



Raccolta della giurisprudenza

CONCLUSIONI DELL'AVVOCATO GENERALE
MACIEJ SZPUNAR
presentate il 9 dicembre 2021¹

Causa C-278/20

**Commissione europea
contro**

Regno di Spagna

«Inadempimento di uno Stato – Violazione del diritto dell'Unione da parte del legislatore spagnolo – Danni causati ai singoli – Normativa nazionale che allinea il regime della responsabilità dello Stato legislatore per le violazioni del diritto dell'Unione al regime stabilito per le violazioni della Costituzione spagnola per fatto del legislatore – Risarcimento reso impossibile o eccessivamente difficile – Principi di effettività e di equivalenza»

I. Introduzione

1. La Corte lo afferma ripetutamente: il principio della responsabilità dello Stato per danni causati ai singoli da violazioni del diritto dell'Unione ad esso imputabili è inerente al sistema dei Trattati². Ai soggetti lesi è riconosciuto un diritto al risarcimento purché siano soddisfatte tre condizioni, vale a dire che la norma giuridica dell'Unione 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 singoli³.

2. Occorre ancora precisare che, fatto salvo il diritto al risarcimento, che si fonda direttamente sul diritto dell'Unione qualora siano soddisfatte tali condizioni, è nell'ambito della normativa interna sulla responsabilità che lo Stato è tenuto a riparare le conseguenze del danno arrecato, restando inteso che le condizioni stabilite dalle legislazioni nazionali in materia di risarcimento dei danni non possono essere meno favorevoli di quelle relative ad analoghi reclami di natura interna (principio di equivalenza) e non possono essere congegnate in modo da rendere praticamente impossibile o eccessivamente difficile ottenere il risarcimento (principio di effettività)⁴.

¹ Lingua originale: il francese.

² Sentenze del 19 novembre 1991, Francovich e a. (C-6/90 e C-9/90, EU:C:1991:428, punto 35); del 5 marzo 1996, Brasserie du pêcheur e Factortame (C-46/93 e C-48/93, EU:C:1996:79, punto 31); del 23 maggio 1996, Hedley Lomas (C-5/94, EU:C:1996:205, punto 24), e del 26 gennaio 2010, Transportes Urbanos y Servicios Generales (C-118/08, EU:C:2010:39, punto 29).

³ Sentenze del 5 marzo 1996, Brasserie du pêcheur e Factortame (C-46/93 e C-48/93, EU:C:1996:79, punto 51); del 23 maggio 1996, Hedley Lomas (C-5/94, EU:C:1996:205, punto 25), e del 26 gennaio 2010, Transportes Urbanos y Servicios Generales (C-118/08, EU:C:2010:39, punto 30).

⁴ Sentenze del 30 settembre 2003, Köbler (C-224/01, EU:C:2003:513, punto 58), e del 26 gennaio 2010, Transportes Urbanos y Servicios Generales (C-118/08, EU:C:2010:39, punto 31).

3. Questi due principi sono al centro del presente ricorso per inadempimento. Con il suo ricorso del 24 giugno 2020, la Commissione europea chiede infatti alla Corte di dichiarare che il Regno di Spagna, avendo adottato e mantenendo in vigore determinate disposizioni in materia di responsabilità dello Stato legislatore, è venuto meno agli obblighi ad esso incombenti in virtù dei principi di effettività ed equivalenza, che limitano l'autonomia procedurale⁵ di cui godono gli Stati membri quando stabiliscono le condizioni che disciplinano la loro responsabilità per danni causati ai singoli in violazione del diritto dell'Unione.

II. Diritto spagnolo

4. La Costituzione spagnola prevede, al suo articolo 106, paragrafo 2, che, «[n]ei termini stabiliti dalla legge, i singoli avranno diritto a essere indennizzati per qualunque lesione nei loro beni e diritti, salvo nei casi di forza maggiore, sempre che la lesione sia conseguenza del funzionamento dei servizi pubblici».

5. La Ley orgánica 6/1985 del Poder Judicial (legge organica 6/1985 sull'ordinamento giudiziario), del 1° luglio 1985⁶, come modificata dalla Ley orgánica 7/2015 (legge organica 7/2015), del 21 luglio 2015⁷, prevede, al suo articolo 4 bis, paragrafo 1, che «[i] giudici e gli organi giurisdizionali applicano il diritto dell'[Unione] in conformità alla giurisprudenza della Corte di giustizia dell'Unione europea».

6. La Ley 29/1998 reguladora de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa (legge 29/1998 sulla giurisdizione del contenzioso amministrativo), del 13 luglio 1998⁸, al suo articolo 31, enuncia quanto segue:

«1. Il ricorrente può chiedere che siano dichiarati illegittimi e, se del caso, annullati gli atti e le disposizioni che possono essere impugnati in forza del capo che precede.

2. Il ricorrente può altresì chiedere il riconoscimento di una situazione giuridica individuale e l'adozione di misure adeguate per il pieno ripristino di detta situazione, compreso, se del caso, il risarcimento dei danni».

7. L'articolo 71, paragrafo 1, lettera d), di detta legge così prevede:

«Quando la decisione o la sentenza accoglie il ricorso contenzioso amministrativo:

(...)

d) in caso di accoglimento di una domanda diretta a ottenere un risarcimento danni, viene dichiarato in tutti i casi il diritto al risarcimento e viene altresì precisato chi è tenuto a provvedervi. La sentenza fissa altresì l'ammontare del risarcimento se il ricorrente ne fa espressa domanda e se il fascicolo contiene elementi di prova sufficienti a tal fine. In caso contrario, vengono stabilite le basi per la determinazione di detto importo e la determinazione finale è rimessa alla fase esecutiva della sentenza».

⁵ Restando inteso che l'espressione «autonomia procedurale» si riferisce sia alle condizioni procedurali propriamente dette che alle condizioni sostanziali.

⁶ BOE n. 157, dal 2 luglio 1985, pag. 20632.

⁷ BOE n. 174, del 22 luglio 2015, pag. 61593.

⁸ BOE n. 167, del 14 luglio 1998, pag. 23516.

8. L'articolo 110, paragrafo 1, di detta legge enuncia quanto segue:

«In materia fiscale, di personale al servizio dell'amministrazione pubblica e di unità del mercato, gli effetti di una sentenza definitiva che ha riconosciuto una situazione giuridica individuale a favore di una o più persone possono essere estesi, in esecuzione di detta sentenza, ad altre persone ove ricorrano le seguenti condizioni:

- a) le parti interessate si trovano nella medesima situazione giuridica delle persone che beneficiano della sentenza favorevole;
- b) il giudice o il tribunale che ha emanato la decisione è altresì competente *ratione loci* a pronunciarsi sulle loro domande di riconoscimento di detta situazione individuale;
- c) le persone interessate chiedono l'estensione degli effetti della sentenza entro un termine di un anno a decorrere dall'ultima notifica di detta sentenza alle parti del procedimento. In caso di proposizione di un'impugnazione nell'interesse della legge o di un ricorso per revisione, detto termine decorre dall'ultima notifica della decisione che definisce in maniera definitiva l'impugnazione».

9. L'articolo 221 della Ley 58/2003 General Tributaria (legge 58/2003 sul codice generale delle imposte), del 17 dicembre 2003⁹, così dispone:

«1. La procedura di riconoscimento del diritto alla restituzione dell'indebito è avviata d'ufficio o su richiesta dell'interessato nei seguenti casi:

- a) in caso di doppio pagamento di debiti tributari o di sanzioni;
- b) in caso di versamento di un importo superiore a quello dovuto a seguito di un atto amministrativo o di un'autoliquidazione;

(...)».

10. La Ley 39/2015 del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas (legge 39/2015 che disciplina il procedimento amministrativo ordinario delle amministrazioni pubbliche), del 1° ottobre 2015¹⁰ (in prosieguo: la «legge 39/2015»), al suo articolo 67, dal titolo «Richieste di avvio di procedure di accertamento della responsabilità patrimoniale», prevede quanto segue:

«1. Gli interessati possono chiedere l'avvio di una procedura di accertamento della responsabilità solo a condizione che il loro diritto al risarcimento non sia prescritto. Il diritto di chiedere il risarcimento si prescrive in un anno a decorrere dall'evento o dall'atto che giustifica il risarcimento o dal momento in cui il relativo effetto dannoso si è manifestato. In caso di danno fisico o psicologico causato alle persone, il termine inizia a decorrere dalla guarigione o dalla determinazione della portata dei postumi.

(...)

⁹ BOE n. 302, del 18 dicembre 2003, pag. 23186.

¹⁰ BOE n. 236, del 2 ottobre 2015, pag. 89343.

Nei casi di responsabilità cui fa riferimento l'articolo 32, paragrafi 4 e 5, della legge [40/2015]^[11], il diritto al risarcimento si prescrive decorso un anno dalla pubblicazione nel *Boletín Oficial del Estado* o nella *Gazzetta ufficiale dell'Unione europea*, a seconda dei casi, della decisione che dichiara l'incostituzionalità della norma o la sua contrarietà al diritto dell'[Unione]».

11. L'articolo 106, paragrafo 4, della legge 39/2015 stabilisce quanto segue:

«Ove siano soddisfatte le condizioni di cui [all'articolo] 32, paragrafo 2, e [all'articolo] 34, paragrafo 1, della legge [40/2015], le amministrazioni pubbliche, nel dichiarare la nullità di una disposizione o di un atto, possono stabilire, nella medesima decisione, il risarcimento da riconoscersi agli interessati (...)».

12. La legge 40/2015 contiene nel suo titolo preliminare un capo IV, rubricato «Della responsabilità delle amministrazioni pubbliche», contenente gli articoli da 32 a 37.

