

CONSIGLIO NAZIONALE DEL NOTARIATO

Studio 8-2007/A

Il principio di autorità di cosa giudicata in una recente pronuncia della Corte di Giustizia delle Comunità Europee - Sentenza 18 luglio 2007, causa C-119/05, Ministero dell'Industria c. Lucchini Spa

Approvato dalla Commissione Affari Europei e Internazionali il 6 novembre 2007

SOMMARIO: 1. Introduzione - 2. Il Principio di autorità di cosa giudicata nella precedente giurisprudenza comunitaria - 3. Un cambiamento di prospettiva ... oppure no?

1. Introduzione

La Corte di Giustizia ha avuto modo di misurarsi più volte sul rapporto fra diritto comunitario – principio del primato e obbligo di leale cooperazione in particolare – e principi fondamentali di diritto interno degli Stati membri, anche nella materia processuale.

Se da un lato la Corte ha riconosciuto la valenza di tali principi, in particolare ove possano essere ricondotti ai valori comunitari quale quello di “certezza del diritto”) nel recente caso *Lucchini*, qui in esame, sembra contraddire uno di questi: il principio di autorità di cosa giudicata, riconosciuto nel nostro ordinamento dall’art. 2909 c.c.

In realtà per ben comprendere la portata dell’affermazione della Corte è necessario approfondire il contesto nel quale è stata adottata, al fine di valutare se veramente la Corte abbia voluto discostarsi dai propri precedenti.

Nel caso *Lucchini* la materia in esame è quella degli aiuti di Stato, nei quali i poteri della Comunità europea, e in particolare della Commissione, sono estremamente forti, come si può ricavare dal quadro giuridico esistente e in particolare dagli artt. 87 e 88 del Trattato CE e dalle corrispondenti previsioni adottate nell’ambito del Trattato CECA ⁽¹⁾.

In questo settore, infatti, gli Stati sono tenuti a notificare alla Commissione la volontà di erogare un aiuto al fine di farne verificare la compatibilità con la discipli-

na comunitaria ⁽²⁾. In attesa di una risposta lo Stato è tenuto ad un obbligo di stand-still: non può quindi procedere all'erogazione dell'aiuto al fine di evitare di dover successivamente recuperarlo ove fosse dichiarato illegittimo. L'esame degli aiuti e la verifica della loro compatibilità nonché le decisioni di recupero rientrano nella competenza esclusiva della Commissione europea, potendo i giudici nazionali verificare solo se siano state rispettate le procedure previste dall'art. 88.

Lo Stato italiano aveva iniziato la procedura per concedere un aiuto alla *Lucchini* verso la fine degli anni '90, notificando il progetto di aiuto alla Commissione europea e prevedendo che parte dell'aiuto fosse provvisoriamente erogato in attesa della decisione di questa. La Commissione con decisione del 1990 (90/555/CECA) sanciva l'incompatibilità dell'aiuto. Nel frattempo la *Lucchini* iniziava un procedimento davanti al Tribunale di Roma, che, con decisione confermata dalla Corte d'Appello, condannava le autorità italiane all'erogazione delle somme attribuitele.

Vista la successiva, ovvia e dovuta, decisione della Commissione di chiedere alla Repubblica italiana il recupero dell'aiuto illegittimamente concesso, la *Lucchini* impugnava il decreto del Ministero dell'industria di revoca dell'aiuto davanti al TAR Lazio, che accoglieva il ricorso.

La questione pregiudiziale viene posta dal Consiglio di Stato il quale si domanda se il passaggio in giudicato della sentenza della Corte di Appello di Roma, che aveva determinato l'erogazione dell'aiuto, possa sbarrare la strada alla richiesta di restituzione o se, nel caso di specie, la prevalenza del diritto comunitario debba determinare la disapplicazione dell'art. 2909 c.c..

2. Il Principio di autorità di cosa giudicata nella precedente giurisprudenza comunitaria

La Corte di giustizia aveva avuto modo di pronunciarsi in altre occasioni sullo stesso principio di autorità di cosa giudicata, sottolineando la necessità di garantire il rispetto.

