



MASSIMILIANA BATTAGLIESE

## *La clausola di salvaguardia nel circuito pregiudiziale europeo*

*Responsabilità dello Stato-giudice<sup>1</sup> e rinvio pregiudiziale alla Corte di giustizia dell'Unione europea nel caso Presidenza del Consiglio dei Ministri / Telecom Italia*

*Commento a Cass., sez. III civ., 19 dicembre 2025, n. 33241*

### **Abstract**

La nota esamina Cass. 19 dicembre 2025, n. 33241, resa nel giudizio tra Presidenza del Consiglio dei Ministri e Telecom Italia S.p.A., in tema di responsabilità dello Stato per violazione manifesta del diritto dell'Unione imputabile al giudice nazionale di ultima istanza. La vicenda trae origine dal canone concessorio richiesto per il 1998 dopo la liberalizzazione delle telecomunicazioni, dalla sentenza pregiudiziale C-296/06 e dalla successiva decisione del Consiglio di Stato n. 7506/2009, che ritenne il canone ancora dovuto senza riattivare il procedimento pregiudiziale previsto dall'art. 267 TFUE<sup>2</sup>. Il contributo sostiene che il tratto più significativo della pronuncia non risieda nella sola conferma del paradigma Köbler<sup>3</sup>, bensì nella ridefinizione della soglia della violazione manifesta dopo un precedente rinvio pregiudiziale: la risposta della Corte di giustizia restringe il margine interpretativo nazionale e diviene, insieme, parametro sostanziale della decisione e criterio funzionale per stabilire se il circuito dell'art. 267 TFUE debba essere riaperto. In questa prospettiva, il caso mostra un uso paradossale della precedente pronuncia come causa di esonero dalla riattivazione del procedimento pregiudiziale: la sentenza europea viene invocata per dichiarare già risolta la questione, mentre la soluzione nazionale ne contraddice l'esito. La responsabilità non nasce, pertanto, dalla mera opinabilità dell'interpretazione, ma dalla convergenza tra risultato incompatibile con il diritto dell'Unione, travisamento della pronuncia pregiudiziale e chiusura immotivata del dialogo con la Corte di giustizia. Sono inoltre esaminati la clausola di salvaguardia della l. n. 117/1988, il regime anteriore e successivo alla riforma del 2015, la posizione del giudice non di ultima istanza e la distinzione tra responsabilità dello Stato e responsabilità personale del magistrato.

### **Sommario**

**1.** *Il circuito pregiudiziale europeo tra cooperazione giudiziaria e responsabilità dello Stato-giudice; 2.* *La fattispecie concreta; 3.* *La violazione specificamente denunciata e riconosciuta: il contrasto qualificato; 4.* *La clausola di*

<sup>1</sup> La formula «Stato-giudice», oggi entrata stabilmente nel lessico della materia, sembra trovare il suo primo impiego dottrinale esplicito in N. Picardi-R. Vaccarella (a cura di), *La responsabilità civile dello Stato giudice. Commentario alla legge 13 aprile 1988 n. 117*, Padova, Cedam, 1990. Sul piano dei presupposti costituzionali, v. Corte cost., 11 marzo 1968, n. 2, in G.U. 30 marzo 1968, n. 84.

<sup>2</sup> Sul contenzioso relativo al canone concessorio richiesto a Telecom Italia per l'esercizio 1998 dopo la liberalizzazione del settore, v. Corte giust. CE, 21 febbraio 2008, causa C-296/06, *Telecom Italia SpA c. Ministero dell'Economia e delle Finanze e Ministero delle Comunicazioni*, EU:C:2008:106, in *Dir. pubbl. comparato ed europeo*, 2008, 928-932, con nota di A. Di Rienzo, *Il pagamento di un canone non più previsto a seguito della trasposizione di una direttiva è contrario al diritto comunitario*; Cons. Stato, sez. VI, 1° dicembre 2009, n. 7506, in *Foro amm.-Cons. Stato*, 2009, 2919, e in *Giurisdiz. amm.*, 2009, I, 1561.

<sup>3</sup> Corte giust. CE, 30 settembre 2003, causa C-224/01, *Gerhard Köbler c. Repubblica d'Austria*, EU:C:2003:513; v. infra, §§ 3 e 5.



salvaguardia prima e dopo la riforma del 2015; **5.** Il giudice di ultima istanza nel circuito pregiudiziale europeo; **6.** La struttura relazionale della violazione e la falsa chiusura del circuito pregiudiziale; **7.** Il giudice non di ultima istanza: facoltà di rinvio, rimedi e responsabilità; **8.** Filtro, sussidiarietà e autonomia tra responsabilità dello Stato e responsabilità personale del magistrato; **9.** Continuità, novità e valore sistemico della decisione.

## 1. Il circuito pregiudiziale europeo tra cooperazione giudiziaria e responsabilità dello Stato-giudice

Cass. 19 dicembre 2025, n. 33241 si colloca al crocevia tra responsabilità civile dello Stato-giudice e funzionamento del rinvio pregiudiziale alla Corte di giustizia dell'Unione europea<sup>4</sup>. La decisione non rileva soltanto per l'entità economica della condanna confermata nei confronti della Presidenza del Consiglio dei Ministri, ma soprattutto perché precisa il limite entro il quale la clausola di salvaguardia dell'attività interpretativa, prevista dalla l. 13 aprile 1988, n. 117, può operare quando il provvedimento denunciato come dannoso sia stato reso in una materia governata dal diritto dell'Unione<sup>5</sup>.

Il nucleo del caso non coincide, tuttavia, con l'astratta possibilità che una decisione giurisdizionale definitiva generi responsabilità dello Stato. Tale principio appartiene ormai alla trama consolidata che, da *Franovich* e *Brasserie du pêcheur*, conduce a *Köbler*, *Traghetti del Mediterraneo* e *Commissione c. Italia*<sup>6</sup>. La peculiarità della vicenda risiede, piuttosto, nel fatto che la decisione nazionale assunta come lesiva interveniva dopo che, nella medesima controversia sostanziale, la Corte di giustizia aveva già interpretato il diritto dell'Unione rilevante.

Per cogliere questa peculiarità occorre muovere dal modello di cooperazione giudiziaria al quale è improntato il sistema europeo. Il procedimento disciplinato dall'art. 267 TFUE, autentica chiave di volta del sistema giurisdizionale istituito dai Trattati, non configura un rapporto gerarchico tra la Corte di giustizia e i giudici nazionali, ma un circuito di collaborazione diretto ad assicurare l'interpretazione uniforme e l'effettiva applicazione del diritto dell'Unione. All'interno di tale circuito, le giurisdizioni nazionali, pur restando organi degli Stati membri, operano funzionalmente quali giudici comuni del diritto dell'Unione e possono, in questa specifica accezione, essere ricostruite come articolazioni decentrate di un sistema europeo integrato di tutela<sup>7</sup>.

<sup>4</sup> Cass., sez. III civ., 19 dicembre 2025, n. 33241, Pres. Frasca, Est. Spaziani, P.M. Fresa, in *Foro it.*, 2026, I, 118 ss., con nota di A. Palmieri, *Responsabilità dello Stato per violazione del diritto dell'Unione europea da parte del giudice amministrativo di ultima istanza*, ivi, 171 ss.

<sup>5</sup> È appena il caso di ricordare che il rinvio pregiudiziale non attribuisce alla Corte di giustizia il potere di interpretare o dichiarare invalida una disposizione nazionale: tali compiti restano affidati al giudice dello Stato membro. La Corte può tuttavia fornire gli elementi di interpretazione del diritto dell'Unione necessari affinché il giudice nazionale valuti la compatibilità della disciplina interna e ne tragga le conseguenze. Il meccanismo opera, pertanto, secondo un modello di cooperazione, non di sovraordinazione gerarchica.

<sup>6</sup> Corte giust. CE, 19 novembre 1991, cause riunite C-6/90 e C-9/90, *Andrea Francovich e Danila Bonifazi e a. c. Repubblica italiana*, EU:C:1991:428; Corte giust. CE, 5 marzo 1996, cause riunite C-46/93 e C-48/93, *Brasserie du pêcheur S.A. c. Bundesrepublik Deutschland e The Queen c. Secretary of State for Transport, ex parte Factortame Ltd e a.*, EU:C:1996:79; Corte giust. CE, *Köbler*, cit.; Corte giust. CE, Grande Sezione, 13 giugno 2006, causa C-173/03, *Traghetti del Mediterraneo Sp.A c. Repubblica italiana*, EU:C:2006:391; Corte giust. UE, 24 novembre 2011, causa C-379/10, *Commissione europea c. Repubblica italiana*, EU:C:2011:775. V. *Infra*, par. 3 e 4

<sup>7</sup> Sul procedimento pregiudiziale quale strumento di cooperazione fra giudici e sul compito congiunto delle giurisdizioni nazionali e della Corte di assicurare il rispetto del diritto nell'interpretazione e nell'applicazione dei Trattati, v. Corte giust.



Questa trama positiva presenta, nondimeno, una strutturale asimmetria: il secondo comma dell'art. 267 TFUE riconosce al giudice nazionale una facoltà di rinvio, qualora reputi necessaria una decisione della Corte per pronunciare la propria sentenza; il terzo comma trasforma invece tale facoltà in obbligo quando la questione sorga dinanzi a un giudice avverso le cui decisioni non possa proporsi un ricorso giurisdizionale di diritto interno<sup>8</sup>. Proprio l'esigenza di tradurre tale asimmetria in un compiuto modello di cooperazione ha orientato l'evoluzione giurisprudenziale in entrambe le direzioni.