13. L'articolo 32 di detta legge, concernente i principi che disciplinano la responsabilità delle amministrazioni pubbliche, così dispone:

«1. I singoli hanno il diritto di essere risarciti dalle amministrazioni pubbliche corrispondenti di tutte le lesioni ai loro beni o ai loro diritti quando tale lesione è conseguenza del funzionamento normale o anormale dei servizi pubblici, fatta eccezione per i casi di forza maggiore e per i danni di cui il singolo è tenuto a farsi carico in base alla legge.

L'annullamento, in via amministrativa o da parte dell'organo giurisdizionale del contenzioso amministrativo, di atti o disposizioni amministrative non dà luogo, di per sé, a un diritto al risarcimento.

2. In ogni caso, il danno invocato deve essere effettivo, economicamente valutabile e riferito specificamente a una persona o a un gruppo di persone.

3. Parimenti, i singoli hanno il diritto di essere risarciti dalle amministrazioni pubbliche di ogni lesione ai loro beni e ai loro diritti derivante dall'applicazione di atti legislativi di natura non espropriatoria di cui essi non siano giuridicamente tenuti a farsi carico, quando gli atti legislativi in questione lo prevedono e alle condizioni da essi precisate.

Ove siano soddisfatte le condizioni previste nei paragrafi che precedono, la responsabilità dello Stato legislatore può altresì essere riconosciuta nei seguenti casi:

a) quando i danni risultano dall'applicazione di una norma avente rango di legge dichiarata incostituzionale, a condizione che siano soddisfatti i requisiti indicati al paragrafo 4;

b) quando i danni risultano dall'applicazione di una norma contraria al diritto dell'[Unione], conformemente alle disposizioni di cui al paragrafo 5.

4. Se la lesione risulta dall'applicazione di una norma avente rango di legge dichiarata incostituzionale, il singolo può essere risarcito se ha ottenuto, dinanzi a un qualsiasi giudice, una decisione definitiva di rigetto di un ricorso proposto avverso l'atto amministrativo che ha causato il danno, a condizione che egli abbia invocato l'incostituzionalità successivamente riconosciuta.

¹¹ Ley 40/2015 de Régimen Jurídico del Sector Público (legge 40/2015 sul regime giuridico del settore pubblico), del 1° ottobre 2015 (BOE n. 236, del 2 ottobre 2015, pag. 89411) (in prosieguo: la «legge 40/2015»).

5. Se la lesione risulta dall'applicazione di una norma dichiarata contraria al diritto dell'[Unione], il singolo può essere risarcito se ha ottenuto, dinanzi a un qualsiasi giudice, una decisione definitiva di rigetto di un ricorso proposto avverso l'atto amministrativo che ha causato il danno, a condizione che egli abbia invocato la violazione del diritto dell'Unione successivamente riconosciuta. Devono essere inoltre soddisfatte le seguenti condizioni:

- a) la norma di diritto deve essere preordinata a conferire diritti ai singoli;
- b) la violazione deve essere sufficientemente qualificata;
- c) deve sussistere un nesso di causalità tra il mancato rispetto dell'obbligo posto a carico dell'amministrazione responsabile dal diritto dell'[Unione] e il danno subito dai singoli.

6. La decisione che dichiara l'incostituzionalità della norma avente rango di legge o la contrarietà di detta norma al diritto dell'[Unione] produce i suoi effetti a decorrere dalla sua pubblicazione nel *Boletín Oficial del Estado* o nella *Gazzetta ufficiale dell'Unione europea*, a seconda dei casi, salvo che la decisione stessa preveda diversamente.

(...)».

14. L'articolo 34 di detta legge, dal titolo «Risarcimento», prevede, al paragrafo 1:

«(...)

Nei casi di responsabilità patrimoniale cui si riferiscono i paragrafi 4 e 5 dell'articolo 32, sono risarcibili i danni verificatisi nei cinque anni anteriori alla data di pubblicazione della decisione che dichiara l'incostituzionalità della norma avente rango di legge o la contrarietà della norma al diritto dell'[Unione], salvo che la decisione stessa preveda diversamente».

III. Procedimento precontenzioso

15. A seguito delle denunce depositate da taluni singoli, il 25 luglio 2016 la Commissione avviava una procedura «EU Pilot» nei confronti del Regno di Spagna riferita agli articoli 32 e 34 della legge 40/2015 e con cui invocava una possibile violazione dei principi di equivalenza e di effettività. Detta procedura, rimasta infruttuosa, veniva chiusa il 18 gennaio 2017. La Commissione avviava quindi un procedimento d'infrazione.

16. Con lettera del 15 giugno 2017, la Commissione intimava al Regno di Spagna di presentare le sue osservazioni sulle perplessità espresse in relazione agli articoli 32 e 34 della legge 40/2015 rispetto ai principi di equivalenza e di effettività. Il 4 agosto 2017 detto Stato membro indicava alla Commissione le ragioni per cui riteneva che le disposizioni di cui trattasi fossero conformi a detti principi.

17. Il 26 gennaio 2018 la Commissione emetteva un parere motivato nel quale illustrava le ragioni per cui l'articolo 32, paragrafi da 3 a 6, e l'articolo 34, paragrafo 1, secondo comma, della legge 40/2015, nonché l'articolo 67, paragrafo 1, terzo comma, della legge 39/2015 erano, a suo avviso, contrari ai principi di effettività e di equivalenza e respingeva gli argomenti sollevati dal Regno di Spagna nella sua lettera del 4 agosto 2017.

18. Con lettera del 26 marzo 2018, a seguito di una riunione organizzata con i servizi della Commissione il 14 marzo 2018, il Regno di Spagna rispondeva al parere motivato, ribadendo la sua posizione secondo cui il regime spagnolo della responsabilità dello Stato rispetta i principi di equivalenza e di effettività. Con lettera del 20 novembre 2018, detto Stato membro riferiva tuttavia alla Commissione di aver riconsiderato la propria posizione e la sua intenzione di comunicare a breve un progetto di legge diretto ad adeguare il diritto spagnolo ai requisiti del diritto dell'Unione. Detto progetto veniva comunicato alla Commissione il 21 dicembre 2018.

19. Il 15 maggio 2019, a seguito di una nuova riunione organizzata il 18 marzo 2019, la Commissione inviava un documento al Regno di Spagna, osservando che, benché il progetto succitato potesse eventualmente mettere fine alla violazione del principio di equivalenza, così non era per la violazione del principio di effettività.

20. Con lettera del 31 luglio 2019, il Regno di Spagna comunicava che per il momento non era possibile formulare nuove proposte legislative in quanto il governo operava ad interim (*Gobierno en funciones*).

IV. Procedimento dinanzi alla Corte e conclusioni delle parti

21. Con ricorso del 24 giugno 2020, la Commissione chiede alla Corte di dichiarare che il Regno di Spagna, avendo adottato e mantenendo in vigore gli articoli 32, paragrafi da 3 a 6, e 34, paragrafo 1, secondo comma, della legge 40/2015, nonché l'articolo 67, paragrafo 1, terzo comma, della legge 39/2015, è venuto meno agli obblighi ad esso incombenti in forza dei principi di effettività ed equivalenza.

22. Il Regno di Spagna chiede alla Corte di dichiarare il ricorso irricevibile, nella misura in cui la Commissione ritiene che, in caso di suo accoglimento, detto Stato membro dovrebbe sottoporre a revisione il suo regime della responsabilità, e di respingere il ricorso.

23. Il Regno di Spagna e la Commissione hanno presentato osservazioni orali all'udienza tenutasi l'11 marzo 2020.

V. Analisi

A. Sulla ricevibilità

24. Nel suo controricorso, il Regno di Spagna sostiene che il presente ricorso deve essere dichiarato irricevibile nella parte in cui la Commissione chiede una revisione del regime spagnolo della responsabilità patrimoniale nel suo insieme, ampliando così l'oggetto del ricorso come determinato dal parere motivato.

25. Da una costante giurisprudenza della Corte risulta infatti che l'oggetto di un ricorso per inadempimento, in applicazione dell'articolo 258 TFUE, è determinato dal parere motivato della Commissione, cosicché il ricorso dev'essere basato sui medesimi motivi e mezzi di detto parere¹².

¹² Sentenze del 17 aprile 2018, Commissione/Polonia (Foresta di Białowieża) (C-441/17, EU:C:2018:255 punto 65); del 3 giugno 2021, Commissione/Germania (Valori limite – NO2) (C-635/18, non pubblicata, EU:C:2021:437, punto 47), e del 24 giugno 2021, Commissione/Spagna (Deterioramento dell'area naturale di Doñana) (C-559/19, EU:C:2021:512, punto 160).

26. È vero, come fa valere il Regno di Spagna, che la Commissione sostiene nel suo ricorso che, se la Corte dovesse considerare fondato il presente ricorso, il regime spagnolo dovrebbe essere modificato nel suo insieme.

27. Tuttavia, osservo che la Commissione individua espressamente le disposizioni oggetto del presente ricorso, vale a dire gli articoli 32, paragrafi da 3 a 6, e 34, paragrafo 1, secondo comma, della legge 40/2015, nonché l'articolo 67, paragrafo 1, terzo comma, della legge 39/2015, che concernono tutte l'insorgenza della responsabilità dello Stato legislatore per violazione del diritto dell'Unione. Inoltre, dal ricorso della Commissione emerge chiaramente che quest'ultimo rimette unicamente in discussione il regime giuridico della responsabilità dello Stato *legislatore* e concerne soltanto la responsabilità dello Stato derivante da atti *legislativi* contrari al diritto dell'Unione.

28. A tal riguardo, occorre sottolineare che, in udienza, la Commissione ha precisato ulteriormente le situazioni considerate dal presente ricorso. Si discute, quindi, della responsabilità dello Stato legislatore a fronte di una violazione del diritto dell'Unione, sia quando il pregiudizio subito deriva direttamente da un'azione o da un'omissione del legislatore, senza un atto amministrativo intermedio, sia quando esso risulta dall'adozione da parte dell'amministrazione di un atto amministrativo in applicazione di una legge, se l'amministrazione non disponeva, in realtà, di alcun margine di discrezionalità nel quadro dell'adozione di detto atto.

