

SUPREMA CORTE DI CASSAZIONE

SEZIONE TRIBUTARIA

Sentenza 10 dicembre 2002 - n. 17564

(Presidente M. Cantillo – Relatore S. Di Palma)

Svolgimento del processo

1. Con due istanze all'Ufficio distrettuale delle imposte dirette di Gorizia del 28 luglio 1992, la omissis - esercente l'attività di torrefazione del caffè e con sede a Gorizia - chiese il riconoscimento dell'esenzione decennale, per la metà, dall'i.r.pe.g. e, totale, dall'i.lo.r., a far data dal periodo d'imposta 1992, ai sensi dell'art. 2 commi 1 e 2 della legge 29 gennaio 1986 n. 26 (Incentivi per il rilancio dell'economia delle Province di Trieste e Gorizia).

Con decisioni nn. 1311 e 1312 del 19 febbraio 1994, l'Ufficio interpellato respinse le domande, sia perché le stesse erano state presentate oltre il termine del 30 giugno 1992, fissato dalla deliberazione del C.I.P.E. 26 novembre 1991, sia perché la Società non aveva risposto alla richiesta di informazioni, formulata dall'U.T.E. di Gorizia, impedendo all'Ufficio di verificare la sussistenza delle condizioni previste dalla predetta legge per la fruizione delle agevolazioni.

2. La Società, con due distinti ricorsi del 22 aprile 1994, impugnò le decisioni dinanzi alla Commissione tributaria di I° grado di Gorizia, chiedendone l'annullamento e deducendo, in particolare, che, a fronte del diritto alla agevolazione previsto dalla legge, l'Ufficio non aveva alcun potere né di fissare un termine di decadenza per la

presentazione della domanda, non stabilito per legge, né di fondarne la reiezione sulla base dell'omessa comunicazione di informazioni, tenuto conto che spettava all'Ufficio stesso accertare la sussistenza, o non, delle condizioni per il riconoscimento delle agevolazioni richieste.

In contraddittorio con l'Ufficio - che instò per la reiezione dei ricorsi - la Commissione adita, con decisione n. 49/2/95 del 21 aprile 1995, riuniti i ricorsi, li accolse.

3. A seguito di appello dell'Ufficio, la Commissione tributaria regionale del Friuli-Venezia Giulia, con sentenza n. 102/06/98 del 1° ottobre 1998, rigettò il gravame, confermando la decisione di primo grado.

In particolare, la Commissione ha così, testualmente, motivato: "Prima di tutto bisogna esaminare la legittimità del termine posto dal C.I.P.E. per la presentazione delle domande di esenzione. A tale proposito si deve riconoscere che correttamente ha operato l'Ufficio distrettuale delle imposte dirette di Gorizia, uniformandosi alla procedura stabilita dal C.I.P.E., in quanto non ha la competenza per sindacare i provvedimenti emanati da autorità governative e gli ordini impartiti dall'autorità superiore, essendo subordinato gerarchicamente. Compete invece al giudice non amministrativo la disapplicazione degli atti amministrativi ritenuti illegittimi. E tale è quello dell'apposizione del termine da parte del C.I.P.E. in quanto tutte le disposizioni di carattere restrittivo o limitativo devono essere stabilite con legge. Se la legge non prevede un termine di decadenza o non delega l'Autorità amministrativa a fissarlo, non può, in sua vece, stabilirlo l'Amministrazione pubblica. Secondo il noto brocardo, ubi lex voluit, dixit. Peraltro per l'accertamento dei requisiti previsti per la concessione dei benefici, rimane sempre il potere dell'Amministrazione finanziaria in sede di esame delle dichiarazioni dei redditi".

4. Avverso tale sentenza il Ministro delle Finanze ha proposto ricorso per cassazione, deducendo un unico motivo di censura.

Resiste, con controricorso, la ommissis.

Motivi della decisione

1. Con l'unico motivo (con cui deduce: "Violazione e falsa applicazione dei principi generali sulla prevalenza delle disposizioni comunitarie su quelle interne contrarie, della decisione della Commissione CEE del 28 maggio 1991 - 91/500/CEE -, dell'art. 92, paragrafo 1, del Trattato CEE e della delibera C.I.P.E. del 26 novembre 1991 - in G.U. n. 38 del 15 febbraio 1992 -, nonché della L. 26 gennaio 1986 n. 26, e omessa, insufficiente motivazione su punti decisivi della controversia, in relazione all'art. 360 comma 1 nn. 3 e 5 c.p.c."), il ricorrente critica la sentenza impugnata, sostenendo che: a)- la Commissione CEE, a seguito di procedura di infrazione intrapresa nei confronti del Governo Italiano, ha pronunciato la decisione 28 maggio 1991, con la quale ha statuito che gli aiuti previsti dagli artt. 2 e 4 della legge n. 26 del 1986 sono incompatibili con il mercato comune ai sensi dell'art. 92 prf.1 del Trattato CEE; e che, tuttavia, a titolo transitorio, gli aiuti stessi possono essere accordati fino al 30 giugno 1992; b)- che - sulla base dei principi della prevalenza del diritto comunitario su quello interno, e della efficacia immediata delle decisioni emesse in sede comunitaria - i Giudici d'appello non avrebbero dovuto disapplicare la deliberazione del C.I.P.E. del 26 novembre 1991, in quanto adottata in esecuzione della predetta decisione della Commissione, bensì la legge n. 26 del 1986.