Per le questioni interpretative, *CILFIT* delimita l'obbligo gravante sul giudice di ultima istanza, consentendogli di non effettuare il rinvio quando la questione sia irrilevante, sia già stata risolta dalla Corte oppure non lasci spazio ad alcun ragionevole dubbio interpretativo; sul versante opposto, *Foto-Frost* tempera, nella sola materia della validità degli atti dell'Unione, l'apparente pienezza della facoltà riconosciuta al giudice non di ultima istanza: questi può respingere i motivi di invalidità, ma non può dichiarare invalido l'atto europeo e deve, qualora ritenga fondata la relativa contestazione, investire la Corte. Su un piano distinto ma complementare, *Interedil* sottrae infine l'esercizio del rinvio ai vincoli processuali interni di carattere gerarchico, escludendo che una decisione della Corte di cassazione possa impedire al giudice del rinvio di rivolgersi alla Corte di giustizia e imponendo a quest'ultimo, ricevuta la risposta europea, di discostarsi dalla valutazione del giudice superiore eventualmente incompatibile con essa<sup>9</sup>.

---

UE, parere 8 marzo 2011, 1/09, *Creazione di un sistema unico di risoluzione delle controversie in materia di brevetti*, EU:C:2011:123, punti 68-69 e 80. La formula «articolazioni decentrate» ha valore ricostruttivo: la Corte qualifica le giurisdizioni degli Stati membri come giudici di diritto ordinario dell'ordinamento dell'Unione. Sul rinvio pregiudiziale quale «chiave di volta» del sistema giurisdizionale, v. altresì Corte giust. UE, Grande Sezione, 6 ottobre 2021, causa C-561/19, *Consorzio Italian Management e Catania Multiservizi SpA c. Rete Ferroviaria Italiana SpA*, EU:C:2021:799, punti 27-29.

<sup>8</sup> Art. 267 TFUE, nella versione consolidata del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea, in GUUE C 202 del 7 giugno 2016, p. 164, dispone integralmente: «La Corte di giustizia dell'Unione europea è competente a pronunciarsi, in via pregiudiziale: a) sull'interpretazione dei trattati; b) sulla validità e l'interpretazione degli atti compiuti dalle istituzioni, dagli organi o dagli organismi dell'Unione. Quando una questione del genere è sollevata dinanzi ad un organo giurisdizionale di uno degli Stati membri, tale organo giurisdizionale può, qualora reputi necessaria per emanare la sua sentenza una decisione su questo punto, domandare alla Corte di pronunciarsi sulla questione. Quando una questione del genere è sollevata in un giudizio pendente davanti a un organo giurisdizionale nazionale, avverso le cui decisioni non possa proporsi un ricorso giurisdizionale di diritto interno, tale organo giurisdizionale è tenuto a rivolgersi alla Corte. Quando una questione del genere è sollevata in un giudizio pendente davanti a un organo giurisdizionale nazionale e riguardante una persona in stato di detenzione, la Corte statuisce il più rapidamente possibile».

<sup>9</sup> Corte giust. CE, 6 ottobre 1982, causa 283/81, *Srl CILFIT e Lanificio di Gavardo SpA c. Ministero della Sanità*, EU:C:1982:335, punti 10-21; Corte giust. CE, 22 ottobre 1987, causa 314/85, *Foto-Frost c. Hauptzollamt Lübeck-Ost*, EU:C:1987:452, punti 15-20; Corte giust. UE, 20 ottobre 2011, causa C-396/09, *Interedil Srl, in liquidazione, c. Fallimento Interedil Srl e Intesa Gestione Crediti SpA*, EU:C:2011:671, punti 35-39.

V. sul punto, la conclusione di E. Cannizzaro, *Il diritto dell'integrazione europea. L'ordinamento dell'Unione*, IV ed., Torino, Giappichelli, 2022, p. 192, secondo cui è ragionevole «...ritenere che il criterio della sentenza *Foto-Frost* vada applicato anche alle questioni di interpretazione. Esso appare infatti funzionalmente determinato ad assicurare l'uniformità nell'applicazione e nell'interpretazione del diritto dell'Unione», traendo argomento da *Interdil* che ha affermato come il vincolo derivante dalla pronuncia della Corte di cassazione non può impedire al giudice inferiore di effettuare il rinvio pregiudiziale, e che dopo la risposta della Corte, il giudice nazionale è tenuto a discostarsi dalla valutazione del giudice superiore che risulti incompatibile con il diritto



È precisamente su questo sfondo che emerge la specificità del caso.

Il Consiglio di Stato non decideva davanti a una disposizione europea ancora priva di chiarimento, ma all'interno di un circuito pregiudiziale già attivato e già pervenuto a una risposta. Né si limitava a omettere un nuovo rinvio: ne affermava espressamente la superfluità, ritenendo che la soluzione accolta discendesse proprio dalla sentenza *Telecom Italia* del 21 febbraio 2008. Il problema, pertanto, non consiste soltanto nell'errore interpretativo commesso da un giudice di ultima istanza, ma investe la tenuta del rapporto cooperativo quando la risposta europea già resa venga recepita dal giudice nazionale attribuendole un significato sostanzialmente opposto.

L'esistenza di un precedente pregiudiziale può esonerare da una nuova rimessione soltanto nella misura in cui quel precedente sia effettivamente seguito; se il giudice ritiene che esso non risolva il dubbio decisivo, il modello di cooperazione impone di riaprire il dialogo con la Corte.

La medesima logica spiega il successivo comportamento del TAR Lazio, che, con ordinanza 17 dicembre 2018, n. 12247, diede origine alla causa C-34/19. In una controversia distinta e successiva, ma connessa a quella già decisa e fondata sul medesimo rapporto giuridico sostanziale, il TAR si trovava dinanzi, da un lato, a un giudicato nazionale che aveva reputato legittimo il canone e, dall'altro, alla precedente interpretazione resa dalla Corte di giustizia nella causa C-296/06. Il nuovo rinvio chiedeva, in sostanza, quale condotta dovesse tenere il giudice nazionale quando il vincolo derivante dalla cosa giudicata sembrasse imporre una soluzione incompatibile con il significato già attribuito dalla Corte al diritto dell'Unione. Con la sentenza 4 marzo 2020, *Telecom Italia*, C-34/19, la Corte ha chiarito che l'interpretazione accolta dal Consiglio di Stato «non trova fondamento nelle disposizioni della direttiva 97/13» ed è incompatibile con il diritto dell'Unione come già interpretato nel 2008; ha tuttavia escluso che il diritto dell'Unione imponesse, in quanto tale, di disapplicare le norme processuali interne attributive dell'autorità di cosa giudicata, lasciando espressamente impregiudicata la possibilità degli interessati di far valere la responsabilità dello Stato<sup>10</sup>.

La tutela risarcitoria non costituiva, nella vicenda, una possibilità meramente teorica. Telecom aveva proposto l'azione contro lo Stato già l'8 luglio 2010; il decreto della Corte d'appello di Roma del 24 gennaio 2012 ne aveva riconosciuto l'ammissibilità e la non manifesta infondatezza. Al momento della sentenza C-34/19 il giudizio di merito, dopo la pronuncia del Tribunale di Roma del 2015, era pendente davanti alla Corte d'appello; esso si sarebbe concluso con la sentenza 3 aprile 2024, n. 2320,

---

dell'Unione, disapplicando, ove necessario, la regola processuale interna. Nella medesima logica, qualora una nuova rimessione non sia necessaria perché la disposizione sia già stata interpretata dalla Corte, il giudice deve conformarsi a tale interpretazione, anche disattendendo il contrario principio di diritto interno.

V. inoltre Corte giust. UE, Grande Sezione, *Consorzio Italian Management e Catania Multiservizi*, cit., la quale precisa che il giudice ultimo non è liberato dall'obbligo di rinvio per il solo fatto di avere già adito la Corte nell'ambito dello stesso procedimento.

<sup>10</sup> Corte giust. CE, *Telecom Italia*, causa C-296/06, cit.; TAR Lazio, Roma, 15 dicembre 2008, n. 11386; Cons. Stato n. 7506/2009, cit.; TAR Lazio, Roma, sez. II, ord. 17 dicembre 2018, n. 12247; Corte giust. UE, 4 marzo 2020, causa C-34/19, *Telecom Italia SpA c. Ministero dello Sviluppo Economico e Ministero dell'Economia e delle Finanze*, EU:C:2020:148, punti 42, 62 e 67-69, in *Foro it.*, Rep. 2020, voce Unione europea, nn. 931 e 1606. La stessa Cassazione qualifica il secondo giudizio come «distinto e successivo (ma connesso)» al primo e precisa che esso aveva ad oggetto un pagamento accessorio fondato sul medesimo rapporto giuridico sostanziale.



recante la condanna dello Stato, e, infine, con la sentenza della Cassazione 19 dicembre 2025, n. 33241, oggetto della presente analisi<sup>11</sup>.

Da questa sequenza prendono le mosse le riflessioni del presente lavoro. Cass. n. 33241/2025 può essere letta non soltanto come applicazione del paradigma della violazione manifesta, ma come decisione sul modo in cui un precedente rinvio pregiudiziale modifica la misura dell'errore giudiziario. Dopo la pronuncia della Corte di giustizia, la valutazione non riguarda più soltanto la chiarezza originaria della norma europea o l'astratta plausibilità dell'argomento nazionale: investe anche la coerenza della soluzione con l'interpretazione già ricevuta e la correttezza della scelta di chiudere, anziché riaprire, il dialogo previsto dall'art. 267 TFUE. Il mancato nuovo rinvio non costituisce un illecito automatico e autonomo, ma concorre a qualificare la gravità della violazione quando il giudice di ultima istanza affermi di applicare la precedente sentenza europea e pervenga, nondimeno, al risultato che essa aveva escluso.