29. Osservo, inoltre, che il parere motivato riguardava le medesime disposizioni oggetto del presente ricorso e che la Commissione ivi formulava censure simili a quelle sviluppate nel suo ricorso, cosicché non può essere ravvisato un ampliamento dell'oggetto di ricorso.

30. Ritengo quindi che non vi siano dubbi quanto alla ricevibilità del presente ricorso.

B. Nel merito

1. Sul principio di effettività

31. La Commissione sostiene che il regime spagnolo della responsabilità dello Stato legislatore per violazione del diritto dell'Unione, come previsto all'articolo 32, paragrafo 5, della legge 40/2015, è contrario al principio di effettività poiché subordina il risarcimento del danno a tre condizioni, prevedendo, in primo luogo, che la possibilità di far valere la responsabilità dello Stato legislatore è subordinata a una dichiarazione di incompatibilità di un atto legislativo con il diritto dell'Unione da parte della Corte; in secondo luogo, che il singolo leso deve aver ottenuto in sede giurisdizionale, prima dell'introduzione del ricorso diretto all'accertamento della responsabilità, una decisione definitiva di rigetto di un ricorso proposto avverso l'atto amministrativo che ha causato il danno e, infine, in terzo luogo, che il singolo deve aver dedotto la violazione del diritto dell'Unione nell'ambito di detto previo ricorso.

32. La Commissione aggiunge che, da una parte, il termine di prescrizione dell'azione di accertamento della responsabilità dello Stato legislatore per violazione del diritto dell'Unione, previsto all'articolo 67, paragrafo 1, della legge 39/2015, e, dall'altra, la limitazione dei danni risarcibili a quelli subiti nei cinque anni anteriori alla dichiarazione di incompatibilità, prevista all'articolo 34, paragrafo 1, della legge 40/2015, sono anch'essi requisiti incompatibili con il principio di effettività.

33. Il Regno di Spagna sostiene, tuttavia, in via preliminare, che il ricorso deve essere respinto nella misura in cui la Commissione ha analizzato in maniera parziale e incompleta le disposizioni in questione. Secondo tale Stato membro, per stabilire se detto regime fosse, nel suo insieme, contrario al principio di effettività, la Commissione avrebbe dovuto prendere in considerazione nel suo complesso il regime spagnolo della responsabilità dei poteri pubblici in caso di violazione del diritto dell'Unione, tenendo conto altresì dell'ampio margine di discrezionalità di cui gli Stati membri dispongono nell'organizzare il regime di responsabilità dello Stato¹³.

34. Inizierò la mia analisi esaminando tale argomento; infatti, ove esso risultasse fondato, l'esame delle censure mosse dalla Commissione in merito alla violazione del principio di effettività da parte delle sole disposizioni considerate dovrebbe essere respinto.

a) Sull'individuazione di determinate disposizioni da parte della Commissione

35. Il Regno di Spagna sostiene che la Commissione è tenuta ad analizzare tutte le disposizioni nazionali che potrebbero risultare pertinenti per stabilire se il regime spagnolo della responsabilità patrimoniale dello Stato legislatore sia realmente contrario ai principi di effettività e di equivalenza.

36. Orbene, secondo detto Stato membro, sia i mezzi di ricorso «ordinari»¹⁴, che il «mezzo generale», previsto all'articolo 32, paragrafo 1, della legge 40/2015, consentendo di far valere la responsabilità delle amministrazioni pubbliche, assicurano che i singoli dispongano di mezzi di ricorso effettivi quando subiscono un danno a causa di una violazione del diritto dell'Unione da parte dei poteri pubblici. L'articolo 32, paragrafo 5, di detta legge sarebbe, di conseguenza, una disposizione supplementare, che prevede un ricorso specifico per i singoli che, avendo già proposto un ricorso, hanno ottenuto una decisione sfavorevole la quale non ha tenuto conto dell'incompatibilità con il diritto dell'Unione della disposizione di legge applicata.

37. Detto Stato membro sostiene che la Commissione, compiendo un'analisi parziale, avrebbe altresì proceduto a un'inversione dell'onere della prova dell'inadempimento contestato.

38. È vero che la giurisprudenza della Corte ha chiaramente stabilito che ciascun caso in cui si pone la questione se una disposizione procedurale nazionale renda impossibile o eccessivamente difficile l'applicazione del diritto dell'Unione dev'essere esaminato tenendo conto del ruolo di

¹³ Nelle proprie memorie, il Regno di Spagna sostiene in più occasioni che un'analisi d'insieme di detto regime è necessaria anche per stabilire l'esistenza di una violazione del principio di equivalenza. Tuttavia, da una parte, dall'essenza degli argomenti sviluppati da detto Stato membro risulta chiaramente che tale analisi globale avrebbe consentito soltanto di dimostrare l'effettività del regime di cui trattasi. Dall'altra, osservo che la censura della Commissione relativa alla violazione del principio di equivalenza si fonda esclusivamente su un confronto tra le azioni di accertamento della responsabilità dello Stato proposte in ragione di una legge incostituzionale, come previste all'articolo 32, paragrafo 4, della legge 40/2015, e le azioni di accertamento della responsabilità dello Stato proposte in ragione di una legge incompatibile, come previste all'articolo 32, paragrafo 5, di detta legge. Poco importa, quindi, a tale riguardo, analizzare l'insieme delle disposizioni dell'ordinamento giuridico spagnolo in materia di risarcimento dei danni causati dai pubblici poteri. Riferisco, pertanto, questo argomento sollevato dal Regno di Spagna al solo esame della sussistenza o meno di una violazione del principio di effettività.

¹⁴ Vale a dire il ricorso contenzioso amministrativo avverso l'atto che ha causato il danno, la procedura di revisione d'ufficio degli atti amministrativi, la procedura di ripetizione dell'indebito in materia fiscale e la procedura di estensione degli effetti di una sentenza o decisione in materia fiscale.

detta disposizione nell'insieme della procedura, dello svolgimento e delle peculiarità della stessa, dinanzi ai vari organi nazionali¹⁵, e che, qualora vengano in considerazione più procedimenti, il diritto dell'Unione non deve determinare quello che deve essere applicato¹⁶.

39. Tuttavia, non credo che tale esigenza implichi che occorra analizzare in maniera sistematica tutti i mezzi di ricorso che consentono, in generale, di far valere la responsabilità dello Stato quando l'oggetto del ricorso per inadempimento riguarda unicamente il regime della responsabilità dello Stato *legislatore*.

40. Interpreto, piuttosto, detta condizione come intesa a imporre un'analisi contestualizzata delle disposizioni contestate che può, incidenter tantum, implicare l'esame di altre disposizioni quando assumono rilevanza nella procedura in questione o hanno effettivamente il medesimo oggetto, vale a dire consentire di far valere la responsabilità dello Stato in forza di *leggi* incompatibili con il diritto dell'Unione.

41. Parimenti, per poter contestare alla Commissione il tentativo di voler privilegiare una procedura di accertamento della responsabilità dello Stato legislatore anziché un'altra, occorre altresì che le procedure descritte dal Regno di Spagna abbiano il medesimo oggetto, vale a dire, appunto, la possibilità di far valere la responsabilità dello Stato legislatore.

42. Orbene, a mio avviso, così non è. Nessuna delle disposizioni invocate dal Regno di Spagna ha per oggetto, né consente, in base al loro tenore letterale, il risarcimento di danni cagionati dallo Stato legislatore in violazione del diritto dell'Unione.

43. In primo luogo, il Regno di Spagna sostiene che i mezzi di ricorso «ordinari» consentono di richiedere il risarcimento del danno per la violazione del diritto dell'Unione da parte dei poteri pubblici.

44. È vero che ciascuno di questi mezzi di ricorso garantisce che i singoli possano, in un certo modo, ottenere un risarcimento in caso di danni causati dall'amministrazione in generale o, quanto meno, il ripristino della situazione anteriore e la limitazione del danno loro arrecato, e che una domanda di risarcimento dei danni può essere proposta in ragione di una violazione del diritto dell'Unione. Tuttavia, l'esame di questi diversi mezzi di ricorso mostra come nessuno di essi consenta di far valere la responsabilità dello Stato *legislatore*.

45. Anzitutto, la procedura di ripetizione dell'indebito in materia fiscale garantisce unicamente il ripristino di una situazione nel caso in cui l'amministrazione fiscale abbia riscosso un importo in eccesso e non consente assolutamente di far valere la responsabilità dello Stato legislatore e il risarcimento dei danni causati. Osservo, inoltre, che l'ambito della procedura di ripetizione dell'indebito, come previsto nel diritto spagnolo, è circoscritto *ratione materiae* al settore fiscale e detta procedura non può quindi, in nessun caso, essere invocata come mezzo di ricorso «ordinario» idoneo a consentire il risarcimento del danno causato dallo Stato legislatore in violazione del diritto dell'Unione.

¹⁵ Sentenze del 16 luglio 2020, Caixabank e Banco Bilbao Vizcaya Argentaria (C-224/19 e C-259/19, EU:C:2020:578, punto 85); del 20 maggio 2021, X (Veicoli cisterna di GPL) (C-120/19, EU:C:2021:398, punto 72), e del 10 giugno 2021, BNP Paribas Personal Finance (da C-776/19 a C-782/19, EU:C:2021:470, punto 28).

¹⁶ Sentenza del 4 ottobre 2018, Kantarev (C-571/16, EU:C:2018:807, punto 130).

