

IL RAPPORTO “PARTICOLARE” TRA GLI AIUTI DI STATO E IL GIUDICATO

Con le due sentenze “gemelle” dello scorso 11 luglio (cause [T-185/15](#) e [T-186/15](#)), il Tribunale ritorna sul rapporto tra gli aiuti di Stato e il valore del giudicato nazionale.

Data la particolarità della materia, non può sfuggire come il Giudice europeo (punti 176 e seguenti) si sia posto sulla stessa linea della Corte di giustizia nella [sentenza Lucchini](#) (causa C-119/05 del 18 luglio 2007), anche per quel che concerne il c.d. superamento del giudicato.

Infatti, fin da detta sentenza, ma anche con le successive pronunce che di volta in volta hanno rispettato o disapplicato l’art. 2909 cod. civ. (cfr. Corte di giustizia, [10 giugno 2014, causa C-213/13, Pizzarotti](#)), la Corte ha sempre sottolineato la peculiarità della sentenza stessa, in quanto relativa alla materia degli aiuti di Stato, ove la Commissione ha una competenza esclusiva.

E tali concetti sono ribaditi dal Tribunale nel punto 188 delle due sentenze (che si riferiscono, appunto, alla competenza esclusiva della Commissione) e al punto 190, ove si sottolinea (ma il concetto è già anticipato nel punto 188) che l’autorità di cosa giudicata non può impedire il riconoscimento di detta competenza, né il recupero degli aiuti di Stato illegittimi.

Se, dunque, non si può fare a meno di evidenziare parallelismi con la sentenza *Lucchini*, non si può non considerare che la situazione sia in questo caso, per così dire, meno grave, perché a differenza di quella alla base della predetta sentenza, la decisione della Commissione ha seguito, non già preceduto la sentenza del giudice nazionale passata in giudicato. Sicché non si può dire che il Giudice nazionale e le parti, che ne erano a conoscenza, abbiano disatteso una decisione della Commissione pienamente esecutiva e vincolante.

Resta, però, un problema di fondo: quello della divisione dei compiti o delle competenze tra il Giudice nazionale e la Commissione (in tema di aiuti di Stato).

Se è chiaro, infatti, quanto risulta dal sopra richiamato punto 188 delle sentenza e cioè che *“La valutazione della compatibilità con il mercato comune di misure di aiuto o di un regime di aiuti rientra invece nella competenza esclusiva della Commissione, che opera sotto il controllo del giudice dell’Unione”*, non si riesce a comprendere quanto affermato poco prima, al punto 185, ove si legge che i giudici nazionali *“sono tenuti a interpretare e ad applicare la nozione di aiuto di cui all’art. 107, par. 1, TFUE, al fine di valutare se una misura statale [...] debba o meno esservi soggetta”*.

Inoltre il Giudice nazionale *“può trovarsi ad interpretare la nozione di aiuto”* e tuttavia i giudici nazionali

“non sono competenti a pronunciarsi sulla compatibilità di un aiuto di Stato con il mercato comune”.

Si tratta di una perimetrazione e distinzione delle competenze soltanto apparenti: infatti le osservazioni paiono contraddittorie, dato che la seconda finisce per eliminare la prima.

Fermo restando che spetta alla Commissione valutare se un determinato aiuto sia compatibile, o non, con il Trattato, tale valutazione presuppone l'inquadramento della fattispecie nel *genus* degli aiuti. Quest'ultima operazione -che è poi la prima sul piano logico- dovrebbe spettare al Giudice nazionale, secondo quanto si legge nel citato punto 185, se non altro ai limitati fini di risolvere la controversia portata al suo giudizio. Ma se poi la relativa qualificazione, in termini di aiuti (o non), è superabile da una diversa valutazione della Commissione, che incide sulla medesima controversia, è difficile comprendere che cosa... rimanga della proclamata competenza del giudice nazionale.

Tanto varrebbe dire che, in materia di (quantomeno possibile) aiuto di Stato (il che avrebbe un ventaglio amplissimo e coprirebbe quasi tutti i rapporti economici con le pubbliche amministrazioni), il Giudice nazionale è sempre tenuto ad un rinvio pregiudiziale alla Corte, anche quando non ha dubbi interpretativi in un senso o nell'altro. In modo che, quando tale rinvio non venga effettuato, come nel caso in esame, il giudicato risulterebbe sempre suscettibile di disapplicazione e di superamento.

Tale ricostruzione si può comprendere in tutti quei casi in cui il Giudice nazionale si pronuncia dopo la decisione della Commissione, così come è avvenuto nella c.d. sentenza Lucchini e in una recente sentenza della [Corte Costituzionale n. 142 del 5 luglio 2018](#) ove al punto 4.1 i Giudici della Consulta ricordano come *“in base alla costante giurisprudenza della Corte di giustizia, la valutazione della compatibilità di un aiuto di Stato con il mercato interno rientra nella competenza esclusiva della Commissione, che opera sotto il controllo del giudice dell'Unione, con la conseguenza che ai giudici nazionali non è consentito pronunciarsi sul punto (ex plurimis, Corte di giustizia, sentenza 26 ottobre 2016, in causa C-590/14 P, Dimosia Epicheirisi Ilektrismou AE; sentenza 15 settembre 2016, in causa C-574/14, PGE Górnictwo i Energetyka Konwencjonalna SA; sentenza 19 marzo 2015, in causa C-672/13, OTP Bank Nyrt)”. Ed ancora: “Ciò non significa, peraltro, che il giudice nazionale, il quale, per motivi dedotti dalle parti o rilevati d'ufficio, dubiti della validità di un atto delle istituzioni dell'Unione – e, in specie, di una decisione della Commissione in materia di aiuti di Stato – debba, ciò nonostante, uniformarsi senz'altro ad essa. Al contrario, in tal caso egli può – e anzi deve – sospendere il giudizio in corso e investire la Corte di giustizia di un procedimento pregiudiziale per accertamento di validità, ai sensi dell'art. 267, paragrafo 1, lettera b), TFUE (per tutte, Corte di giustizia, grande sezione, 10 gennaio 2006, in causa C-344/04, International Air Transport Association e altro; sentenza 22 ottobre 1987, in causa 314/85, Foto-Frost)”. Il Giudice nazionale, quindi, nel caso in cui vi sia una decisione della Commissione può o uniformarsi oppure (unica altra via possibile) proporre, anche d'ufficio, rinvio pregiudiziale di validità alla Corte di giustizia (“*facoltà, quest'ultima, che diviene un obbligo ove si tratti di giudice di ultima istanza, ai sensi dell'art. 267, paragrafo 3, TFUE*”: in questi termini Corte Cost. cit.).*