La lettura proposta non trasforma l'azione ex l. n. 117/1988 in un quarto grado di giudizio, conserva la distinzione tra l'errore interpretativo, anche serio, e la violazione sufficientemente caratterizzata, riconosce la funzione della clausola di salvaguardia nella protezione del fisiologico esercizio dell'interpretazione; osserva che ciò che non può proteggere è l'uso della competenza interpretativa nazionale per neutralizzare l'effetto utile di una pronuncia della Corte di giustizia.

Il punto, in altri termini, non è sanzionare il dissenso, ma verificare se quel dissenso fosse ancora esercitabile unilateralmente oppure dovesse essere ricondotto al modello di cooperazione pregiudiziale.

## 2. La fattispecie concreta

La vicenda nasce dal passaggio dal precedente sistema concessorio al regime di liberalizzazione del mercato delle telecomunicazioni. Nel modello anteriore, Telecom Italia e Telecom Italia Mobile operavano sulla base di titoli concessori ed erano tenute a corrispondere allo Stato un canone annuo, determinato in percentuale sugli introiti.<sup>12</sup> La direttiva 97/13/CE mutò il quadro, sostituendo alla logica concessoria un sistema fondato su autorizzazioni generali e licenze individuali e limitando gli oneri esigibili dagli operatori ai costi amministrativi connessi al rilascio, alla gestione, al controllo e all'attuazione dei titoli abilitativi.<sup>13</sup>

Il problema si concentrò sull'anno 1998. La direttiva doveva essere attuata entro il 31 dicembre 1997, mentre l'art. 22 consentiva un periodo di adeguamento delle autorizzazioni esistenti sino al 1° gennaio

<sup>11</sup> L'azione risarcitoria fu introdotta l'8 luglio 2010. Il decreto della Corte app. Roma del 24 gennaio 2012 riformò il precedente provvedimento del Tribunale e dichiarò ammissibile la domanda, valutandola non manifestamente infondata; non si trattava ancora, dunque, di una decisione definitiva sul merito. Dopo Trib. Roma, 18 marzo 2015, n. 6174, il giudizio era pendente in appello quando fu pronunciata la sentenza C-34/19. La Corte app. Roma accolse poi la domanda nel merito con sentenza 3 aprile 2024, n. 2320; la decisione fu confermata da Cass., sez. III civ., 19 dicembre 2025, n. 33241.

<sup>12</sup> Il 3 per cento per la telefonia fissa e il 3,5 per cento per il servizio mobile GSM.

<sup>13</sup> Direttiva 97/13/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 10 aprile 1997, relativa ad una disciplina comune in materia di autorizzazioni generali e di licenze individuali nel settore dei servizi di telecomunicazione, in GUCE L 117 del 7 maggio 1997, pp. 15-27, spec. artt. 6, 11, 22 e 25.



1999. La normativa italiana mantenne per il 1998 il riferimento all'art. 188 del codice postale e, sulla base di tale disciplina, lo Stato pretese da Telecom Italia e TIM il pagamento di euro 528.711.476,15, somma corrispondente al precedente canone commisurato al fatturato.<sup>14</sup> Lo Stato riteneva che il 1998 costituisse un anno di transizione nel quale il rapporto concessorio e i relativi obblighi economici potevano ancora sopravvivere; Telecom sosteneva, invece, che dal 1° gennaio 1998 fossero consentiti soltanto gli oneri amministrativi previsti dagli artt. 6 e 11 della direttiva.

Telecom e TIM, dopo avere versato la somma, agirono dinanzi al TAR Lazio per ottenerne la restituzione. Il TAR sollevò una questione pregiudiziale, chiedendo in sostanza se l'art. 22 della direttiva potesse legittimare il mantenimento, per il solo 1998, del canone previsto dal precedente regime. Con sentenza 21 febbraio 2008, C-296/06, la Corte di giustizia rispose negativamente: la disciplina europea ostava all'esazione, sino al 31 dicembre 1998, di un onere come quello controverso, corrispondente all'importo precedentemente previsto come corrispettivo del diritto esclusivo.<sup>15</sup>

La motivazione europea era più ampia del riferimento al diritto esclusivo contenuto nel dispositivo. La Corte chiarì che l'art. 22 disciplinava l'adeguamento delle autorizzazioni esistenti, ma non consentiva di prorogare gli oneri pecuniari del precedente sistema; tali oneri erano regolati dagli artt. 6 e 11, immediatamente applicabili e limitati ai costi amministrativi. La sentenza richiamava inoltre quella Albacom e Infostrada, che aveva già ritenuto incompatibile con la direttiva un onere annuo imposto alle imprese di telecomunicazioni in percentuale sul fatturato.<sup>16</sup>

Dopo la pronuncia pregiudiziale, il giudice nazionale avrebbe dovuto applicare l'interpretazione europea alla disciplina interna e alla fattispecie. Il TAR Lazio, con sentenza n. 11386/2008, respinse però la domanda. Ritenne che il canone non remunerasse più un diritto esclusivo, ma il godimento di utilità pubbliche affidate al concessionario e che, per il 1998, permanesse un regime transitorio misto. Il Consiglio di Stato, con sentenza n. 7506/2009, confermò il rigetto.<sup>17</sup>

---

<sup>14</sup> D.P.R. 19 settembre 1997, n. 318, recante *Regolamento per l'attuazione di direttive comunitarie nel settore delle telecomunicazioni*, in G.U. 22 settembre 1997, n. 221, S.O. n. 191, spec. artt. 6 e 21; l. 23 dicembre 1998, n. 448, recante *Misure di finanza pubblica per la stabilizzazione e lo sviluppo* (legge finanziaria 1999), in G.U. 29 dicembre 1998, n. 302, S.O. n. 210, art. 20; d.P.R. 29 marzo 1973, n. 156, recante *Approvazione del testo unico delle disposizioni legislative in materia postale, di bancoposta e di telecomunicazioni*, in G.U. 3 maggio 1973, n. 113, S.O., art. 188. Per la sequenza normativa, Cass. n. 33241/2025, cit., Fatti di causa, nn. 1-4.

<sup>15</sup> Corte giust. CE, *Telecom Italia*, causa C-296/06, cit., punti 23-45.

<sup>16</sup> Corte giust. CE, 18 settembre 2003, cause riunite C-292/01 e C-293/01, *Albacom SpA e Infostrada SpA c. Ministero delle Comunicazioni*, EU:C:2003:480, punti 40-47.

<sup>17</sup> Il Cons. Stato, cit., ravvisò una sostanziale diversità rispetto al precedente del caso Albacom; ritenne, cioè, di poter distinguere il canone concessorio dovuto per il 1998 dagli oneri esaminati in *Albacom e Infostrada*, considerando quest'ultimo caso riferito al contributo annuale imposto a regime dal 1999. La distinzione è stata ritenuta insostenibile. La CGUE nel 2020 ha dichiarato che l'interpretazione della n. 7506/2009 non trovava fondamento nella direttiva 97/13 ed era incompatibile con il diritto dell'Unione quale già interpretato nel 2008. La Cassazione ha poi ritenuto arbitrario il discrimine elaborato dal Consiglio di Stato e ha valorizzato anche il mancato nuovo rinvio: qualora intendesse pervenire a un esito contrario al significato già espresso dalla Corte, il giudice di ultima istanza avrebbe dovuto interpellarla nuovamente.



La decisione di appello amministrativa sviluppò una riqualificazione del canone. Esso non sarebbe stato il corrispettivo del diritto esclusivo ormai cessato, né un contributo privo di collegamento con le condizioni di esercizio dell'autorizzazione; avrebbe costituito, piuttosto, una componente sinallagmatica del rapporto concessorio ancora operante nel 1998, giustificata dalla possibilità di continuare a gestire il servizio. Su questa base, il Consiglio di Stato affermò che la compatibilità del pagamento con il diritto dell'Unione dovesse essere riconosciuta proprio in applicazione della sentenza C-296/06 e che, conseguentemente, non fosse necessario un nuovo rinvio pregiudiziale alla Corte di giustizia.

È in questo passaggio che si forma il problema destinato a fondare l'azione risarcitoria. La Corte di giustizia aveva escluso che il periodo transitorio potesse giustificare un onere come quello controverso; il Consiglio di Stato ritenne invece che la diversa qualificazione nazionale del canone lo sottraesse al divieto europeo. Secondo la prospettazione di Telecom, la sentenza non si limitava a scegliere tra due letture del diritto interno, ma produceva il risultato sostanziale negato dalla pronuncia pregiudiziale: la sopravvivenza, per il 1998, di un onere commisurato al precedente canone concessorio.

Telecom convenne quindi la Presidenza del Consiglio dei Ministri dinanzi al Tribunale di Roma, ai sensi della l. n. 117/1988, chiedendo il risarcimento del danno derivante dalla grave e manifesta violazione del diritto dell'Unione imputata alla sentenza del Consiglio di Stato.<sup>18</sup>

Il giudizio attraversò il filtro di ammissibilità previsto dall'allora vigente art. 5 l. n. 117/1988. Un primo decreto di inammissibilità del Tribunale fu riformato dalla Corte d'appello nel 2012; il processo proseguì e il Tribunale di Roma, con sentenza n. 6174/2015, dichiarò nuovamente inammissibile la domanda, questa volta per difetto di competenza territoriale. Telecom propose appello. La Corte d'appello di Roma, con sentenza n. 2320/2024, superò le questioni processuali, accolse la domanda e condannò la Presidenza del Consiglio al pagamento del capitale, oltre rivalutazione e interessi. La Cassazione, con la decisione in commento, ha rigettato il ricorso della Presidenza e confermato l'accertamento di responsabilità.<sup>19</sup>

### **3. La violazione specificamente denunciata e riconosciuta: il contrasto qualificato**

La violazione denunciata da Telecom e riconosciuta dai giudici civili non coincide con la semplice erroneità della sentenza amministrativa. L'errore giudiziario, anche quando conduce alla riforma o alla cassazione del provvedimento, non genera automaticamente responsabilità. L'interpretazione è per sua natura scelta tra significati possibili; la clausola di salvaguardia serve proprio ad impedire che ogni dissenso esecutivo si trasformi in illecito e che il giudizio risarcitorio diventi un'impugnazione mascherata.

