

Nota alla sentenza della Corte di Giustizia del 18 luglio 2007 (Aiuti di Stato)

di Loredana Strianese

SENTENZA DELLA CORTE (Grande Sezione)

18 luglio 2007

«Aiuti di Stato – CECA – Industria siderurgica – Aiuto dichiarato incompatibile con il mercato comune – Recupero – Autorità di cosa giudicata della sentenza di un organo giurisdizionale nazionale»

Nel procedimento C1119/05,

avente ad oggetto la domanda di pronuncia pregiudiziale proposta alla Corte, ai sensi dell'art. 234 CE, dal Consiglio di Stato con ordinanza 22 ottobre 2004, pervenuta in cancelleria il 14 marzo 2005, nella causa

Ministero dell'Industria, del Commercio e dell'Artigianato

contro

Lucchini SpA, già Lucchini Siderurgica SpA,

LA CORTE (Grande Sezione),

composta dal sig. V. Skouris, presidente, dai sigg. P. Jann, C.W.A. Timmermans, A. Rosas e K. Lenaerts, presidenti di sezione, dal sig. J.N. Cunha Rodrigues, dalla sig.ra R. Silva de Lapuerta, dai sigg. K. Schieman (relatore), J. Makarczyk, G. Arestis, A. Borg Barthet, M. Ilešič e J. Malenovský, giudici,

avvocato generale: sig. L.A. Geelhoed

cancelliere: sig.ra M. Ferreira, amministratore principale

vista la fase scritta del procedimento e in seguito alla trattazione orale del 6 giugno 2006,

considerate le osservazioni presentate:

- per la Lucchini SpA, già Lucchini Siderurgica SpA, inizialmente dall'avv. F. Lemme, successivamente dagli avv.ti G. Lemme e A. Anselmo;
- per il governo ceco, dal sig. T. Boček, in qualità di agente;
- per il governo italiano, dal sig. I.M. Braguglia, in qualità di agente, assistito dal sig. P. Gentili, avvocato dello Stato;
- per il governo dei Paesi Bassi, dalla sig.ra H.G. Sevenster, dal sig. M. de Grave e dalla sig.ra C. ten Dam, in qualità di agenti;
- per la Commissione delle Comunità europee, dal sig. V. Di Bucci e dalla sig.ra E. Righini, in qualità di agenti,

sentite le conclusioni dell'avvocato generale, presentate all'udienza del 14 settembre 2006,

ha pronunciato la seguente

Sentenza

1 La domanda di pronuncia pregiudiziale verte sui principi di diritto comunitario applicabili alla revoca di un atto nazionale di concessione di aiuti di Stato incompatibili con il diritto comunitario, adottato in applicazione di una pronuncia giurisdizionale nazionale che ha acquistato autorità di cosa giudicata.

2 Tale domanda è stata sollevata nell'ambito di un ricorso proposto dalla società di diritto italiano Lucchini SpA (già Siderpotenza SpA, successivamente Lucchini Siderurgica SpA, in prosieguo: la «Lucchini») contro la decisione del Ministero dell'Industria, del Commercio e dell'Artigianato (in prosieguo: il «MICA») che ha disposto il recupero di un aiuto di Stato. Il MICA è subentrato ad altri enti in precedenza

incaricati della gestione degli aiuti di Stato nella regione del Mezzogiorno (in prosieguo, collettivamente: le «autorità competenti»).

Contesto normativo

La normativa comunitaria

3 L'art. 4, lett. c), del Trattato CECA vieta le sovvenzioni o gli aiuti concessi dagli Stati membri, in qualunque forma, nei settori industriali del carbone e dell'acciaio.

4 A partire dal 1980, a fronte di una crisi sempre più acuta e generalizzata del settore siderurgico in Europa, è stata adottata, in base all'art. 95, primo e secondo comma, del Trattato CECA, una serie di misure in deroga a tale divieto assoluto e incondizionato.

5 In particolare, la decisione della Commissione 7 agosto 1981, n. 2320/81/CECA, recante norme comunitarie per gli aiuti a favore dell'industria siderurgica (GU L 228, pag. 14; in prosieguo: il «secondo codice»), ha adottato un secondo codice degli aiuti di Stato alla siderurgia. Scopo del detto codice era di permettere la concessione di aiuti per il risanamento delle imprese siderurgiche e la riduzione delle loro capacità produttive al livello della domanda prevedibile, disponendo nel contempo la soppressione graduale di tali aiuti entro scadenze prefissate, sia per quanto riguarda la loro notifica alla Commissione (30 settembre 1982) e loro autorizzazione (1° luglio 1983) che per la loro erogazione (31 dicembre 1984). Tali termini sono stati prorogati, per quanto riguarda la notifica, al 31 maggio 1985, per quanto riguarda l'autorizzazione, al 1° agosto 1985, e, per quanto riguarda il versamento, al 31 dicembre 1985, mediante la decisione della Commissione 19 aprile 1985, n. 1018/85/CECA, che modifica la decisione 2320/81 (GU L 110, pag. 5).

6 Il secondo codice prevedeva una procedura obbligatoria di approvazione da parte della Commissione di tutti gli aiuti progettati. In particolare, il suo art. 8, n. 1, così disponeva:

«Alla Commissione sono comunicati in tempo utile perché presenti le sue osservazioni i progetti intesi ad istituire o modificare aiuti (...). Lo Stato membro interessato può dare attuazione alle misure prospettate soltanto previa autorizzazione della Commissione e conformandosi alle condizioni da essa stabilite».

7 La decisione della Commissione 27 novembre 1985, n. 3484/85/CECA, recante norme comunitarie per gli aiuti a favore della siderurgia (GU L 340, pag. 1; in prosieguo: il «terzo codice»), ha sostituito il secondo codice e ha istituito un terzo codice degli aiuti alla siderurgia per consentire una nuova deroga, più limitata, dal 1° gennaio 1986 al 31 dicembre 1988, al divieto previsto all'art. 4, lett. c), del Trattato CECA.

8 Ai sensi dell'art. 3 del terzo codice, la Commissione poteva, in particolare, autorizzare aiuti generali a favore dell'adattamento degli impianti alle nuove disposizioni di legge in materia di tutela dell'ambiente. L'ammontare degli aiuti concessi non poteva superare il 15% in equivalente sovvenzione netto delle spese d'investimento.

9 L'art. 1, n. 3, del terzo codice precisava che gli aiuti potevano essere concessi soltanto in conformità delle procedure dell'art. 6 e non potevano dar luogo a pagamenti posteriori al 31 dicembre 1988.

10 L'art. 6, nn. 1, 2 e 4, del terzo codice era formulato nei termini seguenti:

«1. Alla Commissione sono comunicati, in tempo utile affinché possa pronunciarsi al riguardo, i progetti intesi ad istituire o a modificare aiuti (...). Essa è informata nello stesso modo dei progetti intesi ad applicare al settore siderurgico regimi di aiuti sui quali essa si è già pronunciata sulla base delle disposizioni del trattato CEE. Le notifiche dei progetti di aiuto di cui al presente articolo devono essere effettuate entro il 30 giugno 1988.

2. Alla Commissione sono comunicati in tempo utile affinché possa pronunciarsi al riguardo, e al più tardi entro il 30 giugno 1988, tutti i progetti di intervento finanziario (assunzioni di partecipazioni, conferimenti di capitale o misure simili) da parte di Stati membri, enti territoriali o organismi che utilizzano a tal fine risorse pubbliche, a favore di imprese siderurgiche.

La Commissione accerta se questi interventi contengono elementi di aiuto (...) ed eventualmente ne valuta la compatibilità con le disposizioni degli articoli da 2 a 5 della presente decisione.

(...)

4. Se, dopo aver invitato gli interessati a presentare le loro osservazioni, la Commissione rileva che un aiuto non è compatibile con le disposizioni della presente decisione, essa informa lo Stato membro interessato della propria decisione. La Commissione decide al più tardi entro tre mesi dal ricevimento delle informazioni necessarie per potersi pronunciare sull'aiuto in questione. Qualora uno Stato membro non si conformi a tale decisione, si applicano le disposizioni dell'articolo 88 del trattato CECA. Lo Stato membro interessato non può dar esecuzione alle misure progettate di cui ai paragrafi 1 e 2 se non previa approvazione della Commissione e conformandosi alle condizioni da essa stabilite».

