanzi alla Corte non possono costituire, di per sé, un motivo sufficiente per concludere che non sia ragionevole esperire un'azione in giudizio.

In primo luogo, infatti, i chiarimenti ottenuti dal giudice nazionale in seguito ad una domanda di pronuncia pregiudiziale consentono di agevolarlo nell'applicazione del diritto comunitario, cosicché

l'utilizzo di tale strumento di cooperazione fra la Corte e le giurisdizioni nazionali non contribuisce affatto a rendere eccessivamente difficile per il soggetto l'esercizio dei diritti attribuitigli dal diritto comunitario. Non sarebbe pertanto ragionevole non utilizzare un'azione in giudizio per il solo motivo che in seguito ad essa verrebbe probabilmente proposta una domanda di pronuncia pregiudiziale.

In secondo luogo, il procedimento ex art. 226 CE è assolutamente indipendente dai procedimenti nazionali e non li sostituisce. Un ricorso per inadempimento costituisce, infatti, un sindacato obiettivo di legittimità nell'interesse comune. Anche se il risultato di un ricorso del genere può essere funzionale agli interessi del soggetto, resta ciò nondimeno ragionevole che quest'ultimo cerchi di evitare la realizzazione del danno azionando tutti i mezzi a sua disposizione, ossia utilizzando le vie giudiziarie disponibili.

(v. punti 65, 67, 69, dispositivo 4)