---

<sup>18</sup> La domanda non era costruita come ripetizione dell'indebito: il pagamento costituiva la misura del pregiudizio, mentre il fatto generatore era individuato nella pronuncia definitiva che aveva impedito di ottenere la restituzione. La causa petendi fu riferita esclusivamente alla sentenza n. 7506/2009 e non alla precedente decisione del TAR. e la Cassazione ha effettivamente confermato la esclusione di una cooperazione causale della precedente decisione del TAR.

<sup>19</sup> Per l'intera vicenda processuale dell'azione ex l. n. 117/1988, Cass. n. 33241/2025, Fatti di causa, nn. 9-15.



Il diritto dell'Unione seleziona gli errori risarcibili attraverso la soglia della violazione sufficientemente caratterizzata, secondo il paradigma generale che la norma violata attribuisca diritti ai singoli, che la violazione presenti sufficiente gravità e che sussista un nesso causale diretto tra violazione e danno.<sup>20</sup> Per le decisioni del giudice nazionale di ultima istanza, Köbler esige una violazione manifesta, da valutare tenendo conto del grado di chiarezza della norma, del margine interpretativo disponibile, della scusabilità dell'errore, della giurisprudenza europea esistente, dell'eventuale inosservanza dell'obbligo di rinvio e del contrasto con le pronunce della Corte di giustizia.<sup>21</sup> Il rimedio è volutamente eccezionale: la sua funzione è proteggere i diritti europei senza paralizzare l'esercizio della giurisdizione.<sup>22</sup>

Ne deriva una triplice distinzione: una decisione può essere errata senza essere risarcibile; può contrastare con il diritto dell'Unione senza integrare ancora una violazione manifesta; può omettere il rinvio pregiudiziale senza determinare, per ciò solo, responsabilità. La gravità qualificata nasce dalla combinazione degli elementi indicati dalla giurisprudenza europea e deve essere accertata con riferimento alla situazione normativa e giurisprudenziale esistente al momento della decisione.

Cass. n. 33241/2025 compie, su questo terreno, una precisazione importante: la formula, invocata dalla Presidenza del Consiglio secondo cui la violazione manifesta della legge sarebbe configurabile soltanto quando l'applicazione del diritto appaia inspiegabile alla stregua di qualsiasi criterio interpretativo, è stata elaborata dalla giurisprudenza interna per gli errori riguardanti il diritto nazionale e non può essere trasferita meccanicamente alle violazioni del diritto dell'Unione.<sup>23</sup>

La differenza non è meramente terminologica. Ed infatti va tenuto fermo che nell'ambito europeo, la manifesta erroneità non richiede necessariamente una motivazione priva di ogni riconoscibile argomento giuridico; anche una costruzione formalmente articolata può oltrepassare la soglia dell'errore ordinario quando attribuisca al diritto dell'Unione una portata incompatibile con l'interpretazione già stabilita dalla Corte di giustizia. La verifica, allora, non consiste soltanto nel domandarsi se la motivazione nazionale sia astrattamente plausibile, ma se la soluzione fosse ancora giuridicamente disponibile dopo l'intervento del giudice europeo.

Prima della sentenza chiarificatrice -C-296/06- il rapporto tra il regime transitorio dell'art. 22 e la disciplina degli oneri economici poteva presentare un'obiettivo difficoltà. Lo stesso rinvio del TAR

<sup>20</sup> Corte giust. CE, *Franovich e Bonifaci*, cit.; Corte giust. CE, *Brasserie du pêcheur e Factortame*, cit.

<sup>21</sup> Corte giust. CE, *Köbler*, cit., punti 31-59.

<sup>22</sup> G. Alpa, La responsabilità dello Stato per "atti giudiziari". A proposito del caso Köbler c. Repubblica d'Austria, in *Nuova giur. civ. comm.*, 2005, II, 1 ss.; G. Di Federico, Risarcimento del singolo per violazione del diritto comunitario da parte dei giudici nazionali: il cerchio si chiude?, in *Riv. dir. int. priv. proc.*, 2004, 133 ss.; E. Scoditti, "Francovich" presa sul serio: la responsabilità dello Stato per violazione del diritto comunitario derivante da provvedimento giurisdizionale, in *Foro it.*, 2004, IV, 4 ss.

<sup>23</sup> Sul diverso paradigma elaborato per la violazione manifesta del diritto interno, Cass., Sez. Un., 3 maggio 2019, n. 11747, Cass., sez. un., 3 maggio 2019, n. 11747, in *Giur. it.*, 2019, 2420 ss., con nota di A.M. Tedoldi, *Responsabilità civile del giudice, clausola di salvaguardia e «patafisica» del diritto.*



attestava l'esistenza di una questione interpretativa, ma dopo la risposta della Corte di giustizia, pur se il margine nazionale non scompariva, poiché restavano al giudice l'interpretazione del diritto interno e l'applicazione alla fattispecie, quel margine, tuttavia, risultava delimitato dalla risposta ricevuta. Il giudice, dunque, poteva verificare se il caso presentasse elementi diversi, chiedere un chiarimento o sollevare una nuova questione; non poteva, invece, riqualificare il diritto interno in modo da conseguire il risultato sostanziale escluso dalla pronuncia europea.

La responsabilità non deriva, dunque, dal fatto che la Cassazione reputi preferibile una diversa lettura rispetto a quella del Consiglio di Stato. Deriva, secondo l'accertamento confermato, dal superamento del perimetro delle interpretazioni ancora consentite: la direttiva disciplinava gli oneri economici attraverso gli artt. 6 e 11; C-296/06 aveva escluso per il 1998 un onere come quello controverso; la sentenza *Albacom* aveva già vietato contributi parametrati al fatturato; la sentenza nazionale aveva nondimeno mantenuto il canone, dichiarando di applicare proprio la pronuncia europea e senza riattivare il rinvio.

È questa convergenza, non il semplice dissenso, a rendere la violazione manifesta. E qui, il precedente europeo assume una duplice funzione: sul piano sostanziale, restringe lo spazio delle interpretazioni disponibili; sul piano procedurale, impone al giudice di ultima istanza che intenda discostarsi dall'esito già definito di spiegare perché il problema sarebbe diverso o di rimettere nuovamente la questione alla Corte. La manifesta violazione diviene così un giudizio sulla qualità della relazione tra la decisione nazionale e il diritto dell'Unione interpretato, non soltanto sulla qualità astratta dell'argomento nazionale.

La dottrina aveva da tempo segnalato che l'interpretazione, pur essendo il nucleo della funzione giudiziaria, può costituire il veicolo dell'illecito euro-unitario dello Stato, proprio perché l'imputazione riguarda lo Stato membro nella sua unità e non la responsabilità personale dell'organo.<sup>24</sup> Cass. n. 33241/2025 rende concreta questa distinzione: l'opinabilità resta protetta finché esiste un margine interpretativo europeo; cessa di esserlo quando la decisione si pone in contrasto qualificato con la risposta resa dalla Corte di giustizia e non governa correttamente il meccanismo destinato a risolvere l'eventuale dubbio residuo.

#### 4. La clausola di salvaguardia prima e dopo la riforma del 2015

Il provvedimento assunto come dannoso risale al 2009. La disciplina applicabile *ratione temporis* era pertanto l'art. 2 l. n. 117/1988 nella formulazione originaria, il cui secondo comma escludeva la responsabilità per l'attività di interpretazione delle norme e di valutazione del fatto e delle prove. La Presidenza del Consiglio sosteneva che la successiva riforma del 2015, introducendo espressamente la violazione manifesta del diritto dell'Unione e i criteri relativi al rinvio pregiudiziale, non potesse essere applicata retroattivamente.

La Cassazione condivide la premessa temporale, ma non la conseguenza: la l. n. 18/2015 non opera retroattivamente; i principi che impongono la responsabilità dello Stato per la violazione manifesta

---

<sup>24</sup> Sul punto v. infra, § 4; E. Scoditti, *La nuova responsabilità per colpa grave ed i compiti dell'interprete*, in *Questione giustizia*, 2015, n. 3, 175 ss., spec. parr. 1-3.



del diritto dell'Unione da parte del giudice di ultima istanza erano, tuttavia, già vincolanti in forza della giurisprudenza europea.<sup>25</sup>

La sentenza si pone, peraltro, in continuità con precedenti della Cassazione che, già prima della riforma, avevano riconosciuto il contrasto della clausola di salvaguardia con gli obblighi europei con riferimento alle violazioni manifeste imputabili a organi giurisdizionali di ultimo grado.<sup>26</sup>

La riforma del 2015 ha quindi positivizzato nel diritto interno un vincolo già derivante dall'ordinamento europeo. Il nuovo art. 2 mantiene formalmente la clausola di salvaguardia, ma fa salvi i casi di dolo e di colpa grave; include tra questi la violazione manifesta del diritto dell'Unione e indica, per valutarla, la mancata osservanza dell'obbligo di rinvio ex art. 267, terzo comma, TFUE e il contrasto del provvedimento con l'interpretazione resa dalla Corte di giustizia.<sup>27</sup>

Alla continuità europea non corrispondeva altrettanta continuità interna dal momento che la Riforma aveva tracciato la netta separazione della responsabilità dello Stato dalla successiva rivalsa nei confronti del magistrato, aveva ampliato le fattispecie di colpa grave e abolito il filtro di ammissibilità. Ne risultava che la clausola di salvaguardia, non certo espunta dal sistema, era delimitata secondo l'ambito di applicazione del diritto dell'Unione e la posizione dell'organo giudicante<sup>28</sup>. Dunque, nel regime anteriore al 2015, Cass. n. 33241/2025 afferma che essa resta operante quando la violazione non provenga da un organo giurisdizionale di ultimo grado oppure riguardi una materia estranea al diritto dell'Unione. È il carattere europeo della norma violata, unito alla definitività della decisione, a impedire che l'attività interpretativa divenga uno schermo assoluto.