11 Il terzo codice è stato sostituito, a partire dal 1° gennaio 1989 e fino al 31 dicembre 1991, da un quarto codice, istituito con la decisione della Commissione 1° febbraio 1989, n. 322/89/CECA, recante norme comunitarie per gli aiuti a favore della siderurgia (GU L 38, pag. 8), che riproduceva segnatamente l'art. 3 del terzo codice.

12 Dopo la scadenza del Trattato CECA, il 23 luglio 2002, anche agli aiuti di Stato nel settore siderurgico si applica il regime previsto dal Trattato CE.

La normativa nazionale

13 La legge 2 maggio 1976, n. 183, sulla disciplina dell'intervento straordinario nel Mezzogiorno (GURI n. 121 dell'8 maggio 1976; in prosieguo: la «legge n. 183/1976») prevedeva, in particolare, la possibilità di concedere agevolazioni finanziarie sia in conto capitale sino al 30% dell'importo degli investimenti, che in conto interessi, per la realizzazione di iniziative industriali nel Mezzogiorno.

14 L'art. 2909 del codice civile italiano, intitolato «Cosa giudicata», dispone quanto segue:

«L'accertamento contenuto nella sentenza passata in giudicato fa stato a ogni effetto tra le parti, i loro eredi o aventi causa».

15 Stando al giudice a quo, questa disposizione copre il dedotto e il deducibile.

16 A livello processuale, essa preclude nuovi processi relativamente a controversie sulle quali un altro organo giurisdizionale si sia già pronunciato in via definitiva.

La causa principale e le questioni pregiudiziali

La domanda di aiuti della Lucchini

17 Il 6 novembre 1985, la Lucchini presentava alle autorità competenti una domanda di agevolazioni finanziarie, ai sensi della legge n. 183/1976, per l'ammodernamento di taluni impianti siderurgici. A fronte di un investimento complessivo di ITL 2 550 milioni, la Lucchini chiedeva la concessione di un contributo in conto capitale di ITL 765 milioni (ovvero il 30% della spesa) e di un contributo in conto interessi su un finanziamento di ITL 1 020 milioni. L'istituto di credito incaricato di istruire la domanda di finanziamento prevedeva un prestito della somma richiesta per una durata di dieci anni al tasso d'interesse agevolato del 4,25%.

18 Con lettera del 20 aprile 1988, le autorità competenti notificavano alla Commissione il progetto di aiuto a favore della Lucchini, a norma dell'art. 6, n. I, del terzo codice. Secondo la notifica, tale aiuto riguardava un investimento volto al miglioramento della tutela ambientale. Il valore del contributo in conto interessi sul prestito di ITL 1 020 milioni veniva indicato in ITL 367 milioni.

19 Con lettera del 22 giugno 1988, la Commissione chiedeva informazioni integrative sulla natura dell'investimento sovvenzionato nonché le condizioni esatte (tasso, durata) del prestito richiesto. La lettera invitava inoltre le autorità competenti a indicare se gli aiuti erano concessi in applicazione di un regime generale a favore della tutela dell'ambiente per agevolare l'adattamento degli impianti a eventuali nuove norme in materia, specificando le norme di cui si trattava. A tale lettera le autorità competenti non davano risposta.

20 Il 16 novembre 1988, all'approssimarsi della scadenza del termine fissato al 31 dicembre di quello stesso anno dal terzo codice per l'erogazione degli aiuti, le autorità competenti decidevano di accordare provvisoriamente alla Lucchini un contributo in conto capitale di

ITL 382,5 milioni, ovvero il 15% dell'importo degli investimenti (in luogo del 30% previsto dalla legge n. 183/76), da erogare entro il 31 dicembre 1988, come prescritto dal terzo codice. Il contributo in conto interessi veniva invece negato in quanto esso avrebbe portato l'importo totale degli aiuti accordati oltre la soglia del 15% prevista dal detto codice. Ai sensi dell'art. 6 del terzo codice, l'adozione del provvedimento definitivo di concessione dell'aiuto veniva subordinata all'approvazione della Commissione e non veniva effettuato alcun pagamento da parte delle autorità competenti.

21 La Commissione, non essendo in grado, in mancanza di chiarimenti da parte delle autorità competenti, di valutare immediatamente la compatibilità degli aiuti progettati con le norme del mercato comune, avviava nei confronti delle stesse il procedimento ex art. 6, n. 4, del terzo codice e le informava in proposito con lettera del 13 gennaio 1989. Al riguardo veniva pubblicata una comunicazione nella *Gazzetta ufficiale delle Comunità europee* del 23 marzo 1990 (GU L 73, pag. 5).

22 Con telex del 9 agosto 1989 le autorità competenti fornivano informazioni supplementari riguardo agli aiuti di cui trattasi. Con lettera del 18 ottobre 1989 la Commissione comunicava a tali autorità che la loro risposta non era soddisfacente in quanto continuavano a mancare diverse informazioni. La Commissione segnalava inoltre che, in mancanza di una risposta adeguata entro il termine di quindici giorni lavorativi, essa avrebbe potuto legittimamente adottare una decisione definitiva in base alle sole informazioni in suo possesso. Quest'ultima lettera non riceveva risposta.

La decisione della Commissione 90/555/CECA

23 Con decisione 20 giugno 1990, 90/555/CECA, riguardante taluni progetti di aiuti delle autorità italiane a favore delle Acciaierie del Tirreno e di Siderpotenza (N195/88 – N200/88) (GU L 314, pag. 17), la Commissione dichiarava incompatibili con il mercato comune tutti gli aiuti previsti a favore della Lucchini, ritenendo che non fosse stato dimostrato che ricorressero i presupposti necessari per la deroga di cui all'art. 3 del terzo codice.

24 La decisione veniva notificata alle autorità competenti il 20 luglio 1990 e pubblicata nella *Gazzetta ufficiale delle Comunità europee* il 14 novembre 1990. La Lucchini non impugnava tale decisione entro il termine di un mese previsto dall'art. 33, terzo comma, del Trattato CECA.

Il procedimento dinanzi al giudice civile

25 Prima dell'adozione della decisione 90/555, la Lucchini, preso atto del mancato versamento dell'aiuto, il 6 aprile 1989 citava in giudizio le autorità competenti dinanzi al Tribunale civile e penale di Roma affinché venisse dichiarato il suo diritto all'erogazione dell'intero aiuto originariamente richiesto (ovvero un contributo di ITL 765 milioni in conto capitale e di ITL 367 milioni in conto interessi).

26 Con sentenza 24 giugno 1991, dunque successivamente alla decisione 90/555, il Tribunale civile e penale di Roma dichiarava che la Lucchini aveva diritto all'erogazione dell'aiuto di cui trattasi e condannava le autorità competenti al pagamento delle somme reclamate. La sentenza si fondava interamente sulla legge n. 183/1976. Né il Trattato CECA, né il terzo o il quarto codice, né la decisione della Commissione 90/555 erano citati dalle parti dinanzi al Tribunale civile e penale di Roma e il giudice non vi faceva riferimento d'ufficio. Il secondo codice era stato citato dalle autorità competenti, ma l'organo giurisdizionale di cui trattasi non ne aveva tenuto conto in quanto non più in vigore all'epoca dei fatti.

27 Le autorità competenti impugnavano la sentenza dinanzi alla Corte d'appello di Roma. Esse eccepivano il difetto di giurisdizione del giudice civile, sostenevano che non incombeva loro alcun obbligo all'erogazione dell'aiuto e affermavano per la prima volta, in via subordinata, che tale obbligo sussisteva, in virtù dell'art. 3 del terzo codice, solo fino a concorrenza del limite del 15% dell'investimento.

28 Con sentenza 6 maggio 1994, la Corte d'appello di Roma respingeva l'appello e confermava la sentenza del Tribunale civile e penale di Roma.

29 Con nota del 19 gennaio 1995 l'Avvocatura Generale dello Stato analizzava la sentenza d'appello e concludeva per la sua correttezza tanto sotto il profilo della motivazione quanto dell'applicazione del diritto.

Di conseguenza, le autorità competenti non la impugnavano in cassazione. La sentenza d'appello, non essendo stata impugnata, passava in giudicato il 28 febbraio 1995.

30 Poiché l'aiuto permaneva non versato, il 20 novembre 1995, su ricorso della Lucchini, il Presidente del Tribunale civile e penale di Roma ingiungeva alle autorità competenti di pagare gli importi dovuti alla Lucchini. Il decreto era dichiarato provvisoriamente esecutivo e nel febbraio 1996 la Lucchini, nel persistere dell'inadempimento, otteneva il pignoramento di alcuni beni del MICA, in particolare di autovetture di servizio.