2. Il ricorso merita accoglimento nei sensi qui di seguito precisati.

2.1 Come emerge chiaramente dalla motivazione della sentenza impugnata - dianzi integralmente riprodotta (cfr., supra, n. 1.3) - la sua ratio decidendi può essere così sintetizzata: ancorché l'Ufficio distrettuale delle imposte dirette di Gorizia abbia correttamente ottemperato alla deliberazione del C.I.P.E. (Comitato Interministeriale per la Programmazione Economica) del 26 novembre 1991, in quanto ufficio tributario gerarchicamente subordinato a quest'ultima "autorità governativa" e, quindi,

incompetente a sindacarne i provvedimenti, tuttavia "il giudice non amministrativo" - cui è attribuito il potere di disapplicazione degli atti amministrativi illegittimi (ex art. 5 della legge 20 marzo 1865 n. 2248 all'E) - può esercitare tale potere nel caso di specie, disapplicando appunto la predetta deliberazione, nella parte in cui ha apposto un termine per la fruizione delle agevolazioni previste dalla legge n. 26 del 1986, "in quanto tutte le disposizioni di carattere restrittivo o limitativo devono essere stabilite con legge", ed in quanto, "se la legge non prevede un termine di decadenza e non delega l'Autorità amministrativa [nella specie, il C.I.P.E.] a fissarlo, non può, in sua vece, stabilirlo l'Amministrazione pubblica".

E', pertanto, evidente il ragionamento seguito dai Giudici d'appello: dal momento che la legge statale n. 26 del 1986 non stabilisce direttamente alcun termine di decadenza per la proposizione delle domande di agevolazioni previste dall'art. 2 commi 1 e 2 - pacificamente applicabili nel caso di specie - né delega alcuna autorità amministrativa a fissarlo, il C.I.P.E., nel porre, con la deliberazione del 26 novembre 1991, il termine del 30 giugno 1992 per la presentazione delle domande medesime, ha provveduto in totale difformità dalla legge agevolativa ed ha, conseguentemente, adottato un atto amministrativo illegittimo, come tale disapplicabile dall'autorità giudiziaria ordinaria.

2.2 Ma la vicenda giuridica che ha coinvolto alcune disposizioni della legge 29 gennaio 1986 n. 26, tra le quali quelle contenute nel suo art. 2, applicabile alla fattispecie, è ben più complessa.

L'art. 1 comma 1 della legge ne enuncia gli scopi: "al fine di contribuire alla rimozione delle condizioni di marginalità e di squilibrio socio-economico conseguenti alla particolare collocazione territoriale sono istituite le provvidenze previste dalla presente legge per l'incentivazione ed il rilancio di attività economiche localizzate nei territori delle Province di Trieste e Gorizia e concernenti: a) la produzione industriale, ivi compresa quella attinente al settore edilizio; b)- la ricerca scientifica e tecnologica; c)- i settori della

produzione e dei servizi connessi con le attività portuali ed i trasporti esclusi gli istituti di credito e le imprese di assicurazione".

Il comma 2 del medesimo articolo ne stabilisce, invece, il termine generale di efficacia: "Le provvidenze previste dalla presente legge si applicano sino al 31 dicembre 1995". Per quanto in questa sede rileva, l'art. 2 prevede specifiche agevolazioni, fissandone il periodo decennale d'efficacia dal 1° gennaio 1986 (comma 5) al 31 dicembre 1995.

E così: "Nelle Province di Trieste e Gorizia si applicano sino al 31 dicembre 1995 le disposizioni" di cui all'art. 105 del d.P.R. 6 marzo 1978 n. 218 (T.U. delle leggi sugli interventi nel Mezzogiorno), e cioè la riduzione delle imposte sul reddito delle persone giuridiche e di registro (comma 1).

I due successivi commi, utilizzando la medesima tecnica legislativa del rinvio ad altre, e precedenti, disposizioni agevolative (in particolare, attinenti all'esenzione dall'imposta locale sui redditi), ne prorogano parimenti l'efficacia "sino al 31 dicembre 1995".

Tutte le disposizioni ora richiamate non risultano essere state modificate od abrogate da leggi successive e sono, pertanto, attualmente in vigore.

2.3 Nell'esercizio del potere di controllo, avente ad oggetto la compatibilità degli "aiuti di Stato" concessi dagli Stati membri con il mercato comune, attribuite dall'art. 93 del Trattato CE (ora, art. 88), la Commissione delle Comunità Europee, esperito il procedimento di indagine formale prefigurato dall'art. 93 prf. 2 comma 1 del Trattato (ora, art. 88 pr. 2 comma 1), con decisione del 28 maggio 1991 n. 91/500/CEE, pubblicata nella G.U.C.E. serie L n. 262/29 del 19 settembre 1991 (relativa a talune misure di aiuti adottate a beneficio delle imprese della Regione Friuli-Venezia Giulia, tra le quali anche

quelle previste dagli artt.2 e 4 della legge n. 26 del 1986) - dopo aver ritenuto, nella motivazione, che (anche) gli aiuti previsti da queste due ultime disposizioni, sotto forma di agevolazioni fiscali riconosciute a determinate imprese, "costituiscono aiuti di Stato ai sensi dell'art. 92 prf.1, poiché per la loro natura possono falsare il gioco della concorrenza e pregiudicare gli scambi intracomunitari migliorando il rendimento che il beneficiario trae dal suo investimento rispetto ai concorrenti comunitari che non beneficiano dell'aiuto stesso"; che essi "ricadono sotto il divieto generale statuito dall'art. 92 prf. 1"; che gli aiuti stessi, "non essendo stati notificati preliminarmente alla commissione conformemente all'art. 93 prf. 3, sono illegali per violazione delle norme di procedura"; e che, tuttavia, "potendo la soppressione immediata di questi aiuti avere ripercussioni negative sull'economia di queste due Province (Trieste e Gorizia), la Commissione autorizza, a titolo transitorio, l'applicazione di questi aiuti fino al 30 luglio 1992" - ha stabilito (art. 4) che "gli aiuti previsti dagli artt. 2 e 4 della legge nazionale italiana del 29 gennaio 1986 n. 26 sono incompatibili con il mercato comune a norma dell'art. 92 prf. 1 del Trattato CEE" e che "tuttavia, a titolo transitorio, tali aiuti possono essere accordati fino al 30 giugno 1992".