Questa soluzione conferma la necessità di non sovrapporre responsabilità euro-unitaria e comune illecito giudiziario. Nella prima, l'interpretazione può essere il fatto attraverso cui lo Stato viola un

---

<sup>25</sup> Traghetti del Mediterraneo aveva escluso che la responsabilità potesse essere neutralizzata, in via generale, perché la violazione derivava dall'interpretazione delle norme o dalla valutazione dei fatti e delle prove, Corte giust. CE, Grande Sezione, *Traghetti del Mediterraneo*, cit., punti 31-46; Commissione c. Italia aveva poi accertato l'inadempimento italiano derivante dalla formulazione della legge Vassalli, v. Corte Giust. UE, *Commissione c. Italia*, cit. In dottrina, R. Conti, *Dove va la responsabilità dello Stato-giudice dopo la Corte di giustizia?*, in *Corr. Giur.*, 2012, 185 ss.

<sup>26</sup> Cass., sez. III civ., 22 febbraio 2012, n. 2560, Rv., in *Danno e resp.*, 2012, 983 ss., con nota di F. Bonaccorsi, *Clausola di salvaguardia e responsabilità dello Stato per l'illecito del magistrato*, ivi, 986 ss.. V. Cass., sez. I civ., 30 ottobre 2018, n. 27690/2018, quando l'interpretazione del diritto nazionale produce un risultato contrario al diritto dell'Unione, in *Foro it.*, Rep. 2018, voce *Responsabilità civile*, n. 82

<sup>27</sup> L. 27 febbraio 2015, n. 18, recante *Disciplina della responsabilità civile dei magistrati*, in G.U. 4 marzo 2015, n. 52, art. 2, che ha modificato l'art. 2 l. n. 117/1988 introducendo, tra l'altro, il riferimento espresso alla violazione manifesta del diritto dell'Unione e ai criteri della mancata osservanza dell'obbligo di rinvio e del contrasto con l'interpretazione della Corte di giustizia.

<sup>28</sup> G. Ferri, *La responsabilità dello Stato per la violazione del diritto UE commessa dal giudice nazionale e la legge sulla responsabilità civile dei magistrati*, in *Riv. trim. dir. proc. civ.*, 2012, 633-647, il quale sottolinea che l'adeguamento richiesto dal diritto dell'Unione riguardava la responsabilità dello Stato, non quella personale del magistrato. Altri contributi hanno sottolineato sia il merito della distinzione tra i due piani, sia i dubbi derivanti dall'ampliamento delle fattispecie e dalla soppressione del filtro: F. Biondi, *Sulla responsabilità civile dello Stato e dei magistrati. Considerazioni a margine della legge n. 18 del 2015*, in *Questione giustizia*, 2015, n. 3, 165 ss.; F. Dal Canto, *La legge n. 18/2015 sulla responsabilità civile dello Stato per fatto del magistrato: tra buone idee e soluzioni approssimative*, ivi, 187 ss.



obbligo europeo; nella seconda, l'indipendenza della funzione richiede che la responsabilità non sia ricavata dal semplice dissenso ermeneutico<sup>29</sup>.

## 5. Il giudice di ultima istanza nel circuito pregiudiziale europeo

L'art. 267 TFUE organizza la cooperazione tra giudici nazionali e Corte di giustizia<sup>30</sup>.

Ogni giudice può effettuare il rinvio quando reputi necessaria una decisione sull'interpretazione o sulla validità del diritto dell'Unione; il giudice avverso le cui decisioni non sia esperibile un rimedio giurisdizionale interno è, invece, tenuto a rinviare quando la questione europea sia rilevante.<sup>31</sup> L'obbligo non è assoluto, ma incontra le eccezioni elaborate dalla giurisprudenza.

Il giudice di ultima istanza può non rinviare quando la questione sia irrilevante; quando ricorra un *acte éclairé* (esonero giurisprudenziale dall'obbligo previsto dall'art. 267, terzo comma, TFUE, perché la questione rilevante è già stata risolta dalla Corte di giustizia o da una sua giurisprudenza consolidata); oppure quando ricorra un *acte clair* (esonero giurisprudenziale dall'obbligo previsto dall'art. 267, terzo comma, TFUE, perché la corretta interpretazione del diritto dell'Unione si impone con evidenza tale da non lasciare ragionevoli dubbi). Le categorie, originate da Da Costa e CILFIT, non eliminano la responsabilità del giudice di verificare rigorosamente i presupposti dell'esonero.<sup>32</sup>

Consorzio Italian Management ha precisato che il giudice di ultima istanza che decida di non rinviare deve far emergere dalla motivazione l'irrelevanza della questione, l'esistenza di una precedente interpretazione europea pertinente o l'evidenza della soluzione. Nel caso dell'*acte clair*, devono essere considerate le caratteristiche proprie del diritto dell'Unione, le difficoltà interpretative, le diverse versioni linguistiche e il rischio di divergenze giurisprudenziali.<sup>33</sup>

Da questo quadro, Cass. n. 33241/2025 ricava una proposizione direttamente pertinente al caso: il giudice nazionale di ultima istanza non è liberato dall'obbligo di rinvio per il solo fatto che la Corte di giustizia sia già stata adita nel medesimo procedimento. La precedente pronuncia può fondare un *acte éclairé*, ma soltanto se il giudice nazionale ne applica coerentemente la risposta. Quando ritenga che la pronuncia non copra la specificità del caso o lasci un dubbio decisivo, deve effettuare un nuovo rinvio pregiudiziale alla Corte di giustizia.

<sup>29</sup> Sulla sovrapposizione tra responsabilità euro-unitaria e comune illecito giudiziario quale contraddizione fondamentale della riforma del 2015, v. E. Scoditti, *La nuova responsabilità per colpa grave ed i compiti dell'interprete*, cit., spec. parr. 1-3. È stato inoltre sostenuto che alcune scelte della novella, tra cui l'eliminazione del filtro, eccedevano quanto strettamente richiesto dalle pronunce europee: G. Campanelli, *L'incidenza delle pronunce della Corte di giustizia sulla riforma della responsabilità civile dei magistrati*, in *Foro it.*, 2015, V, 299 ss.

<sup>30</sup> V. *Sub* par. 1

<sup>31</sup> Art. 267, commi 2 e 3, TFUE, cit.

<sup>32</sup> Corte giust. CE, 27 marzo 1963, cause riunite 28/62, 29/62 e 30/62, *Da Costa en Schaake NV, Jacob Meijer NV e Hoechst-Holland NV c. Nederlandse Belastingadministratie*, EU:C:1963:6; Corte giust. CE, *CILFIT e Lanificio di Gavardo*, cit., punti 10-21.

<sup>33</sup> Corte giust. UE, Grande Sezione, *Consorzio Italian Management e Catania Multiservizi*, cit., punti 32-51; gli stessi criteri risultano in sostanza confermati anche successivamente, di recente: Corte giust. UE, Sesta Sezione, 25 gennaio 2024, causa C-389/22, *GC e a. c. Croce Rossa Italiana, Ministero della Difesa, Ministero della Salute, Ministero dell'Economia e delle Finanze e Presidenza del Consiglio dei ministri*, EU:C:2024:77, PERALTRO IN CONTINUITÀ CON I CRITERI CILFIT.



Il nuovo rinvio non costituisce una contestazione della sentenza già resa: come chiarisce l'ordinanza Wünsche, il giudice nazionale può interrogare nuovamente la Corte per superare difficoltà di comprensione o applicazione, per sottoporre una nuova questione giuridica o per rappresentare nuovi elementi di valutazione; non può invece utilizzare il secondo rinvio per rimettere in discussione l'autorità della pronuncia precedente.<sup>34</sup> La funzione del meccanismo, dunque, è precisamente consentire che il dubbio residuo venga risolto dall'organo competente a interpretare uniformemente il diritto dell'Unione.

Nel caso Telecom, il Consiglio di Stato non esplicitò quale causa di esonero ritenesse sussistente. Dichiarò di applicare la sentenza C-296/06 e, su tale base, negò la necessità di un nuovo rinvio; la soluzione raggiunta era però incompatibile, secondo l'accertamento confermato dalla Cassazione, con il contenuto della pronuncia invocata. La motivazione fu perciò ritenuta apparente e irriducibilmente contraddittoria.<sup>35</sup>

In definitiva, come da tempo ha segnalato la dottrina, il rinvio pregiudiziale non è soltanto una tecnica di interpretazione, ma lo snodo nel quale si intrecciano autonomia processuale nazionale, uniformità del diritto dell'Unione e responsabilità dello Stato-giudice.<sup>36</sup> Nel caso in esame, questa funzione emerge con particolare nettezza: il problema non è l'assenza formale di un secondo quesito, ma la chiusura del meccanismo proprio nel momento in cui la soluzione nazionale rendeva nuovamente necessario il chiarimento europeo.

