

Col ddl stabilità si complica la richiesta danni per il mancato recepimento di una direttiva Ue

Cause contro lo stato moroso, tutto in fumo dopo cinque anni

Pagine a cura
DI ANTONIO CICCIA

Strada in salita per chi vuole chiedere i danni allo stato moroso nel recepire una direttiva comunitaria. Il disegno di legge stabilità abbraccia la tesi della prescrizione quinquennale e smentisce la giurisprudenza recente della Cassazione che sposava la tesi della prescrizione decennale, con la precisazione che in caso di mancato recepimento il termine non inizia nemmeno a decorrere. Insomma da una possibilità senza termine (in caso di mancato recepimento) o di termine lungo (dieci anni) si passa a un brusco dimezzamento. L'obiettivo è di ridurre una possibile fonte di spesa anche in relazione al fatto che l'Italia ha una significativa percentuale di casi di inadempimento. Il legislatore italiano, dunque, per il caso in cui non recepisca le direttive comunitarie si garantisce una parziale irresponsabilità per i danni causati a cittadini e imprese (che non possono avvalersi della favorevole normativa comunitaria per l'ostruzionismo interno): ciò viene realizzato attraverso lo sbarramento cronologico, per cui passati cinque anni si decade dalla possibilità di chiedere i danni. È attenzione, la novità avrà una efficacia anche per i giudizi in corso: non è sbagliato, dunque, per questi giudizi parlare di un mini colpo di spugna.

Ma il disegno di legge di stabilità si caratterizza anche per altri casi in cui cerca di evitare allo stato e agli enti pubblici di sborsare denari a fronte di cause intentate da cittadini. Si tratta di cause nel settore del pubblico impiego attivate da lavoratori pubblici sia per far valere propri diritti derivanti da procedure selettive e progressioni di carriera sia per far valere il diritto al risarcimento del danno non patrimoniale derivante da provvedimenti amministrativi illegittimi. Si fanno, quindi, stretti i tempi per contestare le progressioni di carriera nel pubblico impie-

go e per chiedere i danni non patrimoniali causati al lavoratore pubblico da atti dell'ente. Un'altra novità (che va nella direzione di avere entrate per gli enti pubblici) portata nel ddl stabilità prevede che nelle cause di lavoro si pagheranno gli onorari alla p.a. vincitrice, anche se si è difesa con un proprio dipendente e non con un avvocato.

Esaminiamo le novità a partire dalla norma sulla prescrizione del diritto al risarcimento da mancato recepimento di direttive comunitarie.

Il ddl stabilità limita a cinque anni la prescrizione del diritto al risarcimento del danno derivante da mancato recepimento di direttive o altri provvedimenti obbligatori comunitari.

Viene così azzerata l'impostazione della Cassazione che con una minuziosa casistica fissava in dieci anni il termine di prescrizione.

Con la sentenza 10813 del 18 maggio 2011 la Cassazione aveva fissato i seguenti paletti, che saranno superati dalla legge di stabilità. Nel caso di direttiva comunitaria sufficientemente specifica nell'attribuire diritti ai singoli, ma non self executing, l'inadempimento statuale alla direttiva determina una condotta idonea a cagionare in modo permanente un obbligo di risarcimento danni a favore dei soggetti che successivamente si vengano a trovare in condizioni di fatto tali che, se la direttiva fosse stata adempiuta, avrebbero acquisito il o i diritti da essa riconosciuti, con la conseguenza che la prescrizione decennale del relativo diritto risarcitorio non corre, perché la condotta di inadempimento statale cagiona l'obbligo risarcitorio di giorno in giorno. Questo significa che, per la cassazione, non c'era termine e il cittadino o l'impresa possono in qualunque tempo intentare la causa per i danni. Qualora, prosegue la sentenza citata, intervenga un atto legislativo di adempimento parziale della direttiva sotto il profilo oggettivo verso tutti i soggetti da essa

contemplati, dall'entrata in vigore di detto atto inizia il decorso della prescrizione decennale dell'azione di risarcimento danni di tali soggetti per la parte di direttiva non adempiuta;

qualora intervenga invece un atto legislativo di adempimento della direttiva che sia parziale sotto il profilo soggettivo, nel senso che, o provveda solo per il futuro, o provveda riguardo a determinate categorie di soggetti fra quelle cui la direttiva era applicabile, accomunate esclusivamente dal mero dato temporale della verifica delle situazioni di fatto giustificative dell'acquisto del diritto o dei diritti per il caso che la direttiva fosse stata attuata tempestivamente, il corso della prescrizione per i soggetti esclusi non inizia, perché la residua condotta di inadempimento sul piano soggettivo continua a cagionare in modo permanente il danno e, quindi, a giustificare l'obbligo risarcitorio; qualora, infine, l'atto di adempimento parziale sul piano soggettivo concerna invece alcuni dei soggetti riguardo ai quali si erano verificate situazioni di fatto giustificative dell'acquisto del diritto o dei diritti per il caso che la direttiva fosse stata attuata tempestivamente, scelti, però, sulla base di circostanze fattuali diverse dal mero dato temporale che li accomuna, la condotta di inadempimento per i soggetti esclusi non può più dirsi cagionare in modo permanente la situazione dannosa nei loro confronti, con la conseguenza che riguardo a essi inizia il corso della prescrizione decennale del diritto al risarcimento.