2.4 Alla decisione "negativa" della Commissione, ora ricordata, il Governo italiano ha dato attuazione, nell'ordinamento interno, mediante la già menzionata (cfr., supra, n. 2.2.1) deliberazione del C.I.P.E. del 26 novembre 1991 (pubblicata nella G.U., serie generale, n. 38 del 15 febbraio 1992, recante "Coordinamento, ai sensi dell'art. 2 della legge 16 aprile 1987 n. 183, sugli incentivi alle imprese nella Regione Friuli-Venezia Giulia").

Con tale provvedimento, il C.I.P.E. - dopo aver menzionato, nel preambolo, tra l'altro, l'ora richiamata legge n. 183 del 1987 (Coordinamento delle politiche riguardanti l'appartenenza dell'Italia alle Comunità Europee ed adeguamento dello ordinamento interno agli atti normativi comunitari) e, in particolare, il suo art. 2, "relativo ai compiti del CIPE e degli altri Comitati interministeriali in ordine alle azioni necessarie per armonizzare la politica economica nazionale con la politica comunitaria di concorrenza", nonché la predetta decisione negativa della Commissione; e dopo aver

considerato che "appare opportuno coordinare la politica di intervento ed i nuovi indirizzi per i trasferimenti alle imprese, così come definiti dal documento di programmazione economico-finanziaria per gli anni 1992-1994, con gli orientamenti comunitari tendenti ad evitare che le politiche attuate dai vari Paesi alterino la concorrenza", che "la sopra citata politica di trasferimenti alle imprese prevede interventi da riferire a periodi determinati" e che "occorre prevedere una diversa intensità degli aiuti, in funzione dei destinatari e delle zone di intervento" - ha deliberato, tra l'altro, che: "I benefici alle imprese, di cui alla presente delibera, sono destinati al perseguimento di finalità di politica economica nel rispetto delle norme comunitarie di concorrenza" (punto 1); "Detti benefici sono assoggettati alle seguenti modalità: a) le agevolazioni fiscali di cui all'art. 2, commi 1, 2 e 3 della legge n. 26 (del 1986)....possono essere concesse fino al 30 giugno 1992;e) le agevolazioni a carattere pluriennale permangono nel rispetto delle scadenze sancite dai punti precedenti, fino al compimento del periodo previsto dalle relative disposizioni, in quanto unità non frazionabili" (punto II lett. a ed e); "Salvi i tempi diversamente indicati dalla citata decisione della Commissione delle Comunità europee, le modalità di cui al punto II entrano in vigore a far data dalla pubblicazione della presente delibera nella Gazzetta Ufficiale della Repubblica italiana" (punto III; e cioè, dal 15 febbraio 1992).

2.5 E' del tutto evidente che, in conseguenza della decisione della Commissione e, in attuazione di questa, della deliberazione del C.I.P.E., si è determinata una antinomia tra le disposizioni della legge n. 26 del 1986 - laddove fissano, per quanto in questa sede rileva, quale termine generale (art. 1 comma 1) e particolare (art. 2) per il riconoscimento delle agevolazioni ivi previste, quello del 31 dicembre 1995 - e quelle contenute nei predetti provvedimenti, comunitario ed interno di conforme attuazione, nella parte in cui stabiliscono, invece, il termine stesso alla data del 30 giugno 1992.

La prima peculiarità della fattispecie sta, dunque, in ciò, che un "aiuto di Stato" - tale qualificato dalla Commissione CE - introdotto dallo Stato italiano mediante legge formale ordinaria (la legge n. 26 del 1986, appunto, adottata, cioè, ai sensi degli artt. 70-74 Cost.), è stato ritenuto, oltretutto "illegale" (perché non previamente

"notificato" alla Commissione ex art. 93 prf.3 primo periodo del Trattato ora, art. 88 prf.3 primo periodo), incompatibile con il mercato comune con decisione della Commissione stessa, adottata ai sensi dell'art. 93 prf.2 primo alinea del Trattato (ora, art. 88 prf.2 primo alinea); e che a tale decisione è stata data conforme attuazione dal Governo italiano con deliberazione del C.I.P.E., adottata ai sensi della legge n. 183 del 1987: vale a dire, con un atto sicuramente amministrativo, sia pure con efficacia generale.

La predetta antinomia è stata risolta, dai Giudici a quibus (cfr., supra, n. 2.2.1), con l'affermazione, secondo la quale la fonte di diritto interno (la deliberazione del C.I.P.E., appunto), prescelta dal Governo italiano per dare attuazione alla decisione comunitaria, non è idonea a modificare (sia pure soltanto quoad diem) le richiamate disposizioni della legge formale ordinaria n. 26 del 1986, con la conseguenza che l'illegittimità delle norme dettate dalla fonte secondaria ne impone la disapplicazione in parte qua.

Seguendo, in prima approssimazione, tale prospettiva, non può esservi dubbio che, effettivamente, la fonte prescelta dal Governo italiano nella specie non è idonea a porre un atto normativo interno costituzionalmente idoneo, secondo l'ordine interno delle fonti, alla modificazione della legge n. 26 del 1986.