Non è quindi sufficiente affermare che una questione è già chiarita. L'*acte éclairé* presuppone una relazione di conformità tra il precedente europeo e la decisione nazionale. Se il giudice utilizza la precedente sentenza come ragione per non rinviare, ma ne modifica la portata sino a ottenere il risultato opposto, viene meno proprio il presupposto logico dell'esonero.

## 6. La struttura relazionale della violazione e la falsa chiusura del circuito pregiudiziale

Cass. n. 33241/2025 afferma espressamente che, nella fattispecie, non era predicabile la dottrina dell'*acte éclairé*, esclude espressamente che, nella fattispecie, fosse predicabile l'esonero per questione già risolta e qualifica la motivazione sul mancato rinvio come apparente e irriducibilmente contraddittoria.

La portata scientifica della vicenda può, tuttavia, essere ricostruita oltre tale conclusione puntuale, mettendo a fuoco la particolare struttura dell'errore commesso nella fase successiva alla pronuncia pregiudiziale.

<sup>34</sup> Corte giust. CE, ord. 5 marzo 1986, causa 69/85, *Wünsche Handelsgesellschaft mbH & Co. KG c. Repubblica federale di Germania*, EU:C:1986:104, punti 13-16.

<sup>35</sup> La Corte aggiunge che l'obbligo di motivare il mancato rinvio risponde anche al diritto della parte a una decisione motivata, tutelato dall'art. 47 della Carta e dall'art. 6 CEDU: Corte EDU, 8 aprile 2014, *Dhahbi c. Italia*, ric. n. 17120/09; Corte EDU, 21 luglio 2015, *Schipani e altri c. Italia*, ric. n. 38369/09.

<sup>36</sup> M.P. Chiti, *Il rinvio pregiudiziale e l'intreccio tra diritto processuale nazionale ed europeo: come custodire i custodi dagli abusi del diritto di difesa?*, in Riv. it. dir. pubbl. com., 2012, 745 ss.; R. Conti, *Dove va la responsabilità dello Stato-giudice dopo la Corte di giustizia?*, *cit.*



Il Consiglio di Stato non rivendicò un dissenso aperto rispetto alla Corte di giustizia, al contrario, presentò la propria soluzione come conseguenza della sentenza C-296/06. La pronuncia europea venne così impiegata in due direzioni incompatibili: come ragione per escludere la necessità di riaprire il dialogo e come materiale da reinterpretare per legittimare il canone. Questa dinamica può essere descritta, in termini analitici, come falsa chiusura del circuito o *pseudo-acte éclairé*: una formula critica, di certo non una nuova categoria né una quarta eccezione all'art. 267 TFUE, che designa l'invocazione formale della risposta pregiudiziale per non rinviare mentre se ne altera sostanzialmente l'esito<sup>37</sup>. Ciò che si intende evidenziare nel presente lavoro è, dunque, l'idea che, prima del rinvio, l'errore si misura rispetto alla norma dell'Unione; dopo il rinvio, esso si misura rispetto alla norma dell'Unione già interpretata dalla Corte; ed è qui che la gravità della violazione diviene relazionale, perché nasce dal rapporto tra decisione nazionale e risposta pregiudiziale. È questo l'elemento di novità che l'analisi della sentenza in commento consente di far emergere rispetto alla normale applicazione del paradigma di *Köbler*.

La qualificazione relazionale non introduce un nuovo titolo di responsabilità, separato da *Köbler*, né rende automaticamente illecito il mancato rinvio. Essa serve a rappresentare il modo in cui, nel caso concreto, il profilo sostanziale e quello procedurale della violazione si saldano. L'errore sul contenuto della direttiva e l'omesso nuovo rinvio non costituiscono due illeciti autonomi: il secondo concorre a rendere qualificato il primo, perché il giudice disponeva del meccanismo istituzionale necessario per chiarire l'eventuale dubbio residuo e, nondimeno, lo ha chiuso mediante una motivazione incompatibile con la premessa dichiarata.

La pronuncia pregiudiziale produce, in questa prospettiva, un duplice effetto. Sul piano sostanziale, riduce il margine interpretativo nazionale: la manifesta violazione deve essere valutata non soltanto alla luce della fonte dell'Unione, ma alla luce della fonte come interpretata dalla Corte di giustizia; sul piano funzionale, disciplina il modo in cui l'eventuale divergenza deve essere trattata: il giudice di ultima istanza può applicare la risposta ricevuta; può riconoscere un effettivo *acte éclairé*, quando la questione sia già stata risolta e quella soluzione venga coerentemente seguita; può ravvisare un *acte clair*, quando non residui alcun ragionevole dubbio; oppure deve effettuare un nuovo rinvio. Non può, invece, dichiarare chiusa la questione mediante la stessa pronuncia dalla quale sostanzialmente si discosta.

Il carattere relazionale della violazione dipende, dunque, non dalla mera successione cronologica tra rinvio e decisione nazionale, ma dalla distanza qualificata tra quest'ultima e la specifica risposta pregiudiziale resa sulla questione rilevante. Non basta che il risultato sia successivamente giudicato inesatto: occorre che la decisione abbia oltrepassato il margine residuo in presenza di un parametro

---

<sup>37</sup> Tra i primi commenti alla decisione, v. A. Palmieri, *Responsabilità dello Stato per violazione del diritto dell'Unione europea da parte del giudice amministrativo di ultima istanza*, cit., 171 ss.; M. Zulberti, *Violazione del diritto dell'Unione europea e responsabilità dello Stato per attività giurisdizionale: le precisazioni della Cassazione*, in *Eurojus*, 23 febbraio 2026, spec. parr. 3-4. Quest'ultimo valorizza in particolare il rapporto tra contrasto con l'interpretazione della Corte di giustizia e omesso rinvio; la ricostruzione qui proposta intende compiere un ulteriore passo, assumendo il precedente rinvio come elemento capace di modificare la misura stessa dell'errore giudiziario.



europeo già concretamente definito e abbia sottratto alla Corte il dubbio generato dalla propria divergenza.

In questo senso deve essere intesa anche la “rottura del circuito pregiudiziale”. L’espressione non descrive ogni diniego di rinvio, ma la situazione nella quale il giudice di ultima istanza consolida con decisione definitiva un risultato incompatibile con la risposta europea e, al tempo stesso, impedisce che la divergenza venga nuovamente sottoposta all’organo competente a garantire l’interpretazione uniforme. La falsa chiusura del circuito non sostituisce, pertanto, il requisito della violazione sufficientemente caratterizzata: ne individua la specifica modalità di realizzazione nella fattispecie.

La ricostruzione sembra trovare sostegno nella stessa sentenza in esame, nel passaggio in cui distingue lo standard europeo dal criterio interno dell’interpretazione “inspiegabile”, chiarendo che la manifesta violazione del diritto dell’Unione non coincide necessariamente con l’assurdità logica della motivazione nazionale. Anche una motivazione formalmente articolata può oltrepassare la soglia dell’errore ordinario quando assuma su di sé la decisione di modificare il significato europeo già definito, senza ricorrere allo strumento predisposto per garantirne l’uniformità. È questa trasformazione della misura dell’errore dopo il rinvio il dato che il caso consente di mettere maggiormente in luce<sup>38</sup>.

## 7. Il giudice non di ultima istanza: facoltà di rinvio, rimedi e responsabilità

Il quadro cambia quando la decisione sia ancora suscettibile di impugnazione. L’art. 267, secondo comma, TFUE attribuisce al giudice non di ultima istanza una facoltà di rinvio: egli può interrogare la Corte di giustizia quando ritenga la risposta necessaria per decidere, ma, nelle questioni interpretative, non è normalmente obbligato a farlo. Le categorie dell’*acte éclairé* e dell’*acte clair* delimitano l’obbligo del giudice di ultima istanza e non costituiscono condizioni che il giudice inferiore debba necessariamente dimostrare per decidere senza rinviare.

La facoltà del giudice inferiore resta, peraltro, protetta dal diritto dell’Unione. Una regola processuale interna o una decisione del giudice superiore non può impedirgli di rivolgersi alla Corte se ritiene che l’interpretazione europea sia necessaria<sup>39</sup>; una diversa regola vale per la validità degli atti dell’Unione:

---

<sup>38</sup> Allo stesso modo, la successiva sentenza C-34/19, *cit.*, non crea retroattivamente la responsabilità e non converte *ex post* una soluzione opinabile in violazione manifesta. Essa svolge una funzione confermativa: dimostra che l’interpretazione accolta nel 2009 era incompatibile con il diritto dell’Unione già chiarito nel 2008. La responsabilità deve essere valutata sulla base degli elementi disponibili al momento della decisione; la pronuncia del 2020 corrobora la ricostruzione, ma non ne costituisce il fondamento.