31 L'8 marzo 1996, con decreto n. 17975 del direttore generale del MICA, venivano pertanto accordati alla Lucchini un contributo di ITL 765 milioni in conto capitale e di ITL 367 milioni in conto interessi, in esecuzione della sentenza della Corte d'Appello di Roma. Il decreto precisava che tali aiuti avrebbero potuto essere revocati, in tutto in parte, tra l'altro, «in caso di decisioni comunitarie sfavorevoli in merito alla concedibilità ed erogabilità delle agevolazioni finanziarie». Il 22 marzo 1996 venivano versati tali aiuti, per un importo di ITL 132 milioni, cui si aggiungeva la somma di ITL 601,375 milioni, corrisposta il 16 aprile 1996, a titolo di interessi legali.

Lo scambio di corrispondenza tra la Commissione e le autorità italiane

32 Con nota del 15 luglio 1996 rivolta alle autorità italiane la Commissione osservava che, malgrado la decisione 90/555:

«(...) a seguito di una sentenza della Corte d'Appello di Roma in data 6 maggio 1994, la quale, in spregio ai più elementari principi del diritto comunitario, avrebbe stabilito il diritto per [la Lucchini] di vedersi riconosciuta la concessione degli aiuti già dichiarati incompatibili dalla Commissione, [le autorità competenti], non avendo giudicato opportuno ricorrere in Cassazione, [hanno] concesso, nell'aprile di quest'anno, i predetti aiuti incompatibili con il mercato comune».

33 Le autorità competenti rispondevano con nota in data 26 luglio 1996 osservando che gli aiuti erano stati concessi «fatto salvo il diritto di ripetizione».

34 Con nota del 16 settembre 1996, n. 5259, la Commissione esprimeva il parere che le autorità competenti, versando alla Lucchini aiuti già dichiarati incompatibili con il mercato comune dalla decisione 90/555, avessero violato il diritto comunitario ed invitava le medesime autorità a recuperare gli aiuti di cui trattasi entro un termine di quindici giorni e a comunicarle, entro il termine di un mese, le concrete misure adottate per conformarsi a tale decisione. In caso contrario, la Commissione si proponeva di accertare l'inadempimento ai sensi dell'art. 88 del Trattato CECA ed invitava dunque le autorità competenti a presentare, entro dieci giorni lavorativi, eventuali nuove osservazioni ai sensi dell'art. 88, n. 1, del Trattato CECA.

La revoca dell'aiuto

35 Con decreto 20 settembre 1996, n. 20357, il MICA revocava il precedente decreto 8 marzo 1996, n. 17975, e ordinava alla Lucchini di restituire la somma di ITL 132 milioni, maggiorata di interessi nella misura del tasso di riferimento, nonché la somma di ITL 601,375 milioni, maggiorata della rivalutazione monetaria.

Il procedimento dinanzi al giudice del rinvio

36 Con ricorso del 16 novembre 1996, la Lucchini impugnava il decreto n. 20357 dinanzi al Tribunale amministrativo regionale del Lazio. Con sentenza 1° aprile 1999 quest'ultimo accoglieva il ricorso della Lucchini, ritenendo che la potestà della pubblica amministrazione di rimuovere i propri atti invalidi per vizi di legittimità o di merito incontrasse, nella specie, il limite costituito dal diritto all'erogazione dell'aiuto accertato dalla Corte d'appello di Roma con sentenza passata in giudicato.

37 L'Avvocatura Generale dello Stato, per conto del MICA, il 2 novembre 1999 proponeva appello dinanzi al Consiglio di Stato, deducendo, in particolare, un motivo secondo il quale il diritto comunitario immediatamente applicabile, comprendente sia il terzo codice che la decisione 90/555, doveva prevalere sull'autorità di cosa giudicata della sentenza della Corte d'appello di Roma.

38 Il Consiglio di Stato constatava la sussistenza di un conflitto tra tale sentenza e la decisione 90/555.

39 Secondo il Consiglio di Stato, risulta evidente che le autorità competenti avrebbero potuto e dovuto tempestivamente eccepire l'esistenza della decisione 90/555 nel corso della controversia risolta dalla Corte d'appello di Roma, controversia nella quale, fra l'altro, si discuteva in ordine alla legittimità della mancata erogazione del contributo per la necessità di attendere l'approvazione della Commissione. In tali condizioni, avendo poi le autorità competenti rinunciato ad impugnare la sentenza pronunciata dalla Corte d'appello di Roma, non vi sarebbe dubbio che la predetta sentenza sia passata in giudicato, e che l'area dei fatti coperta dal giudicato sia estesa alla compatibilità comunitaria della sovvenzione, quantomeno con riferimento alle decisioni comunitarie preesistenti al giudicato. Gli effetti del giudicato sarebbero quindi astrattamente invocabili anche con riguardo alla decisione 90/555, intervenuta prima della conclusione della controversia.

40 Alla luce di quanto sopra, il Consiglio di Stato ha deciso di sospendere il processo e di sottoporre alla Corte le due questioni pregiudiziali seguenti:

«1) Se, in forza del principio del primato del diritto comunitario immediatamente applicabile, costituito nella specie [dal terzo codice], dalla decisione [90/555], nonché dalla [nota] n. 5259 (...), di intimazione del recupero dell'aiuto – atti tutti alla stregua dei quali è stato adottato l'atto di recupero impugnato nel presente processo (ossia il decreto n. 20357 [...]) – sia giuridicamente possibile e doveroso il recupero dell'aiuto da parte dell'amministrazione interna nei confronti di un privato beneficiario, nonostante la formazione di un giudicato civile affermativo dell'obbligo incondizionato di pagamento dell'aiuto medesimo.

2) Overo se, stante il pacifico principio secondo il quale la decisione sul recupero dell'aiuto è regolata dal diritto comunitario ma la sua attuazione ed il relativo procedimento di recupero, in assenza di disposizioni comunitarie in materia, è retta dal diritto nazionale (principio sul quale cfr. Corte di Giustizia 21 settembre 1983 in causa 205/215/82 Deutsche Milchkontor [e a.], Racc. pag. 2633), il procedimento di recupero non divenga giuridicamente impossibile in forza di una concreta decisione giudiziaria, passata in cosa giudicata (art. 2909 cod. civ.) che fa stato fra privato ed amministrazione ed obbliga l'amministrazione a conformarsi».

Sulla competenza della Corte

41 Va osservato preliminarmente che la Corte resta competente a pronunciarsi su questioni pregiudiziali relative all'interpretazione e all'applicazione del Trattato CECA, nonché degli atti emanati sulla scorta di quest'ultimo, anche qualora tali questioni le siano sottoposte dopo la scadenza del Trattato CECA. Benché, in tali circostanze, non venga più fatta applicazione dell'art. 41 del Trattato CECA per conferire una competenza alla Corte, sarebbe contrario allo scopo e alla coerenza sistematica dei Trattati nonché incompatibile con la continuità dell'ordinamento giuridico comunitario che la Corte non fosse abilitata a garantire l'uniforme interpretazione delle norme connesse al Trattato CECA che continuano a produrre effetti anche dopo la scadenza di quest'ultimo (v., in tal senso, sentenza 22 febbraio 1990, causa C/221/88, Busseni, Racc. pag. 1495, punto 16). Del resto, la competenza della Corte a questo proposito non è stata contestata da nessuna delle parti che hanno presentato osservazioni.

42 Per altri motivi, la Lucchini contesta tuttavia la ricevibilità della domanda di pronuncia pregiudiziale. Le eccezioni da essa sollevate in proposito vertono sull'insussistenza di una norma comunitaria da interpretare, sull'incompetenza della Corte ad interpretare una sentenza di un giudice nazionale o l'art. 2909 del codice civile italiano, nonché sull'ipotesicità delle questioni pregiudiziali.