In proposito, deve osservarsi, in primo luogo, che, secondo la prevalente dottrina, la disciplina delle agevolazioni tributarie - nel cui novero si iscrive la legge de qua sia per il suo oggetto (che attiene pur sempre alla "materia" tributaria), sia per il suo contenuto (che può comportare, come nella specie, anche l'esenzione totale dal tributo) e sia per la sua natura derogatoria rispetto al principio costituzionale generale, sancito dall'art. 53 comma 1, secondo cui "tutti sono tenuti a concorrere alle spese pubbliche in ragione della loro capacità contributiva" - deve ritenersi assoggettata alla riserva relativa di legge prefigurata dall'art. 23 Cost. ("Nessuna prestazione patrimoniale può essere imposta se non in base alla

legge"), la quale richiede che la legge, statale o regionale, stabilisca quantomeno gli elementi fondamentali dell'agevolazione prevista, lasciando, poi, libero il legislatore di demandare a fonti secondarie o al potere dell'amministrazione la specificazione e/o l'integrazione della disciplina legislativa (cfr., da ultimo, sull'interpretazione dell'art. 23 Cost, Corte costituzionale, sent. n. 435 del 2001). Sotto tale profilo, il Governo italiano, adottando la più volte richiamata deliberazione del C.I.P.E., non ha certamente esercitato un potere di integrazione e/o specificazione della disciplina dettata dalla legge n. 26 del 1986, ma ha modificato tout court, sia pure in attuazione di una decisione comunitaria (ma, in questa prospettiva, ciò non rileva), la disciplina stessa, ponendo un limite temporale all'esercizio del diritto alle agevolazioni ivi previsto "diverso" da quello legislativamente stabilito.

In secondo luogo, va sottolineato che sia dalla legge n. 183 del 1987 cit., sia dalla legge 9 marzo 1989 n. 86 (Norme generali sulla partecipazione dell'Italia al processo normativo comunitario e sulle procedure di esecuzione degli obblighi comunitari) si desume chiaramente il principio, secondo cui l'attuazione amministrativa degli atti normativi comunitari nell'ordinamento interno non era, e non è, comunque, consentita nelle materie riservate alla legge o già da questa disciplinate. Infatti, a tal ultimo riguardo - posto che l'art. 11 della legge n. 183 del 1987 (che reca la rubrica "attuazione amministrativa degli atti normativi comunitari"), certamente ancora in vigore (cfr. artt.4 comma 7 e 15 della legge n. 86 del 1989), dispone che "il Governo o le Regioni, se la raccomandazione o la direttiva non riguarda materia già disciplinata con legge o coperta da riserva di legge, ne danno attuazione entro i termini previsti dalla stessa mediante regolamenti o altri atti amministrativi generali di competenza dei rispettivi organi e con i procedimenti previsti per l'adozione degli stessi"; e che il richiamo, operato dalla deliberazione del C.I.P.E., alla legge n. 183 del 1987 (cfr., supra, n. 2.2.4) costituisce indizio significativo della natura amministrativa della deliberazione stessa, anche in considerazione del fatto che, alla data della sua adozione (26 novembre 1991), era già in vigore la legge n. 86 del 1989 - la decisione comunitaria, nella parte in cui ha ad

oggetto (gli artt.2 e 4 del) la legge n. 26 del 1986, avrebbe dovuto essere attuata nell'ordinamento italiano, ai sensi dell'art.1 comma 1 lett.a) della legge n. 86 del 1989, mediante l'adozione di atto normativo interno costituzionalmente idoneo a determinare la modificazione, in partibus quibus, della legge stessa: e cioè, o con legge formale ordinaria: o con atto avente forza di legge (cfr., ad es. e da ultimo, il preambolo del d.l. n. 36 del 2002, recante disposizioni urgenti per ottemperare ad obblighi comunitari in materia di autotrasporto, conv., con mod., nella legge n. 96 del 2002, ove si afferma la "straordinaria necessità ed urgenza di emanare disposizioni in materia di recupero di somme nei confronti degli autotrasportatori per dare esecuzione alle decisioni della Commissione delle Comunità europee confermate dalle sentenze della Corte di Giustizia delle Comunità europee"); ovvero secondo forme, procedure e contenuti propri della "legge comunitaria" e/o degli atti sulla stessa fondati (cfr. combinato disposto degli artt. 1 comma 1 lett. a, 3, 4 e 6 della legge n. 86 del 1989).

In questa prospettiva e con queste integrazioni, la sentenza impugnata parrebbe, quindi, corretta anche nella conclusiva affermazione del dovere giurisdizionale di disapplicazione dell'atto amministrativo illegittimo (cfr., sopra, n. 2.2.1).

Una volta stabilita l'inidoneità della deliberazione del C.I.P.E. a dare attuazione alla decisione della Commissione della comunità europea nell'ordinamento italiano, la seconda peculiarità della fattispecie sta, conseguentemente, in ciò, che la omissis, odierna controricorrente - la quale ha presentato domande, tese ad ottenere il riconoscimento delle agevolazioni previste dall'art. 2 della legge n. 26 del 1986, in data 28 luglio 1992 mentre, sulla base della disposizione "interna", sarebbe astrattamente titolare del diritto alle agevolazioni stesse (la concreta spettanza del diritto dipendendo dalla sussistenza delle condizioni previste dalle norme richiamate dalla legge agevolativa de qua: cfr., sopra, n. 2.2.2) - sulla base, invece, della predetta decisione comunitaria sarebbe decaduta tout

court dal diritto medesimo, tenuto conto che il termine ultimo per esercitarlo è stato fissato dalla decisione stessa, in via transitoria, alla data del 30 giugno 1992.

2.6 E' chiaro, dunque, che, seguendo soltanto la prospettiva dei Giudici a quibus, la decisione della Commissione (cfr., sopra, n. 2.2.3) resterebbe del tutto "inattuata" nell'ordinamento italiano e, comunque, considerata tamquam non esset nella presente fattispecie.