Quindi, secondo la Cassazione, si devono contare dieci anni per la prescrizione: ciò perché la sentenza descrive la responsabilità dello stato come un inadempimento «contrattuale», in quanto nascente non dal fatto illecito di cui all'articolo 2043 codice civile (come, ad

esempio, un sinistro stradale), ma dall'inadempimento di un rapporto obbligatorio preesistente. Lo stato non osserva un obbligo contrattuale (derivante dai trattati comunitari) e causa un danno a cittadino o impresa italiani: quindi il termine di prescrizione è quello previsto in generale per i contratti.

Fin qui la Cassazione, con le sue sentenze che sono stravolte dal disegno di legge in esame.

La novità include, infatti, il diritto al risarcimento del danno nella disciplina dell'articolo 2947 codice civile.

Quindi si passa esattamente alla disciplina dell'articolo

2043 del codice civile (esattamente l'opposto della tesi della cassazione) con l'applicazione del termine più breve di cinque anni. La disposizione del ddl stabilità precisa anche che il termine del quinquennio decorre dalla data in cui il fatto, dal quale sarebbero derivati i diritti se la direttiva fosse stata tempestivamente recepita, si è effettivamente verificato.

La relazione al disegno di legge stabilisce che la norma ha lo scopo di chiarire il forte conflitto giurisprudenziale esistente sul tema del risarcimento del danno da mancato recepimento di direttive comunitarie.

La relazione sostiene anche che la norma ha valore specificamente interpretativo e, quindi, dovrebbe applicarsi anche alle cause in corso. Questo significa che si potrà registrare un mini colpo di spugna sui contenziosi pendenti; d'altra parte la relazione esplicitamente ammette che la norma è volta sostanzialmente a ridurre l'impatto oneroso dei contenziosi. Qualificare una disposizione come una disposizione interpretativa significa, infatti, considerarla di immediata applicazione anche ai giudizi pendenti e questo in deroga al principio generale per cui la legge ha efficacia solo per il futuro.

—© Riproduzione riservata—

Gli interventi di sviluppo nei ddl collegati

La legge di stabilità, assieme alla legge di bilancio, si legge sul sito della Ragioneria generale dello stato, sostituisce la legge finanziaria e costituisce la manovra di finanza pubblica per il triennio di riferimento e rappresenta lo strumento principale di attuazione degli obiettivi programmatici. Il disegno di legge di stabilità viene presentato in parlamento entro il 15 ottobre.

La legge di stabilità presenta poi un contenuto più snello rispetto alla legge finanziaria. Restano escluse dal suo contenuto le norme a carattere ordinamentale o organizzatorio, anche qualora esse si caratterizzino per un rilevante miglioramento dei saldi; le norme di delega nonché quelle relative ad interventi di natura localistica o micro settoriale. Gli interventi di sostegno e sviluppo dell'economia dovranno trovare collocazione in appositi disegni di legge collegati, e pertanto al di fuori della legge di stabilità.

La legge si suddivide in articolato e tabelle. Nella prima sezione, essa riporta: il livello massimo del saldo netto da finanziarie e del ricorso al mercato; la variazione delle aliquote delle imposte; l'importo dei fondi speciali; l'importo complessivo destinato al rinnovo dei contratti pubblici; le norme eventuali necessarie all'attuazione del Patto di stabilità interno e alla realizzazione del Patto di convergenza; le misure correttive delle leggi che comportano oneri superiori a quelli previsti; altre regolazioni meramente quantitative.

Viene formalizzata la predisposizione in allegato al disegno di legge di stabilità di un prospetto riepilogativo degli effetti trienna-

li sui saldi di finanza pubblica (saldo netto da finanziarie, fabbisogno e indebitamento netto) derivanti dall'attuazione di ciascuna disposizione contenuta nella medesima legge. È previsto inoltre che lo stesso prospetto venga aggiornato nel passaggio da un ramo all'altro del Parlamento in relazione alle modifiche approvate al disegno di legge durante la discussione parlamentare.

Al fine di rendere più immediato e trasparente il raccordo tra gli effetti della legge di stabilità sul bilancio dello Stato e sul conto economico delle amministrazioni pubbliche, è prevista, a corredo del disegno di legge di stabilità, la predisposizione di una apposita nota tecnica illustrativa. Tale nota espone i contenuti della manovra, gli effetti sui saldi di finanza pubblica articolati nei vari settori di intervento e i criteri utilizzati per la quantificazione degli stessi, assorbendo parte del contenuto della soppressa Relazione Previsionale e Programmatica. Essa contiene, altresì, le previsioni del conto economico delle amministrazioni pubbliche e del relativo conto di cassa, integrate con gli effetti della manovra per il triennio di riferimento.

La legge di stabilità, per la parte relativa alle spese dovrebbe essere articolata per missione e indicare il programma cui le disposizioni si riferiscono. Ciò per facilitare l'individuazione degli effetti delle norme sulle diverse missioni che compongono il bilancio rendendo più immediata la percezione della variazione delle risorse disposta con la legge di stabilità rispetto al valore complessivo della spesa riferita a una certa missione o ad un programma