46. Lo stesso vale, poi, per quanto attiene alla procedura di estensione degli effetti di una sentenza o decisione, anch'essa limitata *ratione materiae*. Tale procedura prevede che, in determinati settori, gli effetti di una sentenza definitiva che ha riconosciuto una situazione giuridica individuale a favore di una persona possano essere estesi ad altre persone nella medesima situazione. L'utilizzo di detta procedura quale mezzo di ricorso che consente di far valere la responsabilità dello Stato legislatore presuppone quindi che una prima sentenza o decisione definitiva abbia già riconosciuto la responsabilità dello Stato legislatore in una situazione identica. Detto mezzo di ricorso non può quindi essere considerato neanche esso come un mezzo di ricorso «ordinario», che garantisce l'effettività del regime della responsabilità dello Stato legislatore, dal momento che esso assume rilievo, in tale ipotesi, solo nei casi in cui la responsabilità dello Stato legislatore è già stata riconosciuta.

47. Inoltre, per quanto attiene alla procedura di revisione d'ufficio degli atti amministrativi, rilevo, da una parte, che essa consente di risarcire non i danni causati dalla legge direttamente, ma solo quelli causati da atti amministrativi e, dall'altra, che è rimessa interamente alla volontà dei poteri pubblici. Mi sembra quindi escluso che essa possa incidere in qualche modo sulla valutazione del regime della responsabilità dello Stato legislatore in Spagna.

48. Infine, il ricorso contenzioso amministrativo diretto contro un atto amministrativo lesivo riguarda anch'esso proprio la possibilità, incidentale e non sistematica, di ottenere il risarcimento per un danno *causato da un atto amministrativo*. La responsabilità dello Stato legislatore non può quindi essere fatta valere quando il danno è cagionato non da un atto amministrativo, ma *direttamente dalla legge*¹⁷, cosicché, ancora una volta, questa procedura non può essere considerata come un mezzo di ricorso «ordinario» che consente di far valere la responsabilità dello Stato legislatore¹⁸.

49. A tal proposito, è vero che la Commissione considera anche l'ipotesi in cui il danno è causato formalmente da un atto amministrativo, quando quest'ultimo è stato adottato dall'amministrazione in applicazione di una legge incompatibile con il diritto dell'Unione senza disporre di alcuna discrezionalità nella sua adozione. Un mezzo di ricorso siffatto consente indubbiamente ai singoli che hanno subito un danno a causa di detto atto di ottenere un risarcimento. Tuttavia, ancora una volta, si tratta formalmente di far valere non la responsabilità dello Stato legislatore, ma quella dell'autorità amministrativa quale autore dell'atto.

50. I mezzi di ricorso detti «ordinari», su cui il Regno di Spagna si fonda, sono quindi preordinati non a risarcire i danni causati dallo Stato legislatore in ragione di una violazione del diritto dell'Unione, ma unicamente a consentire un risarcimento dei danni causati dagli atti adottati dall'amministrazione sulla base di una legge incompatibile. Non si può pertanto contestare alla Commissione di aver effettuato un'analisi parziale del regime spagnolo della responsabilità dello Stato legislatore concentrandosi unicamente sull'articolo 32, paragrafi da 3 a 6, della legge 40/2015, le sole disposizioni pertinenti a questo riguardo.

¹⁷ Il Regno di Spagna sostiene, in più occasioni, che difficilmente un danno è causato da un atto legislativo in assenza di ogni atto amministrativo che vi dia applicazione, cosicché il ricorso avverso l'atto amministrativo potrebbe essere sufficiente a consentire ai singoli di ottenere il risarcimento dei danni da loro subito a causa della legge incompatibile con il diritto dell'Unione. Tuttavia, la giurisprudenza della Corte testimonia il contrario e le sentenze che fondano la responsabilità dello Stato per violazione del diritto dell'Unione riguardano proprio una mancata o un'errata trasposizione delle direttive da parte del legislatore lesiva dei singoli.

¹⁸ A tal riguardo, osservo che la Commissione interpreta la responsabilità dello Stato legislatore anche come riguardante le situazioni in cui il danno è causato da un atto amministrativo adottato in applicazione di una legge se l'amministrazione non disponeva di alcun margine di discrezionalità nel quadro della sua adozione.

51. In ogni caso, osservo che gli altri mezzi di ricorso indicati dal Regno di Spagna, pur non essendo oggetto del presente ricorso per inadempimento, sono tuttavia parte del ragionamento della Commissione, dal momento che la loro applicazione sarebbe una condizione preliminare per far valere la responsabilità dello Stato legislatore ai sensi dell'articolo 32, paragrafo 5, della legge 40/2015. Non si può quindi nemmeno contestare alla Commissione di aver compiuto un'analisi decontestualizzata del regime spagnolo della responsabilità dello Stato legislatore in caso di violazione del diritto dell'Unione¹⁹.

52. In secondo luogo, il Regno di Spagna sostiene che l'articolo 32 della legge 40/2015 consente, nel suo insieme, di far valere la responsabilità dello Stato legislatore, cosicché la Commissione non può considerare soltanto l'articolo 32, paragrafi da 3 a 6, di detta legge, e concentrare la sua argomentazione relativa alla asserita violazione del principio di effettività sull'articolo 32, paragrafo 5, della stessa.

53. A parere di detto Stato membro, l'articolo 32, paragrafo 1, della legge 40/2015 rappresenterebbe il «mezzo generale» per assicurare la riparazione dei danni causati ai singoli dallo Stato legislatore a causa di una violazione del diritto dell'Unione.

54. Sottolineo, a tale riguardo, che la posizione del Regno di Spagna è mutata in una certa misura nel corso del procedimento. Mentre le sue argomentazioni si concentrano, nelle sue memorie, sull'articolo 32, paragrafo 1, della legge 40/2015, in udienza detto Stato membro si è impegnato a dimostrare che la possibilità di far valere la responsabilità del legislatore era disciplinata dall'articolo 32, paragrafo 3, di detta legge.

55. Tuttavia, nessuno di questi argomenti merita di essere accolto.

56. Da un lato, dalla formulazione dell'articolo 32, paragrafo 1, della legge 40/2015 emerge chiaramente che esso consente il risarcimento «da parte delle amministrazioni pubbliche corrispondenti» di ogni danno subito dai singoli quando tale danno «è conseguenza del funzionamento normale o anormale dei servizi pubblici». Al di là del fatto che dubito che l'attività legislativa possa essere qualificata semplicemente come «attività di servizio pubblico» e che lo Stato legislatore possa essere considerato un'amministrazione pubblica tra le altre, osservo che una siffatta formulazione generale, che riguarda la responsabilità di tutte le amministrazioni pubbliche, contrasta con quella dell'articolo 32, paragrafi da 3 a 6, di detta legge, che è specifica per la responsabilità del solo Stato legislatore.

57. Se l'articolo 32, paragrafo 1, della legge 40/2015 costituisce quindi il «mezzo generale» per far valere la responsabilità dell'amministrazione, la responsabilità dello Stato *legislatore* è, dal canto suo, oggetto di disposizioni specifiche che sarebbero di fatto inutili se si ritenesse che detta prima disposizione fosse sufficiente per azionare la responsabilità dello Stato legislatore in caso di violazione del diritto dell'Unione. Non si può quindi ritenere che la disposizione succitata sia preordinata a consentire il risarcimento dei danni causati dallo Stato legislatore, dal momento che tale risarcimento è per l'appunto disciplinato dall'articolo 32, paragrafi da 3 a 6, di detta legge.

58. Dall'altro lato, l'argomento secondo cui l'articolo 32, paragrafo 3, della legge 40/2015 sarebbe la disposizione pertinente per consentire il risarcimento dei danni causati dallo Stato legislatore a causa di una legge incompatibile con il diritto dell'Unione eccede la formulazione stessa di detta disposizione. Quest'ultima prevede infatti che i singoli possano essere risarciti per ogni lesione ai

¹⁹ Affronterò più in dettaglio tale questione nel quadro dell'esame delle censure formulate dalla Commissione in merito al principio di effettività. V. paragrafi 67 e segg. delle presenti conclusioni.

loro beni o ai loro diritti «derivante dall'applicazione di atti legislativi (...) *quando gli atti legislativi in questione lo prevedono e alle condizioni da essi precisate*»²⁰. La disposizione di cui trattasi non riguarda quindi la responsabilità dello Stato legislatore in caso di violazione del diritto dell'Unione, ma unicamente il risarcimento da parte di quest'ultimo dei danni causati da una legge che non implica alcuna violazione del diritto dell'Unione, e a condizione che quest'ultima lo preveda.

59. Il Regno di Spagna sostiene, tuttavia, che la disposizione in parola è stata di recente interpretata dal Tribunal Supremo (Corte suprema, Spagna) nel senso che consente di far valere la responsabilità dello Stato legislatore in caso di violazione del diritto dell'Unione da parte di quest'ultimo.

60. A tal riguardo, è vero che la giurisprudenza della Corte ha stabilito che la portata delle disposizioni legislative, regolamentari o amministrative nazionali deve essere valutata tenendo conto dell'interpretazione che ne danno i giudici nazionali²¹. Benché la Corte possa quindi, talvolta, andare al di là del senso letterale di una disposizione per ricercare l'interpretazione data dai giudici nazionali, è tuttavia parimenti chiaro che pronunce giurisdizionali isolate in un contesto giurisprudenziale caratterizzato da un diverso orientamento non possono essere prese in considerazione²² e che quando una normativa nazionale forma oggetto di divergenti interpretazioni giurisprudenziali che siano plausibili, occorre dichiarare che, per lo meno, tale normativa non è sufficientemente chiara per garantire un'applicazione compatibile con il diritto dell'Unione²³.

61. In linea con detta giurisprudenza, ritengo che un'interpretazione giurisprudenziale isolata che si discosta dalla formulazione della disposizione interpretata non può essere presa in considerazione e che una siffatta interpretazione rischierebbe sempre, in ogni caso, di rendere oscura la normativa nazionale al punto da non consentire che ne sia garantita un'applicazione compatibile con il diritto dell'Unione.