E ciò, in palese violazione sia dell'obbligo fondamentale, vincolante gli Stati membri della Comunità europea, di adeguare gli ordinamenti interni all'ordinamento comunitario, secondo quanto stabilito dall'art. 10 (ex art. 5) comma 1 primo periodo del Trattato CE, il quale impone a tutti gli Stati membri - e, quindi, anche ai loro giudici nazionali, nell'ambito delle attribuzioni agli stessi conferite dai singoli ordinamenti - di adottare "tutte le misure di carattere generale e particolare atte ad assicurare l'esecuzione degli obblighi derivanti dal presente trattato ovvero determinati dagli atti delle istituzioni della Comunità"; sia della conseguente e specifica "garanzia" di adempimento degli obblighi derivanti dall'appartenenza dell'Italia alla Comunità, assicurata dalla più volte citata legge n. 86 del 1989 (art. 1) ed ora anche dall'art. 117 comma 1 Cost. nel testo sostituito dall'art. 3 della legge costituzionale n. 3 del 2001 (v., infra, n. 2.2.8 lett. A).

Deve, al riguardo, rammentarsi che la Corte di Giustizia delle Comunità europee ha, da tempo, affermato i principi, secondo cui, quando l'aiuto concesso da uno Stato ha costituito oggetto di una formale decisione, con la quale la Commissione ha accertato la sua incompatibilità con il mercato comune, lo Stato membro interessato ha l'obbligo di dare esecuzione alla decisione stessa, entro il termine, adottando i provvedimenti necessari per la formale abrogazione delle norme che la Commissione ha dichiarato contrarie a quanto prescrive l'art. 92 (ora, 87) del Trattato (cfr. sent. il luglio 1984, in causa 130/83); secondo cui l'art. 189 comma 4 del Trattato deve essere interpretato, tenuto conto della preminenza del diritto comunitario, nel senso che la decisione indirizzata ad uno Stato membro è

obbligatoria per tutti gli organi di questo, ivi compresi quelli giurisdizionali (cfr. sent. 21 maggio 1987, in causa 249/85); e, con più specifico riferimento alla fattispecie, secondo cui, nonostante che la materia delle imposte dirette rientri nella competenza degli Stati membri, questi ultimi devono esercitare tale competenza nel rispetto del diritto comunitario (cfr. sent. 14 febbraio 1995, in causa C-279/93).

Il vizio di legittimità della sentenza impugnata sta, pertanto, proprio nell'omessa considerazione, da parte dei Giudici d'appello - indipendentemente dalla illegittimità della norma attuativa di diritto interno; ed indipendentemente dal persistente obbligo dello Stato italiano di adeguarsi, mediante l'adozione di atto normativo interno costituzionalmente idoneo, alla decisione comunitaria - della questione della natura e degli effetti, nell'ordinamento italiano, della predetta decisione "negativa" della Commissione in materia di "aiuti di Stato": decisione, che, invece, in quanto fonte di diritto comunitario "derivato" (cfr. combinato disposto degli artt. 249, ex art. 189, comma 4 e 88 prf.2 comma 1, ex art. 93 prf.2 comma 1, del Trattato) ed elemento normativo della fattispecie de qua, avrebbe dovuto formare oggetto di puntuale esame da parte dei Giudici stessi.

2.7 Nell'ambito delle funzioni di "vigilanza", conferitele dal Trattato CE (art. 211, ex art. 155), l'art. 88 (ex art. 93), ai fini dell'applicazione (anche) dell'art. 87 (ex art. 92), attribuisce alla Commissione della Comunità europea - "quale autorità amministrativa incaricata dell'attuazione e dello sviluppo della politica della concorrenza nell'interesse comunitario" (così, testualmente, l'autoqualificazione contenuta nella "Comunicazione della Commissione relativa alla cooperazione tra i giudici nazionali e la Commissione in materia di aiuti di Stato", 95/C 312/07, 11, 4) - "la competenza specifica a decidere in merito alla compatibilità degli aiuti di Stato con il mercato comune quando si tratti di esaminare i regimi esistenti, di decidere su aiuti da istituire o modificare e di intervenire in caso di mancato rispetto delle sue decisioni o dell'obbligo di notifica" (cfr. primo "considerando" del Reg. n. 659/1999 CE del Consiglio del 22 marzo 1999, recante modalità di applicazione dell'art. 93 - ora art. 88 - del Trattato, il quale ha

sostanzialmente codificato, come emerge chiaramente dal secondo "considerando", le regole ed i principi precedentemente elaborati dalla giurisprudenza e dalla prassi amministrativa comunitarie in materia di aiuti di Stato).

E' noto che la decisione, presa dalla Commissione anche nell'esercizio di siffatta specifica ed esclusiva attribuzione, oltre a costituire fonte di produzione di diritto comunitario - e cioè, "atto della Comunità", ovvero "atto di diritto comunitario" c.d. "secondario" o "derivato" - è qualificato siccome atto di portata individuale, vale a dire diretto a soggetti determinati (Stati membri, persone fisiche o giuridiche), che la stessa decisione identifica, ed a carattere "obbligatorio in tutti i suoi elementi per i destinatari da essa designati" (cfr. art. 249, ex art. 189, commi 1 e 4).

Con più specifico riferimento alla fattispecie (cfr., sopra, n. 2.2.3), deve rammentarsi che il già richiamato art. 88 prf.2 comma 1 dispone che, "qualora la Commissione, dopo aver intimato agli interessati di presentare le loro osservazioni, constati che un aiuto concesso da uno Stato, o mediante fondi statali, non è compatibile con il mercato comune a norma dell'art. 87, oppure che tale aiuto è attuato in modo abusivo, decide che lo Stato interessato deve sopprimerlo o modificarlo nel termine da essa fissato".

Dunque, all'esito di tale procedimento, denominato di "indagine formale" (cfr. art. 6 del Reg. n. 659/1999 cit.), tra i vari tipi di decisione, che la Commissione può prendere, v'è anche quella c.d. "negativa", con la quale l'organo comunitario constata che l'aiuto di Stato non è compatibile con il mercato comune e ne vieta "esecuzione (cfr. art. 7 prf.5 Reg. cit.).

