

Fonti comunitarie, indipendenza funzionale del giudice italiano e “controlimiti”

di Nicolò Zanon

Un regolamento europeo - reg. (CE) 16-12-2002 n. 1/2003 – stabilisce testualmente, all'art. 16, comma 1: “Quando le giurisdizioni nazionali si pronunciano su accordi, decisioni e pratiche ai sensi dell'articolo 81 o 82 del Trattato che sono già oggetto di una decisione della Commissione, non possono prendere decisioni che siano in contrasto con la decisione adottata dalla Commissione. Esse devono inoltre evitare decisioni che siano in contrasto con una decisione contemplata dalla Commissione in procedimenti da essa avviati. A tal fine le giurisdizioni nazionali possono valutare se sia necessario o meno sospendere i procedimenti da esse avviati. Tale obbligo lascia impregiudicati i diritti e gli obblighi di cui all'articolo 234 del Trattato”.

Siamo nella materia della concorrenza e degli aiuti di stato, ed anzi la norma regolamentare è esplicitamente e significativamente posta sotto la rubrica Applicazione uniforme del diritto comunitario in materia di concorrenza.

Il giurista interno che si imbatte in tale norma, soffocato un moto di (ancora legittima?) sorpresa e messi in caccia di notizie sull'argomento, scopre che in verità non sembrerebbe esservi motivo di scandalo: quella che a prima vista sembrerebbe un'inaccettabile limitazione all'indipendenza del giudice nell'esercizio delle sue funzioni decisorie, parrebbe risultare invece nulla più che la codificazione di un risalente orientamento della Corte di giustizia, la quale si è più volte espressa sulla sussistenza di un vincolo del giudice nazionale al rispetto delle decisioni della Commissione, sia in via generale, sia con specifico riguardo alla materia degli aiuti di stato (ad es. sent. 21 maggio 1987, in causa 249-85).

Come ricorda anche una dettagliatissima sentenza della nostra Corte di Cassazione (Cass. Civ., sezione tributaria, 10 dicembre 2002, n. 17564), la Corte di giustizia ha affermato il principio per cui l'illegittimità degli aiuti pubblici - ove accertata dalla Commissione con decisione ex art. 93 prf. 2 (ora art. 88 prf. 2) del Trattato, divenuta inoppugnabile in quanto non investita da tempestivo ricorso per annullamento ai sensi dell'art. 173 (ora, art. 230) del Trattato - non è più suscettibile di essere sindacata neppure dal giudice nazionale, il quale, di conseguenza, ne resta vincolato (sent. 9 marzo 1994, in causa C-133-92).

Ancora, risulta dalla stessa giurisprudenza della Corte di giustizia (sent. 21 novembre 1991, in causa C- 354 – 90) una sorta di riconoscimento della “non inutilità” del lavoro del giudice nazionale in questo settore: secondo una specie di divisione del lavoro, nell'attuazione del sistema di controllo sugli aiuti di Stato spetta alla Commissione, e solo ad essa, esaminare la compatibilità del progettato aiuto con il mercato comune, ai giudici nazionali - in base all'efficacia diretta da riconoscersi all'ultima frase dell'art. 93 prf. 3 (ora, art. 88 prf. 3) del Trattato (“Lo Stato membro interessato non può dare esecuzione alle misure progettate prima che tale procedura abbia condotto alla decisione finale”) – la salvaguardia, fino alla pronuncia finale della Commissione, dei diritti dei cittadini comunitari di fronte a un'eventuale inosservanza, da parte delle autorità statali, del divieto sancito dall'art. 93 prf. 3, ultima frase prima citato.

Era insomma già chiaro, alla luce di questa giurisprudenza, che i giudici non potessero pronunciarsi sulla compatibilità delle misure di aiuto con il mercato comune e le regole della concorrenza.

Alla luce di tutto questo, il giurista interno starebbe per riporre qualsiasi velleità di approfondimenti ulteriori, quando gli balena qualche sommosso (e rispettosissimo) dubbio.

Il vincolo del giudice interno alla decisione della Commissione non dovrebbe derivare dalla sentenza della Corte di giustizia, caso per caso? Non dovrebbe comunque scaturire, tale vincolo, dalla volontà decisionale del giudice stesso, che nella singola fattispecie soggetta al suo giudizio applichi autonomamente i ben noti principi relativi ai rapporti tra ordinamenti interno ed europeo, in una materia (quella della concorrenza) che è per eccellenza di competenza comunitaria? Scrivere in un regolamento ciò che, in base ai principi, dovrebbe accadere nelle singole fattispecie, non significa forse “approfittare” di questa fonte per affermare, una volta per tutte, in via generale e astratta, una scelta che invece ha bisogno di essere verificata caso per caso? Non significa inoltre scegliere le “vie brevi”, per sfruttare la diretta applicabilità del regolamento, visto che è dubbio che le decisioni della Commissione siano fornite di efficacia diretta e prevalente (ma v. sul punto, in senso positivo, proprio la sentenza di Cassazione prima citata)? Un tale regolamento

non presenta forse profili di illegittimità anche in riferimento al diritto comunitario, da rilevare attraverso l'azione di annullamento?

E poi, anche sul versante, del diritto costituzionale interno, non vi sono problemi? Per fortuna che la nostra Corte costituzionale non si definisce una "giurisdizione" in senso stretto, altrimenti pronunce come quella contenuta nella nota sentenza n. 14 del 2004, in tema di concorrenza e di aiuti di Stato, potrebbero esserle d'ora in poi vietate, anche in riferimento ai rapporti tra Stato e Regioni, se non risultassero in linea con le decisioni della Commissione.

La dottrina dei controlimiti è stata definita una "tigre di carta" (la definizione è di Louis Favoreu, citato da Marta Cartabia in *Unità della diversità: il rapporto tra la Costituzione europea e le Costituzioni nazionali*, Atti del Convegno di Firenze del 18 febbraio 2005- "Giornata di studio in onore di Alberto Predieri"), e certo la sua evocazione può sembrare, nelle attuali condizioni, ormai velleitaria. Ma questo sembrerebbe proprio un caso adatto a farne discutere di nuovo, con un po' di convinzione.

Non è infatti chiaro perché mai la prevalenza del diritto comunitario (in una materia, lo si ripete, di sicura spettanza europea) debba necessariamente passare attraverso la mortificazione della indipendenza funzionale di cui deve godere il giudice, ai sensi degli artt. 101 e ss, della nostra Costituzione. E, più in generale, non si capisce perché i progressi della integrazione europea debbano passare attraverso forme così rudimentali di autoritarismo giuridico.

(di Nicolò Zanon, P.O. di diritto costituzionale nella Facoltà di Giurisprudenza dell'Università degli Studi di Milano - nicolo.zanon@unimi.it)

Forum di Quaderni Costituzionali

Forum di Quaderni Costituzionali