43 A tale proposito, occorre ricordare che, nell'ambito di un procedimento ex art. 234 CE, basato sulla netta separazione di funzioni tra i giudici nazionali e la Corte, ogni valutazione dei fatti di causa rientra nella competenza del giudice nazionale. Parimenti, spetta esclusivamente al giudice nazionale, cui è stata sottoposta la controversia e che deve assumersi la responsabilità dell'emananda decisione giurisdizionale, valutare, alla luce delle particolari circostanze della causa, sia la necessità di una pronuncia pregiudiziale per essere

in grado di emettere la propria sentenza, sia la rilevanza delle questioni che sottopone alla Corte. Di conseguenza, se le questioni sollevate riguardano l'interpretazione del diritto comunitario, la Corte, in via di principio, è tenuta a pronunciarsi (v., in particolare, sentenze 25 febbraio 2003, causa C1326/00, IKA, Racc. pag. 11703, punto 27, 12 aprile 2005, causa C1145/03, Keller, Racc. pag. 112529, punto 33, e 22 giugno 2006, causa C1419/04, Conseil général de la Vienne, Racc. pag. 115645, punto 19).

44 Tuttavia, la Corte ha altresì dichiarato che, in ipotesi eccezionali, essa può esaminare le condizioni in cui è adita dal giudice nazionale al fine di verificare la propria competenza (v., in tal senso, sentenza 16 dicembre 1981, causa 244/80, Foglia, Racc. pag. 3045, punto 21). Il rifiuto di statuire su una questione pregiudiziale sollevata da un giudice nazionale è possibile solo qualora risulti manifestamente che la richiesta interpretazione del diritto comunitario non ha alcuna relazione con la realtà o con l'oggetto della causa principale, qualora il problema sia di natura ipotetica oppure qualora la Corte non disponga degli elementi di fatto o di diritto necessari per fornire una soluzione utile alle questioni che le sono sottoposte (v., in particolare, sentenze 13 marzo 2001, causa C1379/98, PreussenElektra, Racc. pag. 112099, punto 39; 22 gennaio 2002, causa C1390/99, Canal Satélite Digital, Racc. pag. 11607, punto 19, e Conseil général de la Vienne, cit., punto 20).

45 Occorre rilevare che così non è nel caso di specie.

46 È infatti manifesto che la presente domanda di pronuncia pregiudiziale verte su norme di diritto comunitario. Nel caso di specie si chiede alla Corte non di interpretare il diritto nazionale o una sentenza di un giudice nazionale, bensì di precisare i limiti entro i quali i giudici nazionali sono tenuti, in forza del diritto comunitario, a disapplicare il diritto nazionale. Ne risulta pertanto che le questioni sollevate sono in relazione con l'oggetto della controversia, come definito dal giudice a quo, e che la soluzione delle questioni sollevate può essere utile a quest'ultimo per consentirgli di disporre o meno l'annullamento dei provvedimenti adottati per il recupero degli aiuti di cui trattasi.

47 La Corte è pertanto competente a statuire sulla presente domanda di pronuncia pregiudiziale.

Sulle questioni pregiudiziali

48 Con le questioni sollevate, che è opportuno esaminare congiuntamente, il giudice a quo domanda in sostanza se il diritto comunitario osti all'applicazione di una disposizione del diritto nazionale, come l'art. 2909 del codice civile italiano, volta a sancire il principio dell'autorità di cosa giudicata, nei limiti in cui l'applicazione di tale disposizione impedisce il recupero di un aiuto di Stato erogato in contrasto con il diritto comunitario e la cui incompatibilità con il mercato comune è stata dichiarata con decisione della Commissione divenuta definitiva.

49 In tale contesto va ricordato anzitutto che, nell'ordinamento giuridico comunitario, le competenze dei giudici nazionali sono limitate sia per quanto riguarda il settore degli aiuti di Stato sia relativamente alla dichiarazione d'invalidità degli atti comunitari.

Sulle competenze dei giudici nazionali in materia di aiuti di Stato

50 In materia di aiuti di Stato, ai giudici nazionali possono essere sottoposte controversie nelle quali essi siano tenuti ad interpretare e ad applicare la nozione di aiuto di cui all'art. 87, n. 1, CE, segnatamente al fine di valutare se un provvedimento statale, adottato senza seguire il procedimento di controllo preventivo di cui all'art. 88, n. 3, CE, debba o meno esservi soggetto (sentenze 22 marzo 1977, causa 78/76, Steinike & Weilig, Racc. pag. 595, punto 14, e 21 novembre 1991, causa C1354/90, Fédération nationale du commerce extérieur des produits alimentaires et Syndicat national des négociants et transformateurs de saumon, Racc. pag. 115505, punto 10). Analogamente, al fine di poter determinare se una misura statale attuata senza tener conto della procedura di esame preliminare prevista dall'art. 6 del terzo codice dovesse esservi o meno assoggettata, un giudice nazionale può essere indotto a interpretare la nozione di aiuto di cui all'art. 4, lett. c), del Trattato CECA e all'art. 1 del terzo codice (v., per analogia, sentenza 20 settembre 2001, causa C1390/98, Banks, Racc. pag. 116117, punto 71).

51 Per contro, i giudici nazionali non sono competenti a pronunciarsi

sulla compatibilità di un aiuto di Stato con il mercato comune.

52 Emerge infatti da una giurisprudenza costante che la valutazione della compatibilità con il mercato comune di misure di aiuto o di un regime di aiuti rientra nella competenza esclusiva della Commissione, che opera sotto il controllo del giudice comunitario (v. sentenze Steinike & Weinlig, cit., punto 9; Fédération nationale du commerce extérieur des produits alimentaires et Syndicat national des négociants et transformateurs de saumon, cit., punto 14, nonché 11 luglio 1996, causa C139/94, SFEI e a., Racc. pag. 13547, punto 42).

Sulle competenze dei giudici nazionali per quanto riguarda la dichiarazione d'invalidità degli atti comunitari

53 Sebbene in linea di principio i giudici nazionali possano trovarsi ad esaminare la validità di un atto comunitario, non sono però competenti a dichiarare essi stessi l'invalidità degli atti delle istituzioni comunitarie (sentenza 22 ottobre 1987, causa 314/85, FotoFrost, Racc. pag. 4199, punto 20). La Corte è quindi la sola competente a dichiarare l'invalidità di un atto comunitario (sentenze 21 febbraio 1991, cause riunite C1143/88 e C192/89, Zuckerfabrik Süderdithmarschen e Zuckerfabrik Soest, Racc. pag. 1415, punto 17, nonché 10 gennaio 2006, causa C1344/04, IATA e ELFAA, Racc. pag. 1403, punto 27). Del resto, tale competenza esclusiva risultava altresì esplicitamente dall'art. 41 del Trattato CECA.

54 Inoltre, secondo una giurisprudenza costante, una decisione adottata dalle istituzioni comunitarie che non sia stata impugnata dal destinatario entro il termine stabilito dall'art. 230, quinto comma, CE diviene definitiva nei suoi confronti (v., in particolare, sentenze 9 marzo 1994, causa C1188/92, TWD Textilwerke Deggendorf, Racc. pag. 1833, punto 13, e 22 ottobre 2002, causa C1241/01, National Farmers' Union, Racc. pag. 19079, punto 34).

55 La Corte ha altresì escluso la possibilità che il beneficiario di un aiuto di Stato oggetto di una decisione della Commissione direttamente indirizzata soltanto allo Stato membro in cui era residente questo beneficiario, che avrebbe potuto senza alcun dubbio impugnare tale decisione e che ha lasciato decorrere il termine perentorio all'uso prescritto dall'art. 230, quinto comma, CE, possa utilmente contestare la legittimità della decisione dinanzi ai giudici nazionali nell'ambito di un ricorso proposto avverso i provvedimenti presi dalle autorità nazionali in esecuzione di tale decisione (citate sentenze TWD Textilwerke Deggendorf, punti 17 e 20, nonché National Farmers' Union, punto 35). Gli stessi principi si applicano necessariamente, mutatis mutandis, nell'ambito d'applicazione del Trattato CECA.

56 Se ne deve pertanto concludere che correttamente il giudice a quo ha deciso di non sottoporre alla Corte una questione concernente la validità della decisione 90/555, decisione che la Lucchini avrebbe potuto impugnare nel termine di un mese dalla pubblicazione in forza dell'art. 33 del Trattato CECA, cosa che si è astenuta dal fare. Per gli stessi motivi non può essere accolto il suggerimento della Lucchini che chiede alla Corte, in subordine, di esaminare eventualmente d'ufficio la validità della medesima decisione. □

Sulla competenza dei giudici nazionali nella causa principale

57 Dalle considerazioni sin qui svolte emerge che né il Tribunale civile e penale di Roma né la Corte d'appello di Roma erano competenti a pronunciarsi sulla compatibilità degli aiuti di Stato richiesti dalla Lucchini con il mercato comune e che né l'uno né l'altro di questi organi giurisdizionali avrebbe potuto constatare l'invalidità della decisione 90/555, che aveva dichiarato tali aiuti incompatibili con il detto mercato.