Il valore normativo, ancorché privo dei requisiti della generalità e della astrattezza, l'efficacia vincolante nei confronti dei destinatari e, tuttavia, la carenza della caratteristica della "diretta applicabilità"

(riservata dall'art. 249 comma 2 alla sola norma regolamentare) - predicabili anche rispetto a siffatto tipo di fonte di diritto comunitario derivato - esigono, pertanto, innanzitutto, come già accennato (cfr., supra, n. 2.2.6), che, nelle ipotesi in cui, quale quella di specie, ne sia (necessario) destinatario lo Stato membro, questo debba darvi attuazione nel proprio ordinamento con atto normativo interno costituzionalmente idoneo a "sopprimere" o "modificare", nel termine fissato dalla Commissione, l'atto "interno" con il quale è stato concesso l'aiuto, oggetto della decisione negativa. "Qualora lo Stato in causa non si conformi a tale decisione entro il termine stabilito, la Commissione o qualsiasi altro Stato interessato può adire direttamente la Corte di Giustizia, in deroga agli artt. 226 e 227": così, l'art. 88 par.2 comma 2 del Trattato prevede la facoltà di ricorso "diretto" alla Corte di giustizia, e cioè senza il previo svolgimento della fase c.d. "precontenziosa", sostituita, in siffatte ipotesi, dal procedimento di indagine formale di cui al comma precedente.

Si è già più volte rilevato (cfr., sopra, n. 2.2.5) che, però, nella specie, lo Stato italiano ha adeguato in modo illegittimo il proprio ordinamento interno alla decisione negativa della Commissione.

2.8 La Corte di Lussemburgo si è più volte espressa sulla sussistenza del vincolo del giudice nazionale al rispetto delle decisioni della Commissione, sia in via generale (cfr. sent. 21 maggio 1987, in causa 249/85 cit.), sia con specifico riguardo alla materia degli aiuti di Stato.

Infatti, a tal ultimo proposito - e tenuto conto che il caso in esame è caratterizzato dalla duplice, pacifica circostanza che l'aiuto concesso, oltreché incompatibile con il mercato comune, è stato ritenuto anche "illegale", perché non previamente notificato alla Commissione; e che la decisione negativa di quest'ultima è divenuta "inoppugnabile", perché non impugnata né dallo Stato italiano, né da alcun altro soggetto interessato e/o legittimato ai sensi dell'art. 230 (ex art. 173) del Trattato - la stessa Corte di Giustizia ha affermato, in primo luogo, il principio, secondo cui l'illegittimità degli aiuti pubblici, ove venga 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), non è più suscettibile di essere sindacata neppure dal giudice nazionale, il quale, conseguentemente, ne resta vincolato (cfr. sent. 9 marzo 1994, in causa C-133/92).

In secondo luogo, nella sentenza 21 novembre 1991, in causa C-354/90, la Corte - in un caso di aiuti concessi da parte di uno Stato senza previa notificazione del relativo progetto alla Commissione, ancorché da questa riconosciuti (poi) compatibili con il mercato comune - ha, tra l'altro, affermato che l'attuazione del sistema di controllo degli aiuti statali spetta, da un lato, alla Commissione e, dall'altro, avuto riguardo all'efficacia diretta riconosciuta all'ultima frase dell'art. 93 prf.3 (ora, art. 88 prf.3: "Lo Stato membro interessato non può dare esecuzione alle misure progettate prima che tale procedura abbia condotto ad una decisione finale"), ai giudici nazionali: che l'efficacia immediata del divieto di dare esecuzione all'aiuto, previsto da tale disposizione, investe qualsiasi aiuto posto in essere senza preventiva notifica, mentre, in caso di avvenuta notifica, spiega i suoi effetti durante la fase preliminare e, qualora la Commissione promuova la fase contraddittoria, sino al momento in cui è adottata la decisione finale; e che il fatto che la Corte non abbia riconosciuto alla Commissione il potere di dichiarare illegali gli aiuti per la sola ragione che l'obbligo di comunicazione non sia stato rispettato, e senza dover ricercare se l'aiuto fosse o meno compatibile con il mercato comune, non influisce affatto sui doveri dei giudici nazionali, in quanto il ruolo centrale ed esclusivo, riservato dagli artt. 92 e 93 del Trattato (ora, 87 e 88) alla Commissione, è sostanzialmente diverso da quello che spetta ai giudici nazionali: mentre spetta alla Commissione, e solo ad essa, esaminare la compatibilità del progettato aiuto con il mercato comune, anche nel caso in cui lo Stato membro trascuri il divieto di attuare i progetti d'aiuto, i giudici nazionali non devono far altro che salvaguardare, fino al momento della decisione finale della Commissione e senza pronunciarsi sulla compatibilità delle misure di aiuto con il mercato comune, i diritti dei cittadini comunitari di fronte ad un'eventuale

inosservanza, da parte delle autorità statali, del divieto sancito dall'art. 93 prf.3 ultima frase.

Tuttavia, di fronte a tale orientamento giurisprudenziale, deve essere sottolineata la peculiare circostanza - emergente dal testo della decisione de qua, dianzi riprodotto (cfr., sopra, n. 2.2.3) - che la decisione stessa non si è limitata soltanto a dichiarare incompatibili con il mercato comune gli aiuti introdotti (tra l'altro) dall'art. 2 della legge n. 26 del 1986 ed a vietarne l'esecuzione "gli aiuti previsti dagli artt. 2 e 4 della legge nazionale italiana del 29 gennaio 1986 n. 26 sono incompatibili con il mercato comune a norma dell'art. 92 prf.1 del Trattato CEE": cfr. artt.7 prf.5 e 13 prf.1 secondo periodo del Reg. n. 659 del 1999 cit.), ma ha anche, discrezionalmente, ammesso, a titolo transitorio, la continuazione della concessione degli aiuti da parte dello Stato italiano fino al 30 giugno 1992 ("tuttavia, a titolo transitorio, tali aiuti possono essere accordati fino al 30 giugno 1992").