Nel caso *Köbler* ⁽³⁾, ad esempio, la Corte aveva ritenuto che l'unico mezzo di tutela a favore della persona (in quel caso persona fisica, ma con enunciato trasponibile anche alle persone giuridiche) che era stata oggetto di sentenza passata in giudicato contrastante con il diritto comunitario, fosse quello della richiesta di risarcimento danni a carico dello Stato. Spetta a questi rispondere della violazione grave e manifesta del diritto comunitario ad opera del proprio potere giudiziario.

Nella sentenza *Kühne & Heitz*, la Corte subordinava l'obbligo per l'organo interessato, ai sensi dell'art. 10 CE, di riesaminare una decisione definitiva (in violazione del diritto comunitario), alla condizione che l'autorità giudicante abbia tale potere di riesame in base al proprio diritto nazionale ⁽⁴⁾, lasciando così impregiudicato il

valore del giudicato se riconosciuto tale dal diritto interno.

Più recentemente la Corte era scesa ancor più nel dettaglio affermando nel caso *Kapferer* la necessaria prevalenza del principio di certezza del diritto rispetto ad alcune violazioni del diritto comunitario ⁽⁵⁾. Nel caso la questione riguardava la non corretta applicazione del regolamento 44/01/CE ad opera di un giudice nazionale che si era ritenuto (erroneamente) competente. Il giudice a quo si chiedeva se fosse comunque tenuto, in forza dell'art. 10 CE, a riesaminare ed annullare la decisione sulla competenza che era ormai passata in giudicato, in quanto contraria al diritto comunitario. La Corte, riprendendo anche il proprio precedente *Eco Swiss* ⁽⁶⁾ affermava che "il diritto comunitario non impone ad un giudice nazionale di disapplicare le norme processuali interne che attribuiscono autorità di cosa giudicata ad una decisione, anche quando ciò permetterebbe di accertare una violazione del diritto comunitario da parte di tale decisione".

3. Un cambiamento di prospettiva ... oppure no?

Nel caso *Lucchini* la Corte ritiene possibile superare l'esistenza del giudicato al fine di consentire il pieno rispetto del primato del diritto comunitario ⁽⁷⁾.

Le premesse di questa pronuncia sono però alquanto diverse da quelle dei precedenti sopra riportati. Infatti, in questa ipotesi il giudice nazionale aveva commesso una grave violazione del principio di ripartizione delle competenze fra Stato e Comunità europea, mentre negli altri casi di cui sopra si era trattato semplicemente di una non corretta applicazione da parte del giudice del diritto comunitario in un settore che però rientrava a pieno titolo nella sua competenza ⁽⁸⁾.

Tribunale e Corte di Appello di Roma, infatti, erano intervenuti sulla concessione dell'aiuto, per di più senza tenere in alcuna considerazione la decisione della Commissione (unica legittimata a pronunciarsi sul punto) che era già intervenuta negandone la legittimità. In questo modo i giudici nazionali avevano violato il principio di ripartizione delle competenze a danno della Commissione europea.

Inoltre tale decisione avrebbe ben potuto essere impugnata dalla *Lucchini* davanti al giudice comunitario, come previsto nella procedura in materia di aiuti di Stato. Non essendo stata impugnata entro i termini previsti, questa deve ormai ritenersi definitiva.

È evidente che sarebbe stato molto difficile per la Corte seguire la propria precedente giurisprudenza in questo caso, proprio a causa della diversità di presupposti.

Non si deve quindi ritenere che con questa sentenza la Corte abbia voluto contraddire i suoi precedenti e privare di efficacia il principio di autorità giudicata in generale.