58 A questo proposito, si può del resto rilevare che né la sentenza della Corte d'appello di Roma, di cui si fa valere l'autorità di cosa giudicata, né la sentenza del Tribunale civile e penale di Roma si pronunciano esplicitamente sulla compatibilità con il diritto comunitario degli aiuti di Stato richiesti dalla Lucchini e tantomeno sulla validità della decisione 90/555.

Sull'applicazione dell'art. 2909 del codice civile italiano

59 Stando al giudice nazionale, l'art. 2909 del codice civile italiano osta non solo alla possibilità di dedurre nuovamente, in una seconda

controversia, motivi sui quali un organo giurisdizionale si sia già pronunciato esplicitamente in via definitiva, ma anche alla disamina di questioni che avrebbero potuto essere sollevate nell'ambito di una controversia precedente senza che ciò sia però avvenuto. Da siffatta interpretazione della norma potrebbe conseguire, in particolare, che a una decisione di un giudice nazionale vengano attribuiti effetti che eccedono i limiti della competenza del giudice di cui trattasi, quali risultano dal diritto comunitario. Come ha osservato il giudice a quo, è chiaro che l'applicazione di tale norma, così interpretata, impedirebbe nel caso di specie l'applicazione del diritto comunitario in quanto renderebbe impossibile il recupero di un aiuto di Stato concesso in violazione del diritto comunitario.

60 In tale contesto va ricordato che spetta ai giudici nazionali interpretare le disposizioni del diritto nazionale quanto più possibile in modo da consentirne un'applicazione che contribuisca all'attuazione del diritto comunitario.

61 Risulta inoltre da una giurisprudenza costante che il giudice nazionale incaricato di applicare, nell'ambito della propria competenza, le norme di diritto comunitario ha l'obbligo di garantire la piena efficacia di tali norme, disapplicando all'occorrenza, di propria iniziativa, qualsiasi disposizione contrastante della legislazione nazionale (v., in particolare, sentenze 9 marzo 1978, causa 106/77, Simmenthal, Racc. pag. 629, punti 21-24; 8 marzo 1979, causa 130/78, Salumificio di Cornuda, Racc. pag. 867, punti 23-27, e 19 giugno 1990, causa C-213/89, Factortame e a., Racc. pag. 12433, punti 19-21).

62 Come dichiarato al punto 52 della presente sentenza, la valutazione della compatibilità con il mercato comune di misure di aiuto o di un regime di aiuti è di competenza esclusiva della Commissione, che agisce sotto il controllo del giudice comunitario. Questo principio è vincolante nell'ordinamento giuridico nazionale in quanto corollario della preminenza del diritto comunitario.

63 Le questioni sollevate vanno pertanto risolte nel senso che il diritto comunitario osta all'applicazione di una disposizione del diritto nazionale, come l'art. 2909 del codice civile italiano, volta a sancire il principio dell'autorità di cosa giudicata, nei limiti in cui l'applicazione di tale disposizione impedisce il recupero di un aiuto di Stato erogato in contrasto con il diritto comunitario e la cui incompatibilità con il mercato comune è stata dichiarata con decisione della Commissione divenuta definitiva.

Sulle spese

64 Nei confronti delle parti nella causa principale il presente procedimento costituisce un incidente sollevato dinanzi al giudice nazionale, cui spetta quindi statuire sulle spese. Le spese sostenute da altri soggetti per presentare osservazioni alla Corte non possono dar luogo a rifusione.

Per questi motivi, la Corte (Grande Sezione) dichiara:

Il diritto comunitario osta all'applicazione di una disposizione del diritto nazionale, come l'art. 2909 del codice civile italiano, volta a sancire il principio dell'autorità di cosa giudicata, nei limiti in cui l'applicazione di tale disposizione impedisce il recupero di un aiuto di Stato erogato in contrasto con il diritto comunitario e la cui incompatibilità con il mercato comune è stata dichiarata con decisione della Commissione delle Comunità europee divenuta definitiva.

Firme

INTANGIBILITA' DEL PRINCIPIO DELL'AUTORITA' DI RES JUDICATA E APPLICAZIONE DEL DIRITTO COMUNITARIO IN MATERIA DI AIUTI DI STATO

L'icasticità del diritto comunitario a livello nazionale vive l'inverosimile discordanza tra, da un lato, la propensione al ravvicinamento ed all'unificazione dei diritti nazionali e dall'altro, la tendenza di ciascuno dei diritti nazionali a porre limiti propri e restrizioni all'efficacia stessa

del diritto dell'Unione Europea.

Quest'ultimo non può tollerare una normativa nazionale capace di resistere alla *primauté*, diversamente, la necessità di uniformità e compattezza sarebbe costantemente minata dai *gap* prodotti da ciascun Stato membro.

D'altro lato la disapplicazione del diritto nazionale finalizzata all'applicazione del diritto dell'UE non è una novità. La Corte di Giustizia Europea, sin dalla sentenza *Van Gent en Loos*(1), ha specificato che la "La Comunità costituisce un ordinamento giuridico di nuovo genere nel campo del diritto internazionale, a favore del quale gli Stati hanno rinunciato, anche se in settori limitati, ai loro poteri sovrani, ordinamento che riconosce come soggetti non soltanto gli Stati membri ma anche i loro cittadini". Successivamente, nella sentenza *Costa/Enel* (2) ha aggiunto che la *primauté* del diritto comunitario è avvalorata dall'art. 189 (ora 249) TCE, rimarcando che "questa disposizione, che non è accompagnata da alcuna riserva, sarebbe priva di significato se uno Stato potesse unilateralmente annullarne gli effetti con un provvedimento nazionale che prevalesse sui testi comunitari"; e dunque, puntualizzando che "il diritto nato dal Trattato non potrebbe, in ragione appunto della sua specifica natura, trovare un limite in qualsiasi provvedimento interno senza perdere il proprio carattere comunitario e senza che ne risultasse scosso il fondamento giuridico della stessa Comunità". E' già in tale decisione che affiora in modo cristallino che nessun tipo di atto nazionale e di qualsiasi rango, può contrastare il diritto comunitario(3).

Con la sentenza 18 luglio 2007, causa C-119/05, la CGE, nel mettere in chiaro quali siano le competenze dei giudici nazionali in materia di aiuti di Stato, ha stabilito che: " il diritto comunitario osta all'applicazione di una disposizione del diritto nazionale, come l'art. 2909 del codice civile italiano, volta a sancire il principio dell'autorità di cosa giudicata, nei limiti in cui tale disposizione impedisce il recupero di un aiuto di Stato erogato in contrasto con il diritto comunitario e la cui incompatibilità con il mercato comune è stata dichiarata con decisione della Commissione divenuta esecutiva".

L'art. 4, lett. c), del Trattato CECA, ancora in vigore all'epoca dell'inizio dello svolgimento dei fatti di causa, vietava le sovvenzioni o gli aiuti concessi dagli stati membri, in qualunque forma, nei settori industriali del carbone e dell'acciaio. Essendosi verificata, successivamente una considerevole crisi del settore, in base all'art. 95 del Trattato il divieto in parola veniva attenuato attraverso talune misure in deroga.

La decisione della Commissione 7.8.1981 n. 2320/81/CECA, consentiva la concessione di aiuti per il risanamento delle imprese siderurgiche, prevedendo al contempo, la graduale soppressione degli stessi; la suddetta concessione era disciplinata da appropriata procedura.

Per la precisione, il suo art. 8, n. 1, contemplava la comunicazione alla Commissione dei progetti finalizzati alla istituzione o modifica di aiuti: a questi lo Stato poteva conferire attuazione solo previa autorizzazione della Commissione e conformandosi alle condizioni da essa predisposte.

La decisione della Commissione 27 novembre 1985, n. 3484/85/CECA, recante norme comunitarie per gli aiuti a favore della siderurgia, sostituiva la precedente disciplina, istituendo un c.d. "terzo codice" degli aiuti alla siderurgia per permettere una ulteriore deroga, più circoscritta, a decorrere dal primo gennaio 1986 sino al dicembre 1988, al divieto disciplinato dall'art. 4, lett. c), del Trattato CECA.