Orbene - posto che, come già detto, siffatta decisione vincola, ai sensi dell'art. 88 prf.2 comma 1 cit. (ex art. 93 prf.2 comma 1) del Trattato CE ("Qualora la Commissione constati che un aiuto concesso da uno Stato, o mediante fondi statali, non è compatibile con il mercato comune a norma del l'art. 87....decide che lo Stato interessato deve sopprimerlo o modificarlo nel termine da essa fissato"), innanzitutto, lo Stato italiano a "sopprimere" o a "modificare" l'aiuto conformemente a quanto stabilito dalla decisione stessa; e che, nella specie, manca un legittimo adeguamento ad essa dell'ordinamento interno - la decisione medesima, nella parte in cui ammette, in via transitoria, la continuazione della concessione degli aiuti fino alla data del 30 giugno 1992, finisce sostanzialmente con il (ri)determinare il termine di efficacia della predetta disposizione agevolativa. In altre parole, in questa parte, ed in assenza di atto normativo interno dello Stato italiano costituzionalmente idoneo a darvi attuazione, la decisione appare astrattamente idonea ad incidere con immediatezza, quoad diem, sull'esercizio dei diritti, prefigurati dall'art. 2 della legge n. 26 del 1986, da parte delle imprese italiane

potenziali beneficiarie delle agevolazioni ivi previste, come accade nel caso di specie (cfr., sopra, n. 2.2.5 lett. B).

Ed allora, i concorrenti rilievi - relativi al contenuto della decisione ed al suo destinatario (Stato italiano), alla illegittima attuazione della stessa da parte dello Stato italiano ed al fatto che, a differenza delle norme dettate dalla fonte comunitaria regolamentare, quelle poste da una decisione della Commissione europea anche in materia di aiuti di Stato non sono caratterizzate dalla "diretta applicabilità" in ciascuno degli ordinamenti degli Stati membri - impongono di verificare se la decisione de qua sia idonea a spiegare "effetti diretti" nell'ordinamento italiano.

Pertanto, la specifica questione, che, per la prima volta, viene sottoposta all'esame di questa Corte consiste nello stabilire, in generale, se, ed a quali condizioni, alle disposizioni poste dalla predetta fonte di diritto comunitario - decisione negativa della commissione delle Comunità europee in materia di aiuti di Stato - possa essere riconosciuta, nell'ordinamento italiano, "efficacia diretta e prevalente" rispetto ad una collidente norma di diritto interno, anche a prescindere dal "grado" della fonte che l'abbia posta; e, in particolare, se siffatta efficacia possa essere riconosciuta alla predette, specifiche disposizioni dettate dalla decisione in esame, sì da determinare la risoluzione della rilevata antinomia (cfr., supra, n. 2.2.5) in favore della norma comunitaria.

La risposta positiva ai quesiti si impone per le considerazioni che seguono.

In limine, il Collegio ritiene indispensabile, in ragione della novità della questione esaminata, sottolineare schematicamente - ribadendoli - alcuni punti di riferimento, pur nella consapevolezza che i rapporti tra ordinamento comunitario ed ordinamenti interni degli Stati membri si inseriscono in un processo più ampio e complesso, non sempre lineare ed in evoluzione continua.

E' noto che, nell'ambito dei principi, elaborati da tempo dalla giurisprudenza della Corte di Giustizia delle Comunità europee - che hanno contribuito a segnare il c.d. "processo di costituzionalizzazione dell'ordinamento comunitario" ed a realizzare progressivamente la "effettività" e la uniformità di interpretazione ed applicazione del diritto comunitario - assumono rilievo assolutamente preminente e congiunto, soprattutto nella dimensione dell'interpretazione e dell'applicazione (anche) giurisdizionale delle disposizioni comunitarie, quelli del c.d. "primato" e dei c.d. "effetti diretti" del diritto comunitario.

In base al primo (principio della supremazia o del primato) - fondato sull'esplicita premessa della "integrazione" dell'ordinamento giuridico comunitario in ciascuno di quelli dei singoli Stati membri (tesi c.d. "monista") - ogni norma di diritto comunitario, ritenuta dalla Corte gerarchicamente sovraordinata a quelle interne degli Stati membri in ragione dell'ora ricordata premessa e della natura "comunitaria" delle fonti europee, deve prevalere su qualsiasi norma di diritto interno, d'ogni ordine e grado, anteriore o successiva alla prima, collidente con quest'ultima.

In forza del secondo (principio degli effetti diretti o della "efficacia diretta") - fondato sulla esplicita premessa che "il diritto comunitario, indipendentemente dalle norme emanate dagli Stati membri, nello stesso modo in cui attribuisce ai singoli degli obblighi, attribuisce loro dei diritti soggettivi" - le norme giuridiche prodotte da fonti primarie (Trattati e loro modificazioni) o derivate (direttive e decisioni) del diritto comunitario - ad eccezione di quelle prodotte dai regolamenti, cui l'art. 249, ex art. 189, comma 2 del Trattato attribuisce già, espressamente, il carattere della "diretta applicabilità" in ciascuno degli Stati membri - purché connotate da determinate caratteristiche di contenuto, debbono essere giuridicamente trattate dagli Stati membri "come diritto nazionale": vale a dire, come immediatamente costitutive di situazioni giuridiche soggettive

tutelabili dinanzi al giudice nazionale al pari di quelle costituite, appunto, sulla base delle norme di diritto nazionale.