62. Orbene, il Regno di Spagna invoca a fondamento dell'argomento da esso dedotto una sola sentenza del Tribunal Supremo (Corte suprema), fermo restando che tale sentenza attesterebbe asseritamente un'interpretazione divergente della legislazione, che oltrepassa quanto consentito del testo dell'articolo 32, paragrafo 3, della legge 40/2015²⁴. Detto Stato membro sottolinea, esso stesso, peraltro che il ricorso, seppur dichiarato ricevibile, è stato però poi respinto per mancato soddisfacimento delle condizioni poste dalla disposizione in questione.

63. Un siffatto esempio isolato non mi sembra quindi sufficiente a dimostrare che l'articolo 32, paragrafo 3, della legge 40/2015 consentirebbe di far valere la responsabilità dello Stato legislatore in caso di violazione del diritto dell'Unione, quando non siano soddisfatte le condizioni indicate da detta disposizione.

²⁰ Il corsivo è mio.

²¹ Sentenze del 18 luglio 2007, Commissione/Germania (C-490/04, EU:C:2007:430, punto 49), e del 16 settembre 2015, Commissione/Slovacchia (C-433/13, EU:C:2015:602, punto 81).

²² Sentenza del 9 dicembre 2003, Commissione/Italia (C-129/00, EU:C:2003:656, punto 32).

²³ Sentenza del 9 dicembre 2003, Commissione/Italia (C-129/00, EU:C:2003:656, punto 33).

²⁴ A questo proposito, osservo che detto Stato membro non ha precisato se la sentenza in questione sia una sentenza pronunciata in cassazione ai fini dell'unificazione della giurisprudenza, circostanza questa che non può essere desunta dal solo fatto che la sentenza è stata pronunciata dal Tribunal Supremo (Corte suprema). Infatti, come sostenuto da detto Stato membro, il Tribunal Supremo (Corte suprema) è il solo chiamato a pronunciarsi sulle domande relative alla responsabilità dello Stato legislatore.

64. In ogni caso, anche ammettendo che la sentenza invocata dal Regno di Spagna possa essere interpretata nel senso che consente di far valere la responsabilità del legislatore sulla base dell'articolo 32, paragrafo 3, della legge 40/2015, in contrasto con le condizioni enunciate da detta disposizione, si deve constatare che la normativa nazionale non sarebbe allora sufficientemente chiara da consentire un'applicazione compatibile con il diritto dell'Unione.

65. Date le circostanze, posto che né i mezzi di ricorso «ordinari», né l'articolo 32, paragrafi 1 e 3, della legge 40/2015 sono preordinati a consentire di far valere la responsabilità dello Stato legislatore per i danni causati ai singoli in caso di violazione del diritto dell'Unione, non si può contestare alla Commissione di essersi concentrata sul solo articolo 32, paragrafo 5, della legge 40/2015, unica disposizione pertinente a questo riguardo, per verificare se il regime spagnolo della responsabilità dello Stato legislatore in caso di violazione del diritto dell'Unione sia conforme al principio di effettività.

66. Ritengo pertanto che l'argomento dedotto in via principale dal Regno di Spagna debba essere respinto. Esaminerò ora le censure formulate dalla Commissione con riferimento alla violazione del principio di effettività da parte del regime spagnolo della responsabilità dello Stato legislatore in caso di violazione del diritto dell'Unione.

b) Sulle condizioni enunciate all'articolo 32, paragrafo 5, della legge 40/2015

67. La Commissione sostiene che le condizioni enunciate all'articolo 32, paragrafo 5, della legge 40/2015 perché sorga la responsabilità dello Stato legislatore in caso di violazione del diritto dell'Unione sono incompatibili con il principio di effettività. Esaminerò quindi, una dopo l'altra, queste tre condizioni, al fine di stabilire se esse possano rendere praticamente impossibile o eccessivamente difficile l'ottenimento del risarcimento di un danno causato dallo Stato legislatore a causa di una violazione del diritto dell'Unione.

1) Condizione consistenze nella previa esistenza di una sentenza della Corte che dichiara l'incompatibilità dell'atto legislativo con il diritto dell'Unione

68. La Commissione sottolinea che l'articolo 32, paragrafo 5, della legge 40/2015 prevede che il danno deve «risulta[re] dall'applicazione di una norma dichiarata contraria al diritto dell'Unione», fermo restando che l'articolo 67, paragrafo 1, della legge 39/2015 precisa che la decisione che dichiara la norma contraria al diritto dell'Unione deve essere pubblicata nella *Gazzetta ufficiale dell'Unione europea*.

69. Posto che solo le decisioni della Corte sono pubblicate nella *Gazzetta ufficiale dell'Unione europea* e che, inoltre, solo le sentenze pronunciate a seguito di un ricorso per inadempimento possono dar luogo a una dichiarazione di incompatibilità del diritto nazionale con il diritto dell'Unione, la Commissione interpreta l'articolo 32, paragrafo 5, della legge 40/2015, in combinato disposto con l'articolo 67, paragrafo 1, della legge 39/2015, nel senso che subordina la proposizione di un'azione di accertamento della responsabilità dello Stato legislatore alla previa esistenza di una sentenza della Corte che dichiara un inadempimento.

70. Il Regno di Spagna riconosce che, in forza dell'articolo 32, paragrafo 5, della legge 40/2015 e dell'articolo 67, paragrafo 1, della legge 39/2015, per far valere la responsabilità dello Stato legislatore è richiesta una decisione della Corte sull'incompatibilità con il diritto dell'Unione, precisando peraltro che non deve necessariamente trattarsi di una sentenza pronunciata a seguito di un ricorso per inadempimento.

71. Dalla giurisprudenza della Corte risulta chiaramente che il risarcimento del danno causato da una violazione del diritto dell'Unione da parte di uno Stato membro non è subordinato né al requisito di una previa constatazione di un inadempimento del diritto dell'Unione imputabile allo Stato²⁵, né al requisito che l'esistenza di una violazione siffatta risulti da una sentenza pronunciata dalla Corte in via pregiudiziale²⁶.

72. La prima condizione di cui all'articolo 32, paragrafo 5, della legge 40/2015, in combinato disposto con l'articolo 67, paragrafo 1, della legge 39/2015, non contestata dal Regno di Spagna, la quale richiede l'esistenza di una previa dichiarazione d'incompatibilità di un atto legislativo con il diritto dell'Unione pubblicata nella Gazzetta ufficiale, quale condizione preliminare per azionare la responsabilità dello Stato legislatore, mi sembra quindi manifestamente contraria alla giurisprudenza della Corte e può rendere praticamente impossibile o eccessivamente difficile ottenere il risarcimento di un danno causato dallo Stato legislatore.

73. Il Regno di Spagna contesta, tuttavia, che detto requisito sia contrario al principio di effettività. Esso ribadisce, a tal riguardo, le sue argomentazioni concernenti l'esistenza di altri mezzi di ricorso che consentono di far valere la responsabilità dei poteri pubblici in Spagna in caso di violazione del diritto dell'Unione. Detto Stato membro spiega che l'articolo 32, paragrafo 5, della legge 40/2015 costituisce un mezzo di ricorso supplementare²⁷ che consente di far valere la responsabilità dello Stato legislatore in violazione dell'autorità di cosa giudicata quando i ricorsi precedentemente presentati avverso l'atto controverso sono stati respinti. A suo avviso, solo una sentenza della Corte, che spiegherebbe effetti erga omnes, potrebbe consentire di rimettere in discussione l'autorità di cosa giudicata.

74. In primo luogo, come ho già osservato, nessuno dei mezzi di ricorso invocati dal Regno di Spagna ha ad oggetto la responsabilità dello Stato legislatore per atti legislativi contrari al diritto dell'Unione. Lungi dal costituire una possibilità supplementare di far valere la responsabilità dello Stato, l'articolo 32, paragrafo 5, della legge 40/2015 rappresenta quindi l'unica possibilità per ottenere il risarcimento dei danni causati dallo Stato legislatore a seguito di una violazione del diritto dell'Unione.

75. Inoltre, come osserva la Commissione, mi sembra inerente al principio stesso della responsabilità dello Stato per violazione del diritto dell'Unione che detta disposizione assuma rilevanza solo in ultima istanza, quando gli altri rimedi giuridici disponibili non hanno consentito ai singoli di proteggere efficacemente i diritti che essi traggono dal diritto dell'Unione. Questa caratteristica del meccanismo di responsabilità dello Stato per violazione del diritto dell'Unione non ne fa, peraltro, un mezzo di ricorso «supplementare», tale da giustificare la necessità dell'esistenza di una previa sentenza della Corte per essere attuata.

²⁵ Sentenza del 24 marzo 2009, *Danske Slagterier* (C-445/06, EU:C:2009:178, punto 37).

²⁶ Sentenza del 26 gennaio 2010, *Transportes Urbanos y Servicios Generales* (C-118/08, EU:C:2010:39, punto 38).

²⁷ Esso qualifica persino questo mezzo di ricorso come «residuale», ma ha poi ritrattato l'uso di questo termine in udienza.

76. In secondo luogo, non comprendo la pertinenza dell'argomento dedotto dal Regno di Spagna in merito all'esigenza di proteggere l'autorità di cosa giudicata. Da una parte, nulla nel testo dell'articolo 32, paragrafo 5, della legge 40/2015 suggerisce che il suo ambito di applicazione riguardi la possibilità di far valere la responsabilità dello Stato legislatore in violazione dell'autorità di cosa giudicata. Dall'altra, a mio avviso, la proposizione di un'azione di accertamento della responsabilità dello Stato legislatore, dopo il rigetto di un ricorso avverso l'atto lesivo, non viola in alcun modo l'autorità di cosa giudicata della sentenza pronunciata all'esito di detto ricorso.