Secondo l'art. 3 del "terzo codice", la commissione poteva autorizzare aiuti generali a favore dell'adattamento degli impianti alle nuove norme di legge rivolte alla tutela dell'ambiente. L'ammontare degli aiuti accordati non poteva superare il quindici per cento in equivalente sovvenzione, netto delle spese d'investimento. L'art. n. 3, del "terzo codice" indicava che gli aiuti potevano essere elargiti solo in ottemperanza delle procedure stabilite dall'art. 6, vale a dire: informazione sui progetti di aiuto e autorizzazione a seguito di valutazione sulla compatibilità degli stessi al Trattato CECA e non potevano peraltro, realizzare pagamenti successivi al 31 dicembre 1988.

In Italia, trovava attuazione la Legge 2.5.1976, n. 183 in merito alla disciplina dell'intervento straordinario nel Mezzogiorno che statuiva la possibilità di concedere agevolazioni finanziarie sia in conto capitale fino al 30% dell'importo dell'investimento, sia in conto interessi, ai fini della realizzazione di iniziative industriali nel Mezzogiorno.

Nel novembre 1985, la Lucchini Spa inoltrava richiesta di aiuti ai sensi della citata L. 183/1976 al fine di ammodernare gli impianti siderurgici. Le autorità provvedevano a notificare il progetto di aiuto alla Commissione europea, come statuito dalle disposizioni in materia di aiuti di Stato. Prima che la Commissione si pronunciasse in merito alla compatibilità degli aiuti stessi con la normativa del Trattato, parte del finanziamento veniva provvisoriamente concesso alla Lucchini.

In seguito, con decisione 90/555/Ceca, l'esecutivo dell'UE decretava l'incompatibilità con il mercato comune di tutti gli aiuti contemplati a favore della società in discorso.

Tale decisione veniva pubblicata in Guce nel novembre successivo ed il suo contenuto, reso noto alle autorità italiane con una lettera del 20 luglio 1990. La società in questione non solo non impugnava la decisione che conseguentemente diveniva definitiva, ma non avendo ricevuto ancora alcun versamento relativo all'aiuto, pensava bene di citare dinanzi al Tribunale di Roma, l'Agensud (ente, allora, preposto alla erogazione dell'aiuto) allo scopo di accertare il diritto all'assegnazione dell'intera somma.

Nel luglio del 1991, il giudice nazionale accoglieva in primo grado la domanda della società attrice e condannava le autorità competenti al versamento delle somme reclamate.

Il 6 maggio 1994, la Corte d'Appello confermava la decisione del Tribunale di Roma. Tale decisione non essendo mai stata impugnata, acquisiva autorità di cosa giudicata.

Successivamente, nel 1996, la Lucchini Spa, grazie al decreto del Ministero dell'Industria n. 17975, riceveva gli importi "spettanti" maggiorati dei relativi interessi.

Con una nota del 15 luglio 1996, la Commissione riscontrava che il decreto succitato e la sentenza della Corte di Appello erano contrastanti con la decisione 90/5557 Ceca e dopo aver inviato la Repubblica italiana a presentare osservazioni, intimava alle autorità competenti il recupero dell'aiuto.

Il Ministero coinvolto emanava, conseguentemente, il decreto n. 20357 del 20 settembre 1996, con il quale revocava l'aiuto concesso intimandone la ripetizione.

La società impugnava l'atto *de quo* deducendo l'intangibilità del diritto all'aiuto conseguente al passaggio in giudicato della sentenza della Corte d'Appello, il Tar Lazio accoglieva il ricorso con sentenza del primo aprile 1999.

Il Ministero dell'Industria impugnava la predetta sentenza dinanzi al Consiglio di Stato adducendo il primato del diritto comunitario rispetto all'autorità di cosa giudicata della sentenza della Corte di Appello di Roma.

Il Consiglio di Stato sospendeva il giudizio in corso chiedendo ai giudici comunitari di accertare se il diritto comunitario ostasse all'applicazione di una disposizione del diritto nazionale, quale l'art. 2909 del Codice civile italiano, che dispone il principio dell'autorità di cosa giudicata, nei limiti in cui l'applicazione di tale disposizione impediva il recupero di un aiuto erogato in contrasto con il diritto comunitario.

Il giudice del rinvio chiedeva alla CGE di fare luce sull'applicabilità del principio della *res judicata*, precetto dell'ordinamento italiano, anche allorché essa comportasse una violazione del diritto comunitario(4).

La verità è che con la sentenza della Corte di Appello, che ha dichiarato il diritto della Lucchini Spa ad ottenere l'aiuto, sono stati del tutto disattesi i poteri della Commissione, trasgredendo apertamente i criteri di ripartizione delle competenze tra la comunità e gli stati membri.

Ma non basta, poiché con il passaggio in giudicato della sentenza in oggetto, la società, destinataria di un aiuto illegalmente accordato, ha preteso di salvare il proprio "diritto" invocando l'intangibilità del giudicato.

Ebbene, tale pretesa secondo la Corte non è meritevole di alcuna tutela, in quanto la Società attrice, prima di fare ricorso agli strumenti di diritto interno, avrebbe dovuto e potuto utilizzare una modalità offerta dal diritto comunitario stesso, che concede a tutti i soggetti destinatari di un atto, la possibilità di impugnare lo stesso nei termini prescritti dal Trattato.

Non essendosi avvalsa di detto potere la Lucchini e non avendo, quindi impugnato la decisione 90/555, ha fatto sì che questa divenisse definitiva.

Ciò posto, passaggio cruciale della questione è stabilire se sia lecito pretendere il rispetto dell'intangibilità del giudicato ove ciò impedisca il recupero di un aiuto che non andava concesso.

La CGE, pur ammettendo la rilevanza del principio dell'autorità della cosa giudicata, caratterizzante tutti gli stati membri e la stessa Comunità(5), purché esso non incida sui poteri degli organi comunitari, e sia correlato ad una controversia circoscritta all'ambito dell'ordinamento nazionale, nel caso di specie tuttavia, affronta la questione in termini del tutto diversi, travalicando, la controversia interna e l'ambito nazionale, incidendo quindi, sul principio della ripartizione delle competenze tra comunità e Stati membri(6).

I giudici nazionali, difatti, confermando il diritto della Società in parola, a conseguire l'aiuto *de quo*, in aperto contrasto con la decisione 90/555, sono andati decisamente oltre i limiti della propria competenza, oltrepassando quella affidata alla Commissione.

Conseguentemente, allorché nella fattispecie in esame avesse trovato attuazione l'art. 2909 cc, avrebbe preso corpo il risultato secondo cui, la intangibilità del giudicato della Corte di Appello avrebbe generato la impossibilità del recupero di un aiuto di Stato erogato in violazione del diritto comunitario.

La Corte di Giustizia Europea non ha considerato affatto una simile probabilità dichiarando invece, che l'autorità di cosa giudicata della sentenza della Corte di Appello non può rappresentare un impedimento al recupero di un aiuto indebitamente accordato, quindi contrario alla normativa comunitaria.

D'altra parte, anche la decisione 90/555 era divenuta definitiva, ed, ostacolarne l'applicazione avrebbe rappresentato un *vulnus* al principio di certezza del diritto.

Per questi motivi il giudice comunitario ha decretato che *"il diritto comunitario osta all'applicazione di una disposizione del diritto nazionale, come l'art. 2909 del Codice civile italiano, volta a sancire il principio di autorità di cosa giudicata, nei limiti in cui l'applicazione di tale disposizione impedisce il recupero di un aiuto di Stato erogato in contrasto con il diritto comunitario e la cui incompatibilità con il mercato comune è stata dichiarata con decisione della Commissione divenuta definitiva"*.

Invero, già, come precedentemente ricordato, nella sentenza *Costa* una delle principali motivazioni assunte nella impostazione della stessa era l'esigenza di assicurare l'uniformità di applicazione del diritto comunitario in ogni Stato, in caso diverso, infatti, la reale attuazione dello stesso sarebbe stata sempre sottoposta al "vaglio" di ciascun ordinamento interno, provocando una sicura disparità di trattamento(7).

Di certo uno degli effetti consueti del primato di un ordinamento sugli altri è, proprio la disapplicazione delle norme interne incompatibili con quelle comunitarie: ma questa vicenda è nota sin dalla fine degli anni settanta, laddove la stessa Corte, sull'onda di sue precedenti pronunce, dichiarava che "assicurare la piena applicazione delle norme di diritto comunitario comporta come corollario quello di rendere, *ipso iure* inapplicabile, per il fatto stesso della loro entrata in vigore, qualsiasi disposizione interna contrastante con esse"; e dunque "qualsiasi giudice nazionale, adito nell'ambito della sua competenza, ha l'obbligo di applicare integralmente il diritto comunitario e di tutelare i diritti che questo attribuisce ai singoli, disapplicando le disposizioni eventualmente contrastanti della legge interna, sia anteriore, sia successiva alla norma comunitaria"(8).