<sup>39</sup> Corte giust. UE, 5 ottobre 2010, causa C-173/09, *Georgi Ivanov Elchinov c. Natsionalna zdravnoosiguritelna kasa*, EU:C:2010:581; Corte giust. UE, *Interedil*, *cit.* Le due pronunce escludono che il vincolo derivante dalla decisione del giudice superiore possa neutralizzare la facoltà di rinvio del giudice inferiore, v. *Sub par.* 1, alla nota 9



in base a Foto-Frost, nessun giudice nazionale può dichiarare invalido un atto europeo; quando ritenga fondato il dubbio d'invalidità, anche il giudice non di ultima istanza deve rinviare.<sup>40</sup>

Sul piano risarcitorio, il minimo di tutela imposto direttamente dal diritto dell'Unione resta collegato alla decisione del giudice che statuisce in ultima istanza: la responsabilità dello Stato per una violazione derivante da una decisione giudiziaria può essere imposta dal diritto dell'Unione soltanto quando quella decisione provenga dall'organo che decide definitivamente nella concreta controversia. La sussidiarietà dell'azione impone l'utilizzo dei rimedi concretamente idonei a rimuovere o ridurre il danno, ma non iniziative diverse o meramente astratte.<sup>41</sup> La nozione è funzionale: rileva l'assenza di un rimedio giurisdizionale interno, non il rango astratto dell'ufficio.

Per il regime anteriore al 2015, la sentenza in esame è netta: la clausola di salvaguardia resta applicabile se la violazione interpretativa non proviene da un giudice di ultima istanza<sup>42</sup>; nel regime successivo alla l. n. 18/2015, il testo dell'art. 2 menziona in termini generali la violazione manifesta del diritto dell'Unione, ma il criterio della mancata osservanza del rinvio richiama specificamente l'obbligo posto dall'art. 267, terzo comma, TFUE. Ne consegue che il semplice mancato rinvio del giudice inferiore non può, da solo, costituire violazione di un obbligo europeo. Resta astrattamente configurabile, secondo il diritto nazionale, una responsabilità fondata sul risultato manifestamente contrario al diritto dell'Unione, dopo l'esaurimento dei rimedi e in presenza di un danno residuo; non risulta però consolidato, nella giurisprudenza di legittimità, un autonomo paradigma riferito al giudice non di ultima istanza.

Il punto resta, allo stato, una questione aperta.

## 8. Filtro, sussidiarietà e autonomia tra responsabilità dello Stato e responsabilità personale del magistrato

L'azione promossa da Telecom era assoggettata *ratione temporis* al filtro di ammissibilità previsto dall'art. 5 l. n. 117/1988 che affidava al tribunale, in camera di consiglio, la verifica preliminare dei presupposti dell'azione, della tempestività della domanda e della sua non manifesta infondatezza. L'art. 3, comma 2, l. n. 18/2015 ha abrogato tale disposizione. La scelta, pur non essendo specificamente imposta dalla giurisprudenza dell'Unione ed essendo stata ampiamente discussa in dottrina, è stata ritenuta costituzionalmente legittima. Corte cost. n. 164/2017 ha infatti escluso che il filtro costituisse una garanzia costituzionalmente necessaria dell'autonomia e dell'indipendenza della magistratura, individuando il nuovo punto di equilibrio nella persistente azione diretta soltanto contro

<sup>40</sup> Corte giust. CE, *Foto-Frost*, cit.: il giudice nazionale può respingere una censura d'invalidità dell'atto dell'Unione, ma non può dichiararne l'invalidità, riservata alla Corte di giustizia.

<sup>41</sup> Corte giust. UE, 28 luglio 2016, causa C-168/15, *Milena Tomášová c. Slovenská republika – Ministerstvo spravodlivosti SR e Pobotovost' s.r.o.*, EU:C:2016:602, punti 23-25, in *Foro it.*, Rep. 2016, voce Unione europea, n. 1230.

<sup>42</sup> La ratio del caso segnalato nel testo non può, quindi, essere automaticamente estesa alla precedente sentenza del TAR Lazio, tanto più che la stessa Telecom aveva individuato la pronuncia del Consiglio di Stato quale causa esclusiva del danno.



lo Stato, nella più netta separazione tra responsabilità statale e responsabilità personale del magistrato e nei presupposti autonomi e più restrittivi stabiliti per la rivalsa.<sup>43</sup>

L'eliminazione del filtro non ha fatto venir meno il carattere sussidiario dell'azione, conservato dall'art. 4, comma 2, l. n. 117/1988. Cass. n. 33241/2025 precisa che l'onere di previa attivazione riguarda i rimedi, impugnatori o non impugnatori, concretamente esperibili contro il provvedimento assunto come lesivo e idonei a rimuoverlo o ad attenuarne gli effetti, e non si estende a ogni iniziativa astrattamente concepibile, né all'impugnazione di provvedimenti diversi e anteriori, la cui possibile incidenza dannosa non fosse prevedibile. La sussidiarietà assolve, nella ricostruzione della sentenza, una duplice funzione: sul piano oggettivo, privilegia la rimozione dell'atto lesivo e il ristoro in forma specifica rispetto al risarcimento per equivalente; sul piano soggettivo, specifica il dovere del danneggiato di evitare o contenere il danno, nei limiti dell'apprezzabile sacrificio personale ed economico. Proprio per questo, essa deve essere applicata in modo compatibile con i principi europei di equivalenza e di effettività e non può essere trasformata in una barriera eccezionale all'accesso alla tutela risarcitoria.<sup>44</sup>

Il profilo decisivo ai fini sistemici è, tuttavia, un altro: la responsabilità dello Stato e quella personale del magistrato non rappresentano due gradi di un medesimo giudizio, né la seconda costituisce l'automatica proiezione soggettiva della prima. Il danneggiato agisce contro lo Stato; l'eventuale azione di rivalsa appartiene a un rapporto successivo, autonomo e soggetto a presupposti propri. Cass. n. 33241/2025 qualifica, infatti, la colpa grave rilevante nel giudizio risarcitorio in senso oggettivo, come carattere manifesto e sufficientemente caratterizzato della violazione, mentre la negligenza inescusabile conserva rilievo unicamente nel giudizio di rivalsa. La condanna dello Stato non implica, dunque, un automatico giudizio di colpevolezza personale dei componenti del collegio che ha pronunciato il provvedimento lesivo.<sup>45</sup>

È in questo snodo che va segnalata la persistente attualità della autorevole ricostruzione della dottrina che, pur per prima, ne coglieva l'ambito di operatività: nell'assetto originario della l. n. 117/1988 era affrontata la collocazione processuale del magistrato rispetto alla separata fase camerale di ammissibilità; i passaggi specificamente legati a quella fase e ai tempi dell'intervento al suo interno sono oggi superati dall'abrogazione dell'art. 5; non è invece superata la disciplina generale dell'art. 6, rimasto vigente, che esclude la chiamata in causa del magistrato e ne consente l'intervento volontario nel giudizio promosso contro lo Stato; soprattutto, ha conservato la stessa forza esplicativa la soluzione sistematica elaborata al di là di quel contingente meccanismo processuale. Infatti, osservava

<sup>43</sup> Corte cost., 12 luglio 2017, n. 164, ECLI:IT:COST:2017:164, spec. §§ 5.3-5.6. Sul dibattito relativo alla soppressione del filtro, v. G. Amoroso, *Riforma della responsabilità civile dei magistrati e dubbi di legittimità costituzionale dell'eliminazione del filtro di ammissibilità dell'azione risarcitoria*, in *Questione giustizia*, 2015, n. 3, 181 ss.; F. Dal Canto, *La legge n. 18/2015 sulla responsabilità civile dello Stato per fatto del magistrato: tra buone idee e soluzioni approssimative*, cit., 187 ss.; G. Scarselli, *L'eliminazione del filtro di ammissibilità nel giudizio di responsabilità civile dei magistrati*, in *Foro it.*, 2015, V, 326 ss.; successivamente alla pronuncia costituzionale, A.M. Marzocco, *Responsabilità civile dei magistrati: il filtro «non è costituzionalmente necessario»*. «*Nil novi*», in *Giur. cost.*, 2017, 1961-1994.

<sup>44</sup> L. n. 117/1988, cit., art. 4, comma 2; Cass. n. 33241/2025, cit., §§ B.3.1.a-c, spec. § B.3.1.a.

<sup>45</sup> La l. n. 18/2015 ha sostituito l'art. 7 l. n. 117/1988, subordinando la rivalsa, nei casi considerati, alla circostanza che la violazione manifesta o il travisamento siano stati determinati da dolo o negligenza inescusabile.



che, sebbene l'imputabilità della condotta costituisca un elemento comune alle due fattispecie, «i relativi giudizi debbono essere distinti e debbono svolgersi tra un solo soggetto comune (lo Stato) e due diversi soggetti».<sup>46</sup>

Lo sdoppiamento dei giudizi non rappresentava, dunque, una mera tecnica procedurale, ma traduceva la duplicità dei rapporti sostanziali: da una fattispecie nasce il diritto del cittadino nei confronti dello Stato; dall'altra, e soltanto al ricorrere dei suoi autonomi presupposti, può nascere il diritto dello Stato nei confronti del magistrato. Per questa ragione, secondo la conclusione dell'Autore, decisioni di segno diverso nei due giudizi possono coesistere senza determinare un conflitto pratico tra giudicati.