77. Dalla giurisprudenza della Corte risulta che un procedimento inteso a far dichiarare la responsabilità dello Stato non ha lo stesso oggetto e non implica necessariamente le stesse parti del procedimento relativo all'atto lesivo e che ha dato luogo alla decisione che ha acquisito l'autorità della cosa definitivamente giudicata²⁸. Il sorgere della responsabilità dello Stato legislatore non mira a consentire il riesame di una decisione giudiziale definitiva e a rimettere in discussione i rapporti giuridici da essa riconosciuti, ma a rimediare alle carenze che hanno impedito di garantire la tutela dei diritti che i singoli traggono dalla normativa dell'Unione. Benché si tratti di una problematica estranea al presente ricorso, osservo che la Corte lo riconosce esplicitamente con riferimento alle azioni di accertamento della responsabilità dello Stato per una violazione del diritto dell'Unione da parte di una giurisdizione nazionale: il principio dell'autorità di cosa giudicata non si oppone, in linea di principio, al riconoscimento del principio della responsabilità di uno Stato²⁹.

78. Gli argomenti formulati dal Regno di Spagna non possono quindi rimettere in discussione la constatazione che il requisito dell'esistenza di una sentenza della Corte anteriore alla chiamata in causa della responsabilità dello Stato legislatore è contrario al principio di effettività.

2) Condizione consistente nell'esistenza di una decisione definitiva di rigetto di un ricorso proposto dal singolo leso contro l'atto amministrativo che ha cagionato il danno

79. La Commissione sostiene che l'articolo 32, paragrafo 5, della legge 40/2015, in forza del quale il singolo deve, prima di poter presentare un ricorso sulla base di esso, aver ottenuto dinanzi a un qualsiasi giudice una decisione definitiva di rigetto di un ricorso proposto avverso l'atto amministrativo che ha causato il danno, è formulato in termini assoluti e, per tale ragione, contrario al principio di effettività poiché non prevede alcuna eccezione nell'ipotesi che l'esperimento di un previo mezzo di ricorso possa comportare difficoltà eccessive, segnatamente nel caso in cui il danno sia cagionato direttamente dalla legge.

80. Secondo il Regno di Spagna, detta condizione nasce dalla necessità di conciliare il principio della certezza del diritto con quello del risarcimento dei danni causati dallo Stato legislatore. Sarebbe altresì difficilmente ipotizzabile che un danno possa essere causato direttamente da un atto legislativo senza interposizione di un atto amministrativo. Inoltre, detto Stato membro sostiene che la condizione di cui trattasi non può essere interpretata nel senso che impone l'esaurimento dei mezzi di ricorso prima di proporre un'azione sulla base dell'articolo 32, paragrafo 5, della legge 40/2015, dal momento che il testo si riferisce unicamente a una «decisione definitiva».

²⁸ V., in tal senso, sentenza del 30 settembre 2003, Köbler (C-224/01, EU:C:2003:513, punto 39).

²⁹ Sentenze del 30 settembre 2003, Köbler (C-224/01, EU:C:2003:513, punto 40); del 24 ottobre 2018, XC e a. (C-234/17, EU:C:2018:853, punto 58), nonché sentenza del 29 luglio 2019, Hochtief Solutions Magyarországi Fióktelepe (C-620/17, EU:C:2019:630, punto 64).

81. A questo proposito, ricordo che, per quanto riguarda la responsabilità di uno Stato membro per violazione del diritto dell'Unione, il giudice nazionale può verificare se il soggetto leso abbia dato prova di una ragionevole diligenza per evitare il danno o limitarne l'entità e, in particolare, se esso abbia tempestivamente esperito tutti i rimedi giuridici a sua disposizione³⁰. Infatti, in forza di un principio generale comune agli ordinamenti giuridici degli Stati membri, la persona lesa, per evitare di doversi accollare il pregiudizio, deve dimostrare di avere agito con ragionevole diligenza per limitare l'entità del danno³¹.

82. Orbene, è proprio questo che prevede l'articolo 32, paragrafo 5, della legge 40/2015, che subordina la possibilità di far valere la responsabilità dello Stato legislatore alla condizione che il singolo leso abbia preliminarmente proposto ricorso avverso l'atto amministrativo adottato in applicazione della legge incompatibile. Contestando, in tempo utile, la validità dell'atto amministrativo lesivo mediante un ricorso contenzioso amministrativo, un'azione di ripetizione dell'indebito o un'estensione degli effetti di una sentenza, il singolo leso avrebbe evidentemente potuto evitare il danno da lui invocato o, quantomeno, limitarne la portata³².

83. Inoltre, come osserva il Regno di Spagna, l'articolo 32, paragrafo 5, della legge 40/2015 non impone l'esaurimento dei mezzi di ricorso anteriormente alla proposizione dell'azione di accertamento della responsabilità dello Stato legislatore, ma soltanto il rigetto di un ricorso, non importa da parte di quale autorità. Il requisito di aver contestato la validità dell'atto lesivo non implica quindi che la persona lesa debba aver sistematicamente esperito tutti i rimedi giuridici disponibili e non eccede la diligenza che da essa ci si può legittimamente attendere per limitare la portata del danno.

84. Questa seconda condizione relativa all'attuazione del meccanismo della responsabilità dello Stato legislatore in caso di violazione del diritto dell'Unione, prevista dall'articolo 32, paragrafo 5, della legge 40/2015, non è quindi, a mio avviso, contraria al principio di effettività quando il danno è formalmente causato da un atto amministrativo adottato in applicazione di una legge incompatibile con il diritto dell'Unione.

85. Osservo peraltro che una condizione siffatta esiste anche con riferimento ai ricorsi per responsabilità dell'Unione, che il Regno di Spagna chiede alla Corte di prendere in considerazione nell'analisi del principio di effettività, posto che la Corte ha stabilito che l'azione per risarcimento danni nei confronti dell'Unione è irricevibile quando è diretta contro la stessa illegittimità e tende ad ottenere lo stesso risultato patrimoniale del ricorso di annullamento dell'atto dell'istituzione che arreca il pregiudizio e che la persona lesa ha omesso di esperire tempestivamente³³.

86. Tuttavia, diverso è il caso in cui il danno sia causato direttamente dalla legge, senza interposizione di un atto amministrativo. Come ho già precisato, e contrariamente a quanto sostenuto dal Regno di Spagna, un tale caso è facilmente ipotizzabile: una legge non produce i suoi effetti unicamente per il tramite di atti amministrativi.

³⁰ Sentenze del 5 marzo 1996, *Brasserie du pêcheur e Factortame* (C-46/93 e C-48/93, EU:C:1996:79, punto 84), e del 24 marzo 2009, *Danske Slagterier* (C-445/06, EU:C:2009:178, punto 60).

³¹ Sentenze del 5 marzo 1996, *Brasserie du pêcheur e Factortame* (C-46/93 e C-48/93, EU:C:1996:79, punto 84), e del 24 marzo 2009, *Danske Slagterier* (C-445/06, EU:C:2009:178, punto 61).

³² V., a tal riguardo, conclusioni dell'avvocato generale Poiras Maduro nella causa *Transportes Urbanos y Servicios Generales* (C-118/08, EU:C:2009:437, paragrafi 19 e segg.).

³³ Sentenza del 14 settembre 1999, *Commissione/AssiDomän Kraft Products e a.* (C-310/97 P, EU:C:1999:407, punto 59).

87. Dalla giurisprudenza della Corte emerge chiaramente che è sì conforme al principio di effettività prevedere che un soggetto non possa ottenere il risarcimento del danno di cui abbia omesso, dolosamente o colposamente, di evitare la realizzazione sperando le azioni in giudizio a sua disposizione, ma a condizione che si possa ragionevolmente esigere dal soggetto leso l'utilizzo dell'azione in parola³⁴.

88. Come osserva la Commissione, il testo dell'articolo 32, paragrafo 5, della legge 40/2015 non prevede alcuna eccezione alla condizione della previa presentazione, da parte del singolo leso, di un ricorso avverso l'atto amministrativo che ha causato il danno, nemmeno nel caso in cui un tale atto non esista poiché la legge stessa è la causa diretta del danno. Orbene, è evidente che non si può ragionevolmente imporre a un singolo di proporre un ricorso avverso un atto inesistente per poter far valere la responsabilità dello Stato legislatore sulla base della suddetta disposizione.

89. Nel caso di un danno causato direttamente dalla legge, questa condizione ha in realtà l'effetto di precludere la proposizione di ogni azione di accertamento della responsabilità dello Stato legislatore ove il danno derivi direttamente dalla legge.

90. In udienza, il Regno di Spagna si è fondato su una sentenza del Tribunal Supremo (Corte suprema) che ha riconosciuto la possibilità di far valere la responsabilità dello Stato legislatore per violazione della Costituzione spagnola anche in assenza di un atto amministrativo di esecuzione, benché l'articolo 32, paragrafo 4, della legge 40/2015 preveda, al pari dell'articolo 32, paragrafo 5, di detta legge, lo stesso requisito del previo ricorso. Orbene, come già osservato, una singola interpretazione giurisprudenziale in contrasto con la formulazione letterale della disposizione interpretata non può, a mio avviso, essere presa in considerazione e rischierebbe sempre, comunque, di rendere oscura la normativa nazionale al punto da non consentire che ne sia garantita un'applicazione compatibile con il diritto dell'Unione. A maggior ragione quando, come dedotto dal Regno di Spagna, si tratta di ragionare per analogia con l'interpretazione di una disposizione diversa da quella in questione.

91. Ritengo pertanto che l'articolo 32, paragrafo 5, della legge 40/2015 sia contrario al principio di effettività poiché detta disposizione subordina sempre la possibilità di far valere la responsabilità dello Stato legislatore per violazione del diritto dell'Unione alla previa proposizione, da parte della persona lesa, di un'azione avverso un atto amministrativo, anche quando il danno deriva direttamente dalla legge.