Appare del tutto sorprendente (ma probabilmente c'era da aspettarselo) che, nel caso *de quo*, si sia trovata nel mirino una delle norme dell'ordinamento italiano che più vigorosamente lo caratterizzano, la *res judicata* per l'appunto. Una disposizione che senza dubbio, incarna un canone di civiltà giuridica in virtù del quale i cittadini (le parti processuali comunque) hanno il pieno diritto di essere certi che (trascorso un determinato lasso di tempo) le decisioni giudiziarie che li riguardano non possano più essere poste nuovamente in discussione.

Deroghe a detto principio sino ad ora erano state contemplate solo a livello normativo (opposizione di terzo ex art. 404 c. p. c. , ad es.).

La Corte, nel cercare soluzioni sempre eque e ragionevoli, si trova ineluttabilmente di fronte a problemi giuridici nuovi e delicati, che impongono, *inter alia*, di ripensare il modo nel quale contemperare, da una parte, la tutela dei diritti individuali derivanti dal diritto comunitario e, dall'altra parte, la certezza giuridica che costituisce l'architrave degli impianti ordinamentali nazionali.

L'Avvocato generale Gelhoed, nelle sue conclusioni(9) osserva che nel procedimento nazionale che si è concluso con la sentenza passata in giudicato, il giudice nazionale investito della causa ha compiuto, per

incuria o superficialità alcuni gravi errori. Il giudice di prima istanza non ha provveduto ad accertare il rispetto delle norme di diritto comunitario che statuiscono l'obbligo di *standstill* nel caso in cui le autorità nazionali intendano concedere un nuovo aiuto in attesa della decisione della Commissione sulla compatibilità dell'aiuto stesso; né si è preoccupato di verificare l'esistenza di una decisione in merito alla compatibilità dell'aiuto. Il giudice di secondo grado poi, non ha rispettato la decisione negativa presa dalla Commissione.

Probabilmente anche l'autorità amministrativa ha compiuto uno sbaglio non avendo provveduto a comunicare ai giudici l'esito della decisione della Commissione concernente l'incompatibilità.

L'Avvocato Generale considera la ripartizione dei poteri tra i diritti dei singoli Stati membri ed il diritto comunitario netta e rigorosa. L'autorità di *res judicata* che il diritto interno ascrive ad una sentenza divenuta definitiva ed incentrata sulla interpretazione esclusiva del diritto nazionale in violazione, però, del diritto comunitario, non può essere un impedimento all'esercizio dei poteri attribuiti alla Commissione dall'ordinamento comunitario.

Avvalorata ancor più tale ultimo assunto, il fatto che i giudici comunitari abbiano qualificato le norme del Trattato in materia di aiuti di Stato, come disposizioni di ordine pubblico, facendone conseguire che le autorità nazionali non possono adottare provvedimenti che siano contrastanti con le decisioni precedenti della Commissione o che vadano ad intaccare i poteri della Commissione stessa.

La sentenza in questione, peraltro, in relazione più specificamente alla disciplina degli aiuti di Stato, non si discosta dall'orientamento restrittivo della Corte comunitaria circa l'accertamento di un impedimento assoluto all'obbligo di recupero di una misura di aiuto accordata in violazione del diritto comunitario. Infatti, gli Stati membri, tenuti al recupero di un aiuto illegittimamente concesso, dimostrando la sussistenza di circostanze impreviste ed imprevedibili, possono evitare la restituzione della misura indebitamente ottenuta. Tra l'altro, non è sufficiente che lo Stato membro renda note alla Commissione le motivazioni che rendono impossibile il recupero dell'aiuto; ma è necessario che esso abbia dato avvio alla procedura di esecuzione allo scopo di provare concretamente la difficoltà del recupero stesso. In ogni caso, i giudici lussemburghesi, sino ad oggi, non hanno mai accolto come valido un motivo di impossibilità assoluta tale da affrancare lo Stato membro dall'obbligo di recupero. E anche nel caso di specie, la CGE, ancora una volta, non ha individuato alcun ostacolo all'attuazione di tale obbligo. Difatti, la sentenza emessa dal giudice nazionale e passata in giudicato (che condannava l'autorità interna alla erogazione dell'aiuto stesso) non è stata ritenuta motivo di impedimento al recupero, anzi, alle autorità nazionali è stato puntualizzato che sono tenute a disapplicare le norme interne che attribuiscono la forza di giudicato alle sentenze divenute definitive nella misura in cui possano ostacolare il recupero dell'aiuto non consentito.

Dal punto di vista del giudice comunitario, dunque, in merito alla tematica della responsabilità del giudice e della pubblica amministrazione per violazione del diritto comunitario, la cosa che più sorprende è la tendenziale indifferenza del soggetto pubblico responsabile (amministrazione, legislatore, giudice). Ad essere responsabile è il soggetto Stato. La Corte di Giustizia quando ha creato la figura della responsabilità dello Stato ha fatto riferimento allo Stato legislatore e allo Stato

amministratore e poi nella recente evoluzione ha configurato come responsabilità dello Stato anche quella dei giudici.

Le fonti scritte dell'ordinamento comunitario non definiscono il regime della responsabilità dello

Stato membro per i danni causati ai singoli da violazioni del diritto comunitario. E' necessario

costruire un regime della responsabilità e questo ha fatto la Corte di Giustizia, prendendo le mosse

dai principi fondamentali del Trattato quali il primato del diritto comunitario ed altri pilastri come

gli istituti che già prevedono la responsabilità degli Stati verso la Comunità e la responsabilità della

Comunità verso i singoli. Punti fermi sono il primato del diritto comunitario e l'obbligo quindi da

parte dei giudici e delle pubbliche amministrazioni nazionali di

disapplicazione delle norme che violino il diritto comunitario.

Già dagli anni '70, si sosteneva che l'inadempimento era imputato allo Stato membro unitariamente., probabilmente, ci si trova di fronte ad un quadro tutto sommato chiaro che la

Corte di Giustizia fornisce con il principio del primato del diritto comunitario ed il principio di responsabilità. Il giudice nazionale fatica però a trovare una unitarietà perché tende a personificare lo Stato e a personalizzare il legislatore.

Il principio della responsabilità dello Stato per atti imputabili al potere giurisdizionale affermato dalla Corte Europea, ha trovato resistenze forti, poi superate, a causa del peso di una tradizione liberale che voleva il giudice come mero esecutore della legge e lasciava poco spazio alla discrezionalità (confinando entro tali limiti la funzione giurisdizionale, era difficile immaginare come possibile la responsabilità). Ostacoli al riconoscimento della responsabilità in esame, erano peraltro, il principio della separazione dei poteri e della indipendenza del giudice.

Vero è che da un lato, il giudice nazionale è la coscienza critica dell'ordinamento nazionale, posto all'incrocio tra due ordinamenti, avente il ruolo di arbitro del conflitto tra ordinamento nazionale e comunitario; dall'altro esiste la *primauté* che è principalmente un prodotto della giurisprudenza comunitaria, evolutosi nel tempo(10).

Con detto *aquis* sono stati chiamati a confrontarsi gli ordinamenti nazionali: gli Stati fondatori solo dopo la loro adesione alla Comunità, della quale, oltretutto, non era immaginabile lo sviluppo, gli altri, invece, sin dal momento del loro ingresso, poiché, già al momento del primo allargamento, negli anni '70, la giurisprudenza della Corte di Giustizia Europea su "primato" ed "effetto diretto" era ormai consolidata, nei suoi tratti essenziali(11).

Benché alcuni Stati abbiano cercato di limitare e condizionare i principi citati, formulando in talune norme costituzionali le "condizioni" cui sottoporre il diritto dell'UE, a far valere in ogni caso la *primauté* sono stati chiamati gli operatori giuridici nazionali, per cui la parola decisiva è toccata a questi ultimi, come giudici operanti in dialogo con la Corte Europea.

Dialogo che, evidentemente, per una serie di motivi, talvolta prevedibili, talaltra no, è risultato difficile e poco chiaro, rendendo la relazione tra *primauté* limiti interni uno dei nervi scoperti della costruzione comunitaria(12).