La riforma del 2015 rende tale intuizione, se possibile, ancora più netta. La separazione non riguarda più soltanto le parti, l'oggetto e la sequenza dei processi, ma investe anche il criterio di imputazione. Il perimetro della responsabilità dello Stato è più ampio e risponde allo standard oggettivo della violazione manifesta o sufficientemente caratterizzata; quello della responsabilità personale resta più ristretto e, ai fini della rivalsa, richiede che la violazione sia stata determinata da dolo o negligenza inescusabile. Ferma l'eventuale efficacia che l'art. 6, comma 2, ricollega all'intervento del magistrato nel primo giudizio, restano riservati al giudizio di rivalsa l'accertamento dei suoi presupposti propri e la determinazione della relativa misura. Lo sdoppiamento impedisce, pertanto, proprio quel trasferimento meccanico dell'accertamento compiuto nei confronti dello Stato alla sfera personale del magistrato che la riforma ha inteso attenuare.<sup>47</sup>

Applicata alla vicenda Telecom, la distinzione consente di precisare la portata della sentenza annotata. Cass. n. 33241/2025 accerta la responsabilità della Presidenza del Consiglio per una violazione manifesta del diritto dell'Unione imputabile, secondo il modello *Köbler*, allo Stato membro nella sua unità; non decide sulla responsabilità personale dei magistrati che componevano il Consiglio di Stato e non consente di desumerla automaticamente. L'eventuale rivalsa, ove ne ricorrano le condizioni, appartiene a un diverso giudizio e richiede l'accertamento del requisito soggettivo stabilito dall'art. 7 l. n. 117/1988. La distinzione tra i due piani non attenua la tutela del danneggiato: ne preserva, piuttosto, l'effettività senza convertire la responsabilità dello Stato in una sanzione personale riflessa.<sup>48</sup>

<sup>46</sup> R. Vaccarella, *Intervento del magistrato nel giudizio*, sub art. 6, in N. Picardi-R. Vaccarella (a cura di), *La responsabilità civile dello Stato giudice. Commentario alla legge 13 aprile 1988 n. 117 in tema di risarcimento dei danni cagionati nell'esercizio delle funzioni giudiziarie e responsabilità civile dei magistrati*, Padova, Cedam, 1990, 123 ss., spec. 129-132, qui 130, già in *Nuove leggi civ. comm.*, 1989, 1203 ss. La ricostruzione è sviluppata in dialogo con A. Proto Pisani, *La nuova legge sulla responsabilità civile dei magistrati*, in *Foro it.*, 1988, V, 409 ss., spec. 426-428.

v. anche F. Cipriani, *Il giudizio di rivalsa contro il magistrato*, ivi, 429 ss.; E. Fazzalari, *Nuovi profili della responsabilità civile del giudice*, in *Riv. trim. dir. proc. civ.*, 1988, 1026 ss., spec. 1033. Più di recente, e per la disciplina processuale successiva alla Riforma, v. P. D'Ovidio, *La responsabilità civile del magistrato*, in V. Tenore (a cura di) *Il magistrato e le sue quattro responsabilità*, Civile, disciplinare, penale, amministrativo-contabile, Milano, Giuffrè, 2016, 1 S., spec. 115 ss.

<sup>47</sup> Corte cost. n. 164/2017, cit., § 5.3, la quale individua nella riforma il superamento della piena coincidenza oggettiva e soggettiva tra i due ambiti e la conseguente attenuazione dell'effetto meccanico dell'accertamento della responsabilità dello Stato sul magistrato nel giudizio di rivalsa; P. D'Ovidio, *La responsabilità civile del magistrato*, cit., spec. 115 ss. e 144 ss.

<sup>48</sup> E. Scoditti, *Violazione del diritto comunitario derivante da provvedimento giurisdizionale: illecito dello Stato e non del giudice*, in *Foro it.*, 2006, IV, 418-420; G. Ferri, *La responsabilità dello Stato per la violazione del diritto UE commessa dal giudice nazionale e la legge sulla responsabilità civile dei magistrati*, cit., 633 ss.



Molto di recente, su un piano unionale distinto, ma convergente, la medesima esigenza è stata ribadita dalla sentenza *Centro Petroli Roma II*. Con riguardo alla responsabilità individuale dei giudici, la Corte di giustizia ammette soltanto ipotesi del tutto eccezionali, fondate su condotte gravi e totalmente inescusabili e delimitate mediante criteri oggettivi e verificabili; esclude inoltre che la responsabilità personale possa derivare dal solo rigetto della richiesta di rinvio pregiudiziale quando il giudice abbia adempiuto l'obbligo di motivazione. La pronuncia non restringe il paradigma *Köbler*, che riguarda la responsabilità dello Stato, ma impedisce che il relativo standard venga trasposto senza mediazioni sul singolo magistrato.<sup>49</sup>

Il filtro e la sussidiarietà regolano, dunque, l'accesso all'azione contro lo Stato; l'autonomia della rivalsa governa, invece, l'eventuale passaggio dalla responsabilità dell'apparato a quella personale. Superato, il segmento storico processuale legato al filtro, resta intatta la necessità di distinguere i due rapporti e i due giudizi, affinché l'effettività della tutela europea e l'indipendenza del giudice non vengano poste in una falsa alternativa<sup>50</sup>.

## 9. Continuità, novità e valore sistemico della decisione

In conclusione, Cass. n. 33241/2025 non inaugura la responsabilità dello Stato per violazione del diritto dell'Unione da parte del giudice di ultima istanza. *Köbler* ne aveva posto il principio; *Tragbetti del Mediterraneo* aveva escluso l'immunità generale dell'attività interpretativa; *Commissione c. Italia* aveva censurato la legge italiana; la Cassazione aveva già disapplicato la clausola di salvaguardia nei casi europei pertinenti. Sotto questo profilo, la decisione è di continuità.

La sua specificità consiste nell'applicazione di quei principi a una sequenza nella quale la Corte di giustizia era già intervenuta sulla stessa questione e il giudice nazionale aveva dichiarato di seguirne la risposta. La sentenza consente perciò di osservare come il precedente rinvio incida sul giudizio di sufficiente caratterizzazione: la chiarezza non è più soltanto qualità astratta della disposizione, ma qualità della disposizione come interpretata nella pronuncia pregiudiziale; il mancato rinvio non è un indice isolato, ma diviene significativo perché accompagna una divergenza non dichiarata e non rimessa alla Corte.

Il meccanismo di responsabilità fin qui descritto può essere riassunto in tre proposizioni. Primo: dopo una pronuncia pregiudiziale resa nella medesima vicenda, il margine interpretativo nazionale è misurato dalla risposta europea, non dalla sola plausibilità della qualificazione interna. Secondo: il precedente europeo può fondare un vero *acte éclairé* soltanto se viene applicato coerentemente; la sua invocazione per giustificare una soluzione opposta realizza un uso paradossale della categoria. Terzo: la rottura del circuito pregiudiziale non è un autonomo illecito, ma il criterio che spiega perché l'errore sostanziale oltrepassi la soglia dell'opinabilità e divenga violazione manifesta.

<sup>49</sup> Corte giust. UE, Quarta Sezione, 11 giugno 2026, causa C-386/24, *Centro Petroli Roma Srl c. Agenzia delle Dogane e dei Monopoli (Centro Petroli Roma II)*, EU:C:2026:471, punti 47-56.

<sup>50</sup> Ed è su questa linea di confine che la Voce di Vaccarella, *cit.*, conserva tutta la sua attualità.



In questa chiave, la pronuncia non amplia indiscriminatamente l'area della responsabilità. Al contrario, ne precisa la porta stretta: la responsabilità dello Stato non sorge perché un giudice ha rifiutato una richiesta di rinvio, né perché una diversa corte ha successivamente preferito un'altra interpretazione; sorge quando la decisione definitiva contraddice in modo qualificato il diritto dell'Unione già chiarito, non espone una valida causa di esonero e sottrae alla Corte di giustizia il dubbio generato dalla propria divergenza.

La lettura consente, infine, di restituire alla clausola di salvaguardia la sua funzione corretta. Essa tutela l'indipendenza del giudice nello spazio dell'interpretazione fisiologica, non l'autonomia dello Stato dal vincolo europeo. Protegge la scelta tra soluzioni giuridicamente disponibili mentre non può proteggere la trasformazione della pronuncia pregiudiziale in uno schermo formale dietro il quale viene ripristinato il risultato da essa escluso.

Il valore sistemico di Cass. n. 33241/2025 risiede, pertanto, nella saldatura tra responsabilità e cooperazione. Il giudice di ultima istanza non è subordinato gerarchicamente alla Corte di giustizia, ma partecipa a un sistema nel quale l'uniformità del diritto dell'Unione dipende dal corretto uso dell'art. 267 TFUE. Quando il dialogo è già stato aperto, la risposta non può essere trattata come un precedente meramente persuasivo. Se permane un dubbio reale, il circuito deve essere riaperto; se il dubbio è ritenuto superato, la motivazione deve mostrare perché. La clausola di salvaguardia protegge il giudice che interpreta, non lo Stato dalle conseguenze di una decisione che, chiudendo impropriamente il circuito pregiudiziale, consolidi una soluzione incompatibile con il diritto dell'Unione.

In definitiva, la vicenda rivela quando si applica il principio *Köbler* e quando ne ricorrono in concreto tutti i presupposti, in sintesi affermando che soltanto la convergenza tra chiarezza della risposta europea, contrasto sostanziale, posizione di ultima istanza, motivazione apparente sul mancato rinvio e nesso causale con il danno consente di oltrepassare la protezione dell'ordinaria attività interpretativa. Sul piano pratico, la decisione ha chiuso un contenzioso ultradecennale e ha condotto al pagamento delle somme liquidate.<sup>51</sup> Sul piano scientifico, il suo contributo maggiore non è economico: consiste nell'aver reso visibile che, dopo una sentenza pregiudiziale, la responsabilità dello Stato può dipendere non soltanto da ciò che il giudice nazionale decide, ma dal modo in cui decide di collocarsi rispetto alla risposta della Corte di giustizia.

---

<sup>51</sup> TIM, *Incassato il rimborso relativo al canone concessorio 1998 per un importo di poco superiore a 1 miliardo di euro*, comunicato stampa, 11 giugno 2026. Il dato non incide sulla qualificazione giuridica della domanda, che resta risarcitoria.