3) Condizione secondo la quale, nel quadro di un ricorso proposto avverso l'atto amministrativo che ha causato il danno, il singolo leso deve aver invocato la violazione del diritto dell'Unione successivamente riconosciuta

92. A norma dell'articolo 32, paragrafo 5, della legge 40/2015, la chiamata in causa della responsabilità dello Stato legislatore presuppone che la violazione del diritto dell'Unione, successivamente riconosciuta, sia stata dedotta nel quadro di un ricorso proposto avverso l'atto amministrativo lesivo. Secondo la Commissione, un tale requisito limiterebbe la possibilità di ottenere il risarcimento dei danni causati dallo Stato legislatore ai casi in cui la disposizione del diritto dell'Unione violata spiega effetto diretto, il che contrasterebbe con il principio di effettività.

³⁴ Sentenza del 24 marzo 2009, Danske Slagterier (C-445/06, EU:C:2009:178, punto 69).

93. A parere della Commissione, posto che solo le disposizioni aventi effetto diretto comportano l'obbligo, per il giudice nazionale, di disapplicare una norma del suo diritto interno contraria a dette disposizioni del diritto dell'Unione, non si può ragionevolmente pretendere dai singoli lesi che invochino disposizioni non dotate di effetto diretto quando invece invocare tali disposizioni non inciderebbe in alcun modo sull'esito del ricorso.

94. Il Regno di Spagna obietta che la limitazione della responsabilità dello Stato per violazione del diritto dell'Unione alle disposizioni aventi effetto diretto non trova fondamento in nessuna disposizione dell'ordinamento giuridico spagnolo. Il fatto che solo le disposizioni che spiegano effetto diretto possono comportare l'obbligo per un giudice nazionale di disapplicare le disposizioni nazionali contrarie non incide minimamente sulla possibilità e sull'opportunità di invocare, nel quadro di un ricorso avverso l'atto amministrativo lesivo, anche le violazioni, da parte del diritto nazionale, di disposizioni di diritto dell'Unione prive di tale effetto diretto.

95. Preciso che questa censura rileva unicamente per quanto attiene ai danni causati dalla legge con interposizione di un atto amministrativo, poiché, come dimostrato ai paragrafi 83 e seguenti delle presenti conclusioni, solo in detto contesto è conforme con il principio di effettività subordinare l'azione di accertamento della responsabilità dello Stato alla proposizione di un ricorso avverso l'atto amministrativo che ha causato il danno. Nel caso in cui il danno sia causato direttamente dalla legge, poco importa sapere se sia conforme al principio di effettività esigere la deduzione della violazione del diritto dell'Unione nel quadro del ricorso avverso l'atto amministrativo lesivo, dal momento che la proposizione di un siffatto ricorso non può evidentemente essere imposta.

96. Come osserva la Commissione, la Corte ha chiaramente stabilito che un giudice nazionale non è tenuto a disapplicare una disposizione del suo diritto nazionale contraria a una disposizione del diritto dell'Unione, qualora quest'ultima disposizione sia priva di effetto diretto³⁵. Tuttavia, contrariamente da quanto sostiene la Commissione, non credo che ciò implichi che, nel quadro di un'azione avverso un atto amministrativo, sia superfluo invocare la violazione da parte delle disposizioni nazionali di norme del diritto dell'Unione prive di effetto diretto.

97. Certamente, il fatto che il soggetto leso invochi la violazione, da parte del diritto nazionale, di una disposizione priva di effetto diretto non potrà quindi comportare la disapplicazione delle disposizioni nazionali in esame nel quadro del ricorso proposto avverso l'atto amministrativo lesivo.

98. Tuttavia, una invocazione utile delle disposizioni del diritto dell'Unione dinanzi ai giudici nazionali non può ridursi alla sola invocabilità di esclusione, come sembra suggerire la Commissione. Disposizioni del diritto dell'Unione prive di effetto diretto possono essere invocate dinanzi al giudice nazionale, segnatamente, nel quadro dell'obbligo di interpretazione conforme di quest'ultimo e incidere sull'esito della controversia, anche in assenza di un effetto diretto.

99. La Commissione non può quindi validamente sostenere che la terza condizione prevista per l'introduzione di un'azione di accertamento della responsabilità dello Stato legislatore per violazione del diritto dell'Unione, consistente nell'esigere che sia invocata la violazione del diritto dell'Unione nel quadro di un ricorso avverso l'atto lesivo, ha l'effetto di limitare il sorgere della responsabilità dello Stato legislatore alle sole violazioni delle disposizioni aventi effetto diretto.

³⁵ Sentenza del 24 giugno 2019, *Popławski* (C-573/17, EU:C:2019:530, punto 68).

100. Ciò non significa però che la condizione consistente nella necessità che sia stata invocata la violazione del diritto dell'Unione nel quadro di un ricorso avverso l'atto amministrativo lesivo per poter poi far valere la responsabilità dello Stato legislatore sia conforme al principio di effettività.

101. L'articolo 32, paragrafo 5, della legge 40/2015 prevede, infatti, che il singolo deve aver invocato, nell'ambito di un precedente ricorso, la violazione del diritto dell'Unione «successivamente riconosciuta» nella decisione che dichiara la norma contraria al diritto dell'Unione. Pertanto, il singolo non solo deve aver contestato la validità dell'atto amministrativo che gli arreca un danno, ma deve anche aver correttamente identificato la precisa disposizione del diritto dell'Unione violata e aver anticipato, secondo la logica di detto articolo 32, paragrafo 5, una decisione della Corte su questo punto.

102. È sì vero che la proposizione di un ricorso avverso l'atto lesivo, da una parte, testimonia che la persona lesa ha dato prova di una ragionevole diligenza per evitare il danno o limitarne l'entità e, dall'altra, può quindi, a tale riguardo, costituire una condizione per un successivo ricorso di accertamento della responsabilità; tuttavia, il fatto di non aver correttamente identificato la precisa disposizione del diritto dell'Unione violata non può, a mio avviso, precludere il risarcimento del danno. Infatti, non si può contestare a un singolo, con conseguente perdita da parte sua del diritto al risarcimento di un danno subito, di non aver individuato lui stesso la disposizione del diritto dell'Unione violata dallo Stato, quando invece compete anzitutto allo Stato garantire la conformità del suo diritto con il diritto dell'Unione e al giudice nazionale applicare le disposizioni del diritto dell'Unione.

103. Un siffatto requisito equivarrebbe quindi a imporre ai singoli lesi, in contrasto con il principio di effettività, un onere che oltrepassa la ragionevole diligenza che ci si può da loro attendere per limitare la portata del pregiudizio.

104. Da quanto precede risulta che l'articolo 32, paragrafo 5, della legge 40/2015 è contrario al principio di effettività poiché detta disposizione subordina il sorgere della responsabilità dello Stato legislatore al previo accertamento, da parte della Corte, di un'incompatibilità del diritto nazionale con il diritto dell'Unione e alla previa proposizione, avverso l'atto amministrativo lesivo, di un ricorso nell'ambito del quale sia stata invocata la violazione del diritto dell'Unione successivamente riconosciuta dalla sentenza della Corte, senza che detta disposizione preveda accorgimenti per il caso in cui il danno sia causato da un atto legislativo senza interposizione di un atto amministrativo.

4) Calcolo del termine di prescrizione e limitazione dei danni risarcibili, ai sensi dell'articolo 32, paragrafo 5, della legge 40/2015

105. Secondo la Commissione, l'articolo 67 della legge 39/2015, a norma del quale il diritto di chiedere il risarcimento di un danno si prescrive in un anno dalla pubblicazione nella *Gazzetta ufficiale dell'Unione europea* della decisione che dichiara l'atto legislativo contrario al diritto dell'Unione, e l'articolo 34, paragrafo 1, della legge 40/2015, che dispone che siano risarcibili solo i danni verificatisi nei cinque anni anteriori alla data di tale pubblicazione, sono contrari al principio di effettività.

106. A parere della Commissione, posto che per far valere la responsabilità dello Stato legislatore non è necessaria una decisione della Corte, le disposizioni che fanno dipendere il termine di prescrizione e i danni risarcibili da una siffatta decisione della Corte sono anch'esse contrarie al diritto dell'Unione.

107. Il Regno di Spagna ribadisce che la previa esistenza di una sentenza da parte della Corte, quale condizione perché sorga la responsabilità dello Stato legislatore, non contrasta con il principio di effettività, cosicché nemmeno il termine di prescrizione e la limitazione dei danni risarcibili ledono detto principio, tanto più che la durata dei termini in questione non è contestata dalla Commissione.

108. A tal riguardo, basti osservare, come dimostrato ai paragrafi 68 e seguenti delle presenti conclusioni, che la condizione prevista all'articolo 32, paragrafo 5, della legge 40/2015, consistente nella previa esistenza, affinché sorga la responsabilità dello Stato legislatore, di una decisione della Corte che dichiara le disposizioni del diritto nazionale contrarie al diritto dell'Unione, è in contrasto con il principio di effettività.

109. Date le circostanze, sono parimenti in contrasto con il principio di effettività sia il termine di prescrizione dell'azione di accertamento della responsabilità dello Stato legislatore, sia la limitazione dei danni risarcibili a tale titolo, che dipendono entrambi dall'esistenza di una siffatta decisione della Corte nella misura in cui quest'ultima costituisce il *dies a quo* di questi due termini.

110. Alla luce di quanto precede, il regime spagnolo della responsabilità dello Stato legislatore per violazione del diritto dell'Unione è, a mio avviso, contrario al principio di effettività.

2. *Sul principio di equivalenza*

111. La Commissione sostiene che il regime spagnolo della responsabilità dello Stato legislatore è contrario al principio di equivalenza nella misura in cui prevede, all'articolo 32, paragrafo 5, della legge 40/2015, che, per far valere detta responsabilità in caso di violazione del diritto dell'Unione è necessario che la disposizione del diritto dell'Unione violata sia preordinata a riconoscere diritti a un singolo e che la violazione sia sufficientemente qualificata, mentre queste due condizioni non sono richieste per l'azione di accertamento della responsabilità dello Stato legislatore nell'ipotesi della violazione della Costituzione spagnola. L'azione di accertamento della responsabilità dello Stato legislatore per violazione del diritto dell'Unione è quindi soggetta a condizioni meno favorevoli rispetto all'azione per l'accertamento della responsabilità dello Stato legislatore per violazione della Costituzione spagnola, come prevista all'articolo 32, paragrafo 4, della legge 40/2015, benché i due ricorsi siano equivalenti.