Sentenze così significative inducono a soffermarsi ulteriormente sui limiti che gli ordinamenti nazionali pongono alla primato del diritto comunitario, riflessione resa ancor più necessaria dalla "costituzionalizzazione" della clausola di supremazia, introdotta in modo espresso, nel Trattato costituzionale (che ha visto arrestato il suo corso a causa della mancata ratifica da parte della Francia e dell'Olanda)(13). L'art. I-6, disponendo che "la Costituzione ed il diritto adottato dalle istituzioni dell'Unione nell'esercizio delle competenze a questa attribuite prevalgono sul diritto degli Stati membri", non solo positivizza quanto già costruito dalla giurisprudenza della *CJCE*, ma amplia la valenza della *primauté* a tutto il diritto UE.

Secondo la clausola citata la Costituzione ed il diritto europeo prevarrebbero sul diritto nazionale senza specificazione o limitazione alcuna.

Sebbene il nuovo Trattato non sia stato ratificato da tutti gli Stati membri ed ancora grandi incertezze sovrastino la riformulazione del suo contenuto, non si può ignorare la dimensione della cessione di sovranità che quindi, si opporrebbe al carattere graduale e prevalentemente giurisprudenziale della costruzione comunitaria.

Probabilmente i limiti, in qualsiasi modo, posti dai diversi ordinamenti alla *primauté* del diritto comunitario si identificano con gli altrettanti limiti posti alla ratifica del trattato costituzionale che tale *primauté* chiama espressamente.

Note

(1) Causa 26/62, *Van Gend en Loos*, in Racc., 1963, p. 3.

(2) Causa 6/64, *Costa*, in Racc., 1964, p. 1114.

(3) Ma le ricadute della operatività della normativa comunitaria in quella

interna sono stati sovente cruciali: solo per ricordare qualche esempio, nella causa 106/89, *Marleasing*, in Racc. 1990, p. I-4135, la Corte si è pronunciata sull'obbligo di disapplicazione di alcuni articoli del C.C. spagnolo; nella Causa C-208/90, *Emmott* in Racc. 1991, p. I-4269, il giudice comunitario ha sottolineato la impossibilità per lo Stato di far valere la prescrizione dell'azione fino a quando non siano state trasposte correttamente le disposizioni di una direttiva; nella Causa C-97/91, *Oleificio Borrelli* in Racc. 1992, p. I-6313, la CGE si è soffermata sulla impugnabilità di taluni atti amministrativi italiani privi di efficacia cogente e infine, con la sentenza, Causa C-131/97, *Carbonari*, in Racc.1999, p. I-1103, la Corte Lussemburghese ha deciso che è obbligatoria l'applicazione retroattiva di norme nazionali di trasposizione di direttive comunitarie.

(4) Per ciò che riguarda la ripartizione dei poteri tra l'ordinamento giuridico interno e quello comunitario, si ricorda che la Commissione europea ha la competenza esclusiva a prendere in esame tutti i regimi di aiuto ricompresi nella sfera di applicazione dell'art. 87, n. 1 del Trattato CE. Secondo l'art. 88 del TCE, gli Stati membri hanno l'obbligo di notifica alla Commissione dei progetti di aiuti che intendono assegnare e di sospendere l'attuazione del provvedimento sino alla pronuncia del giudizio della Commissione; infatti un aiuto erogato prima della pronuncia citata, vale a dire prima di essere notificato, risulta "illegittimamente concesso" dovendo, quindi, essere recuperato.

Gli organi giurisdizionali nazionali non hanno potere circa la pronuncia di compatibilità dell'aiuto perché, come sopra ricordato, detto compito è affidato alla competenza esclusiva della Commissione; tuttavia essi sono tenuti alla verifica del rispetto delle procedure contemplate dal diritto dell'UE, in particolare dall'art. 88 del TCE.

Né tantomeno, il giudice nazionale può dichiarare l'invalidità di un atto comunitario poiché è solo la Corte di Giustizia depositaria di tale potere. Nel caso di specie, dunque, sia il Tribunale, sia la Corte d'Appello di Roma, prima di adottare le decisioni in merito, avrebbero dovuto verificare il rispetto dell'obbligo di notifica nonché di quello di *standstill* da parte delle autorità competenti. Contrariamente, in entrambi i casi, il giudice non solo ha ommesso di effettuare le verifiche suddette, ma ha altresì ignorato quanto stabilito dalla decisione 90/555, che aveva intanto decretato l'incompatibilità dell'aiuto con il mercato comune.

Sull'argomento: edoardo gambaro e antonio papi rossi, *Il recupero degli aiuti illegali e incompatibili*, in AAVV, *Concorrenza e Aiuti di stato*, Giappichelli, Torino, 2006; Giuseppe tesaurò, *Diritto Comunitario*, Cedam, Padova, 2003; nascimbene, "I processi comunitario dopo Nizza", Milano, 2003; gaja, "Introduzione al Diritto Comunitario", Roma, Bari, 9a ed., 2003; tizzano, "Trattati dell'Unione Europea e della Comunità Europea", Milano, 2004; pocar, "Diritto dell'Unione e delle Comunità Europee", 9° ed., Milano, 2004, nascimbene, "Nuovi profili di competenza del giudice comunitario in materia di cooperazione giudiziaria", Riv. di Dir. Processuale, 2004, p. 55; salerno, "Giurisdizione comunitaria e certezza del diritto dopo il Trattato di Nizza", Riv. Di Dir. Internazionale, 2002, p. 5; tracker, "La Carta dei diritti fondamentali dell'Unione Europea e il processo civile", Riv. Trimestrale di Diritto e Procedura Civile, 2002, p. 1171.

(5) In diverse occasioni i giudici lussemburghesi si sono decisi nel senso di riconoscere il rispetto della *res judicata* nei rapporti tra il diritto comunitario ed il diritto nazionale, in tal senso, in un precedente orientamento (Corte di Giustizia, causa C-234/04, *Kapferer*, del 16 marzo 2006) essi stabilirono che: "Il principio di cooperazione derivante dall'art. 10 Ce non impone a un giudice nazionale di disapplicare le norme processuali interne allo scopo di riesaminare o annullare una sentenza giudiziaria passata in giudicato qualora risulti che questa viola il diritto comunitario. Infatti, al fine di garantire sia la stabilità del diritto e dei rapporti giuridici, sia una buona amministrazione della giustizia, è importante che le decisioni giurisdizionali divenute definitive dopo l'esaurimento delle vie di ricorso disponibili o dopo la scadenza dei termini previsti per questi ricorsi non possano più essere rimesse in discussione.

(6) Corte di Giustizia CE, sentenza 13 gennaio 2004, causa C-453/00, *Kühne & Heits c Productschap voor Pluimvee en Eieren*.

(7) Per una trattazione istituzionale dell'argomento: d. simon, *Le système juridique communautaire*, puf, Parigi, 2001, p. 406 e ss.; l.

antonioli, g. benacchio, f. lajolo di cossano, *Lineamenti di diritto dell'Unione europea*, CEDAM, Padova, 2005.

(8) Causa 106/77, *Simmenthal*, in Racc., 1978, p. 629 ss. Sulle ricadute relative alla *primauté* del diritto dell'UE e sui conseguenti "adattamenti" che deve effettuare il giudice interno, si veda, tra i tanti: p. v. figueroa regueiro, *Invocability of Substitution and Invocability of Exclusion: Bringing Legal to the Current Developments of the case law of "Horizontal" Direct Effect of Directives*, Jean Monnet Working Paper n. 7/2002.

(9) Conclusioni dell'Avvocato Generale L. A. Gelhoed, presentate il 14 settembre 2006, causa C-118/05, Ministero dell'Industria, del Commercio e dell'Artigianato c Lucchini Spa.

(10) Quest'ultimo aspetto precisato da alfonso celotto e tania groppi, "*Diritto UE e Diritto nazionale: primauté vs controlimiti*", in Riv. Ital. Dir. Pubbl. Comunitario, 2004, parte speciale.

(11) b. de witte, "*Direct Effect, Supremacy and the Nature of Legal Order*", in craig-j. de burca (cur), *The evolution of EU law* Oxford, Oxford University Press, 1999, 196 ss.

(12) M. cartabia- j.j. weiler, *L'Italia in Europa*, il Mulino, Bologna, 2000, p. 91 ss.

(13) Testo firmato a Roma il 29 ottobre 2004.