I giudici di Lussemburgo ribadiscono quindi la necessità di rispettare tale principio, pur non potendone riconoscere l'applicazione in questo caso, pena la conseguente perdita di poteri da parte della Commissione, e l'attribuzione di un ingiusto vantaggio commerciale ad un'impresa che non aveva impugnato la decisione comunitaria seguendo la strada di ricorso giurisdizionale che le era concessa, ma aveva preferito rivolgersi ai giudici nazionali i quali a loro volta non avevano applicato il diritto comunitario non tenendo in considerazione i poteri della Commissione in materia.

Una pronuncia in senso contrario avrebbe inoltre posto in difficoltà tutto il sistema comunitario di diritto della concorrenza nella parte in cui la decisione sulla compatibilità di un aiuto è riservata alla Commissione e il recupero degli aiuti, ordinato dalla Commissione stessa, è l'unico strumento possibile per ripristinare la parità di condizioni fra imprese sul mercato.

Nel caso di specie la Corte invita quindi il Consiglio di Stato a disapplicare l'art. 2909 c.c. al fine di procedere al recupero dell'aiuto di Stato illegittimamente concesso.

Per quanto la scelta del giudice comunitario possa sembrare particolarmente azzardata, si deve tenere presente che questa pronuncia non va a diminuire la generale portata del principio di intangibilità del giudicato, trattandosi di una risposta eccezionale ad una situazione anomala, nella quale il giudice nazionale non aveva semplicemente applicato il diritto comunitario in maniera viziata, ma si era pronunciato su una materia nella quale era privo di qualunque competenza trattandosi di attribuzione esclusiva della Comunità europea ⁽⁹⁾. Il principio resta quindi circoscritto alla particolare fattispecie esaminata, senza che ci si debba attendere una generale ricaduta sull'ordinamento nazionale, come d'altronde si ricava dalla lettura del dispositivo della sentenza nel quale si afferma 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* ⁽¹⁰⁾."

Ciò non esclude che la sentenza *Lucchini* rappresenti una nuova evoluzione del concetto di primato del diritto comunitario (anche a scapito dei valori giuridici interni), che potrà portare nel futuro a ulteriori pronunce in questa direzione ove ci si trovasse in ipotesi eccezionali simili a quelle del caso qui esaminato.

Elisabetta Bergamini

- 1) Trattandosi di aiuto in materia siderurgica la decisione della Commissione risultava adottata in tale contesto con particolare riferimento al codice degli aiuti alla siderurgia adottato, nella sua ultima versione con decisione 3484/85/CECA.
- 2) In materia, per approfondimenti, si veda Moavero Milanese, *Diritto della concorrenza dell'Unione europea*, Napoli, 2004, p. 151 ss, in particolare p. 191-196; Orlandi, *La disciplina degli aiuti di Stato*, in Tizzano (a cura di), *Il diritto privato dell'Unione europea*, II tomo, Torino, 2006, p. 1668 ss.; Tesaurò, *Diritto comunitario*, Padova, 2005, 749 ss.
- 3) Sentenza 30 settembre 2003, causa C-224/01, *Köbler*, Racc. pag. I-10239, punto 38.
- 4) Sentenza 13 gennaio 2004, causa C-453/00, *Kühne & Heitz*, Racc. pag. I-837 (v. punti 26 e 28).
- 5) Sentenza 16 marzo 2006, causa C-234/04, *Kapferer c. Schlank & Schick GmbH.*, Racc. pag. I-2585.
- 6) Sentenza 1° giugno 1999, causa C-126/97, *Eco Swiss*, Racc. pag. I - 3055.
- 7) Per un primo commento vedi Merone, *Recuperati gli aiuti di Stati illegittimi anche se erogati con sentenza definitiva*, in *Guida al Diritto*, n. 35 dell' 8 settembre 2007, p. 113 ss.
- 8) Vedi in particolare sentenza *Köbler*, e sentenza *Kapferer*.
- 9) Come sottolineato anche da Biavati, *La sentenza Lucchini: il giudicato nazionale cede al diritto comunitario*, in *Rassegna Tributaria*, 5/2007, p. 1591 ss e particolarmente p. 1602.
- 10) Punto 63 della sentenza, corsivo aggiunto.

(Riproduzione riservata)