112. Il Regno di Spagna obietta che il principio di equivalenza non obbliga uno Stato membro a estendere il suo regime interno più favorevole a tutte le azioni introdotte in un determinato settore del diritto e che l'applicazione del principio di equivalenza presuppone quindi che i ricorsi siano simili, nel senso che hanno un oggetto e una causa equiparabili. A suo avviso, non sarebbe così. Detto Stato membro sostiene infine che, quand'anche i ricorsi dovessero essere giudicati simili, l'articolo 32, paragrafo 5, della legge 40/2015 non fa che codificare i requisiti fissati dalla giurisprudenza della Corte e che, comunque, detti requisiti sono inerenti al regime della responsabilità dello Stato legislatore in caso di incostituzionalità.

113. È vero che il principio di equivalenza richiede che la complessiva disciplina dei ricorsi si applichi indistintamente ai ricorsi fondati sulla violazione del diritto dell'Unione e a quelli simili fondati sulla violazione del diritto interno³⁶.

³⁶ Sentenze del 15 settembre 1998, *Edis* (C-231/96, EU:C:1998:401, punto 36); del 1° dicembre 1998, *Levez* (C-326/96, EU:C:1998:577, punto 41), e del 26 gennaio 2010, *Transportes Urbanos y Servicios Generales* (C-118/08, EU:C:2010:39, punto 33).

114. Per verificare se il principio di equivalenza sia rispettato occorre quindi esaminare anzitutto se, alla luce del loro oggetto, della loro causa e dei loro elementi essenziali, possano essere considerate simili tra loro l'azione per l'accertamento della responsabilità dello Stato legislatore fondata sulla violazione del diritto dell'Unione e quella fondata sull'incostituzionalità di un atto legislativo³⁷.

115. Proprio per quanto concerne le due azioni di accertamento della responsabilità dello Stato legislatore in questione, la Corte ha già risposto in senso affermativo. L'azione di accertamento della responsabilità dello Stato legislatore per violazione della Costituzione spagnola e quella per violazione del diritto dell'Unione hanno il medesimo oggetto, vale a dire, il risarcimento di un danno, e la stessa causa, la violazione di una norma di diritto di rango superiore³⁸. Inoltre, la Corte ha precisato che l'unica differenza esistente tra le due azioni, vale a dire la circostanza che le violazioni di diritto su cui esse si fondano sarebbero constatate, per una di esse, dalla Corte, e, per l'altra, da una sentenza del Tribunal Constitucional (Corte costituzionale, Spagna), non può essere sufficiente per constatare una distinzione tra tali due azioni sotto il profilo del principio di equivalenza³⁹.

116. Dal momento che il Regno di Spagna non fornisce, a questo riguardo, nuovi argomenti che giustifichino una valutazione diversa, occorre constatare che la stessa conclusione deve essere accolta nel caso di specie. A mio avviso, le due azioni possono pertanto essere considerate simili.

117. Resta il fatto che il Regno di Spagna sostiene, segnatamente, che l'articolo 32, paragrafo 5, della legge 40/2015 non fa che codificare la giurisprudenza della Corte concernente le condizioni necessarie per far valere la responsabilità dello Stato per i danni causati ai singoli in violazione del diritto dell'Unione.

118. Questo elemento mi sembra determinante.

119. L'articolo 32, paragrafo 5, della legge 40/2015 riproduce fedelmente i tre requisiti indicati dalla giurisprudenza della Corte come necessari ai fini dell'insorgenza di un diritto al risarcimento in capo ai singoli in caso di violazione del diritto dell'Unione da parte dello Stato. È il soddisfacimento di queste tre condizioni – che impongono che la norma di diritto violata sia preordinata a conferire diritti ai singoli, che tale violazione sia sufficientemente qualificata e che esista un nesso di causalità tra la violazione e il danno subito – a comportare l'insorgenza della responsabilità dello Stato e l'obbligo di risarcire il danno causato. Basta che manchi una di queste condizioni perché non esista, sulla base del diritto dell'Unione, alcun diritto al risarcimento.

120. Solo una volta constatata l'esistenza di un siffatto diritto, dato il soddisfacimento di queste tre condizioni, lo Stato è tenuto a risarcire le conseguenze del danno causato nel quadro del diritto nazionale e a condizioni conformi ai principi di effettività e di equivalenza.

121. Queste tre condizioni, necessarie e sufficienti per attribuire ai singoli un diritto al risarcimento⁴⁰, intervengono quindi, a mio avviso, a monte della problematica relativa all'effettività e all'equivalenza delle condizioni previste dal diritto nazionale, che mirano solo a

³⁷ Sentenza del 26 gennaio 2010, *Transportes Urbanos y Servicios Generales* (C-118/08, EU:C:2010:39, punto 35).

³⁸ Sentenza del 26 gennaio 2010, *Transportes Urbanos y Servicios Generales* (C-118/08, EU:C:2010:39, punto 36). Su questo punto, v., altresì, conclusioni dell'avvocato generale Poiares Maduro nella causa *Transportes Urbanos y Servicios Generales* (C-118/08, EU:C:2009:437, paragrafo 30).

³⁹ Sentenza del 26 gennaio 2010, *Transportes Urbanos y Servicios Generales* (C-118/08, EU:C:2010:39, punti 43 e 44).

⁴⁰ Sentenza del 29 luglio 2019, *Hochtief Solutions Magyarországi Fióktelepe* (C-620/17, EU:C:2019:630, punto 37).

inquadrate l'esercizio di detto diritto. È certamente il diritto nazionale a disciplinare le modalità di esercizio del diritto al risarcimento, dal punto di vista procedurale e sostanziale, nonché il suo contenuto, che può peraltro mutare a seconda delle condizioni imposte dal diritto nazionale (ad esempio, la tipologia di danni risarcibili), a condizione che siano rispettati i principi di effettività e di equivalenza. L'esistenza stessa di detto diritto nazionale è, per contro, disciplinata esclusivamente dal diritto dell'Unione, salvo compromettere l'applicazione uniforme del diritto dell'Unione negli ordinamenti giuridici degli Stati membri.

122. In altre parole, il principio di equivalenza rileva unicamente dopo che sia sorto il diritto al risarcimento, alle condizioni sancite dalla giurisprudenza della Corte e riprese nell'articolo 32, paragrafo 5, della legge 40/2015. Per contro, questo principio non può fondare l'obbligo per gli Stati membri di consentire *che sorga* un diritto al risarcimento a condizioni più favorevoli di quelle previste dalla giurisprudenza della Corte.

123. La Commissione osserva, a tale riguardo, che la Corte ha stabilito che il diritto dell'Unione non esclude affatto che la responsabilità dello Stato per la violazione di detto diritto possa sorgere a condizioni meno restrittive. Devo però sottolineare che la Corte ha precisato che la chiamata in causa della responsabilità dello Stato per la violazione del diritto dell'Unione a condizioni meno restrittive è consentita «in base al diritto nazionale»⁴¹. Pertanto, in un tal caso, il sorgere di un diritto al risarcimento in una situazione che non implica una violazione sufficientemente qualificata di una norma che conferisce dei diritti ai singoli non si fonda sul diritto dell'Unione e il suo esercizio non deve quindi essere soggetto ai principi di effettività e di equivalenza.

124. In tali circostanze, il fatto che l'azione di accertamento della responsabilità dello Stato legislatore per una violazione della Costituzione spagnola non sia subordinata all'esistenza di una violazione sufficientemente qualificata di una norma di diritto che conferisce dei diritti ai singoli, a differenza dell'azione di accertamento della responsabilità dello Stato legislatore per violazione del diritto dell'Unione, non implica una lesione del principio di equivalenza, posto che il principio di cui trattasi non trova applicazione in una tale ipotesi.

125. Per tutte le ragioni illustrate, ritengo quindi che il regime della responsabilità dello Stato legislatore in caso di violazione del diritto dell'Unione non violi il principio di equivalenza.

C. Sulle spese

126. In forza dell'articolo 138, paragrafo 1, del regolamento di procedura della Corte, la parte soccombente è condannata alle spese se ne è stata fatta domanda. Ai sensi dell'articolo 138, paragrafo 3, di detto regolamento, se le parti soccombono rispettivamente su uno o più capi, le spese sono compensate.

127. Nel caso di specie, poiché la Commissione e il Regno di Spagna sono rimasti ciascuno soccombente su taluni motivi, essi sopporteranno le proprie spese.

⁴¹ Sentenza del 25 novembre 2010, Fuß (C-429/09, EU:C:2010:717, punto 66).

VI. Conclusione

128. Alla luce di quanto precede, propongo alla Corte di dichiarare quanto segue:

- il Regno di Spagna, avendo adottato e mantenendo in vigore gli articoli 32, paragrafi da 3 a 6, e 34, paragrafo 1, della Ley 40/2015 de Régimen Jurídico del Sector Público (legge 40/2015 sul regime giuridico del settore pubblico), del 1° ottobre 2015, nonché l'articolo 67, paragrafo 1, della Ley 39/2015 del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas (legge 39/2015 che disciplina il procedimento amministrativo ordinario delle amministrazioni pubbliche), del 1° ottobre 2015, è venuto meno agli obblighi ad esso incombenti in forza del principio di effettività, che limita l'autonomia procedurale di cui godono gli Stati membri quando stabiliscono le condizioni che disciplinano la loro responsabilità per i danni causati ai singoli in violazione del diritto dell'Unione;
- il ricorso è respinto quanto al resto;
- la Commissione europea e il Regno di Spagna sopportano le proprie spese.