L'applicazione di tali principi al caso in esame, in cui al momento della pronuncia del Giudice nazionale (Consiglio di Stato) la Commissione non aveva ancora adottato la decisione, risulta più

complessa. Infatti, se è pur vero che era stato comunque sollevato un dubbio di compatibilità con il diritto europeo da parte della Regione Campania o comunque vi era la possibilità che la compensazione tariffaria potesse essere qualificata un aiuto di Stato, il Giudice nazionale, secondo tale logica ricostruttiva, avrebbe dovuto effettuare un rinvio pregiudiziale di interpretazione alla Corte di giustizia, nonostante escludesse totalmente tale qualificazione, avvalendosi di quella competenza pur formalmente ribadita dalla sentenza in commento. Con la conclusione che in materia di ipotetici aiuti di Stato, i Giudici di ultimo grado avrebbero sempre l'obbligo o il dovere di adire la Corte o con un rinvio pregiudiziale di interpretazione o con un rinvio pregiudiziale di validità, nel caso, in particolare, in cui intendano disattendere la decisione. Tuttavia, se in questo secondo caso risulta comunque certo che la fattispecie sia stata ricondotta dalla Commissione, unica titolare del potere di competenza esclusiva nel settore degli aiuti di Stato, tale certezza viene meno nel momento in cui, non essendoci una pronuncia della Commissione, come già sottolineato, il giudice nazionale dovrebbe sottoporre alla Corte tutti i rapporti economici con le pubbliche amministrazioni, aventi la pur remota possibilità di "nascondere" un aiuto di Stato (si va dalle fattispecie di aumento di capitali in società in controllo pubblico, a quelle di varianti d'appalto approvate in corso d'opera, a quelle di corrispettivi ritenuti comunque "gonfiati" e così via).

In questa grande incertezza, quel che è certo è che la questione degli aiuti di Stato risulta essere "*una situazione del tutto particolare*" così come è stata definita dalla stessa Corte di giustizia al punto 61 della sentenza del **10 giugno 2014, causa C-213/13, Pizzarotti** (con [commento in questa Rivista](#)).

In conclusione, se la sentenza del Tribunale sarà confermata dalla Corte, la Regione sarà legittimata a (ed anzi dovrà) recuperare gli aiuti corrisposti. Superando così non solo il giudicato amministrativo, ma anche i conseguenziali atti amministrativi, che hanno disposto l'erogazione delle somme contestate.

Una probabile soluzione potrà essere quella di seguire la procedura e la logica della sentenza *Kühne & Heitz* (causa C-453/00 del **13 gennaio 2004**, punto 28). Essa ha sancito il principio secondo cui, pur dovendosi escludere un generale obbligo di riesame di un atto amministrativo comunitariamente illegittimo (obbligo che vi è quando il potere di autotutela è vincolato, causa C-24/95 del 20 marzo 1997), tuttavia tale obbligo (ex art. 10 TCE ora art. 4, par. 3 TUE) sussiste anche quando il potere di autotutela è discrezionale, sempre che ricorrano determinate condizioni, e quindi sempre che l'autorità amministrativa "*disponga secondo il diritto nazionale del potere di ritornare su tale decisione; la decisione in questione sia diventata definitiva in seguito ad una sentenza di un giudice nazionale che statuisce in ultima istanza; tale sentenza, alla luce di una giurisprudenza successiva alla medesima, risulti fondata su un'interpretazione errata del diritto comunitario adottata senza che la Corte fosse adita in via pregiudiziale alle condizioni previste dall'art. 234, n. 3 CE*".

Tali condizioni -ribadite anche dalla successiva sentenza della Grande sezione, il **12 febbraio 2008 nella causa C-2/06, Kempter**- sicuramente ricorrono nel caso di specie, caratterizzato dalla circostanza che il soggetto leso è anche quello che ha adottato gli illegittimi atti di finanziamento. Sicché l'esito della procedura di autotutela pare, a chi scrive, scontato.

A parte quest'ultimo rilievo, e ritornando sul tema più generale, non sembra (come si è esposto) che tutti i dubbi interpretativi siano ancora chiariti. Si auspica pertanto che in una prossima occasione la Corte di giustizia, possa definire meglio il “rapporto particolare tra gli aiuti di Stato e il giudicato”.

Pubblicato il: 23/07/2018

Autore: [Ginevra Greco](#)

Categorie: [articoli](#) ,

Tag: [aiuti di Stato](#), [autotutela amministrativa](#), [giudicato](#)

Editore: Bruno Nascimbene, Milano

Rivista registrata presso il Tribunale di Milano, n. 278 del 9 settembre 2014

Eurojus © è un marchio registrato