E ciò - si ribadisce - indipendentemente dalla attuazione delle norme stesse nei singoli ordinamenti con atto normativo interno costituzionalmente idoneo a tal fine: attuazione, che, perciò - ove non intervenuta, come nella specie - continua a formare, comunque, oggetto di distinto, specifico e vincolante obbligo di ciascuno degli Stati membri (cfr., relativamente ad entrambi i principi, Corte di Giustizia CE, sentt. 5 febbraio 1963, in causa n. 26/62, Van Gend & Loos; 15 luglio 1964, in causa 6/64, Costa/Enel; 17 febbraio 1970, in causa 11/70; 9 marzo 1978, in causa 106/77, Simmenthal, e successive conformi).

L'applicazione coordinata e congiunta di entrambi tali principi determina, nella ricostruzione della Corte di Giustizia, la regola essenziale, secondo cui il diritto comunitario, idoneo a spiegare "efficacia diretta", deve essere giuridicamente trattato, nell'ordinamento giuridico dei singoli Stati membri, come "diritto nazionale prevalente" su quello "interno" - d'ogni ordine e grado, anteriore o successivo - con esso collidente; con la conseguenza che, in tal caso, la norma interna incompatibile con quella comunitaria deve essere, comunque, disapplicata dal giudice nazionale.

In particolare, la Corte di Giustizia di Lussemburgo - argomentando nel senso che l'attitudine della norma comunitaria alla "efficacia diretta" si desume in via ermeneutica e, quindi, deve essere individuata caso per caso: e cioè, relativamente a ciascuna singola norma - ha, nel tempo, elaborato i seguenti requisiti essenziali di contenuto delle disposizioni comunitarie "non direttamente applicabili", soltanto in presenza dei quali le stesse possono dirsi idonee ad esplicare "effetti diretti" in ciascuno degli ordinamenti degli Stati appartenenti alla Comunità: 1)- le norme comunitarie debbono stabilire un "obbligo sufficientemente chiaro e preciso" (quanto, ad es., alla fattispecie considerata ed al contenuto del

precetto) nei confronti degli Stati membri; 2)- siffatto obbligo deve risultare "incondizionato", vale a dire, ad es., non, o non più, subordinato a condizioni o termini quanto alla sua attuazione; 3`,- le norme non debbono prevedere, o presupporre, un "potere discrezionale" degli Stati membri o delle istituzioni comunitarie quanto alle modalità di attuazione o di esecuzione dell'obbligo dalle stesse posto.

La Corte è anche ferma nel ritenere che - mentre alla "diretta applicabilità", propria dei soli regolamenti, conseguono, di norma, effetti sia nei rapporti giuridici intercorrenti tra privati e pubblici poteri (c.d. "effetti verticali"), sia in quelli intercorrenti tra privati (c.d. "effetti orizzontali") - alla "efficacia diretta" conseguono soltanto, in linea di massima, "effetti verticali".

E', altresì, noto che i predetti principi si sono progressivamente affermati anche nell'ordinamento italiano, non senza rilevanti distinzioni e precisazioni, soprattutto ad opera della elaborazione giurisprudenziale della Corte costituzionale e di questa Corte.

In particolare, per quanto riguarda il principio del "primato", il Giudice delle leggi lo ha riconosciuto, ricostruendolo, però, con alcune importanti puntualizzazioni, sempre sostanzialmente ribadite: a)- diversamente da quanto affermato dalla Corte di Lussemburgo (tesi monista), quello comunitario e quello interno dello Stato italiano costituiscono, secondo la dottrina della pluralità degli ordinamenti giuridici, ordinamenti "distinti ed autonomi, ancorché coordinati" (tesi c.d. "dualista": cfr., e pluribus, sentt. nn. 183 del 1973 e 170 del 1984, 126 del 1996, 93 del 1997); b)- il fondamento costituzionale dei principi comunitari del primato e degli effetti diretti, nonché dei corollari da essi derivanti, sta nelle "limitazioni di sovranità" (quindi, ad es., anche quelle relative all'esercizio della funzione legislativa da parte delle due Camere o della funzione giurisdizionale), che l'art. 11 secondo periodo Cost. consente all'Italia di accettare "in condizioni di parità con gli altri Stati" contraenti il vincolo comunitario (cfr.,

oltre alle sentt. citt., tra le ultime, sentt. nn. 85 del 1999 e 337 del 2001); a)- in conseguenza dell'affermazione della distinzione, autonomia e coordinamento dei due predetti ordinamenti, il principio della prevalenza delle norme comunitarie su quelle interne con esse collidenti non si giustifica in termini di sovraordinazione gerarchica delle prime, bensì soltanto in quanto, e nella misura in cui, il potere normativo comunitario sia esercitato dalle istituzioni della Comunità, alle quali sia attribuito, "secondo la ripartizione di competenza stabilita e garantita dal Trattato" (così, testualmente, fra le altre, sent. n. 170 del 1984, n. 4 del Considerato in diritto; cfr. anche art. 5, ex 3 B, del Trattato CE); d)- detto principio di prevalenza è destinato ad operare, comunque, fino al limite insuperabile costituito dal rispetto dei "principi fondamentali dell'ordinamento costituzionale" e dei "diritti inalienabili della persona umana" (c.d. "controlimiti", rispetto alle "limitazioni di sovranità", come, ad es., quello costituito dal diritto alla tutela giurisdizionale: oltre quelle già cit., cfr. sentt. nn. 98 del 1965, 1146 del 1988, 232 del 1989 e 168 del 1991): il cui controllo, peraltro - avvocato a sé dalla Corte costituzionale - è stato "rivendicato" anche dalla Corte di Giustizia, la quale ha affermato il principio, secondo cui la validità di atti emanati dalle istituzioni della Comunità può essere valutata unicamente alla luce del diritto comunitario, sicché il richiamo a trasgressioni dei diritti fondamentali formulati dalla costituzione di uno Stato membro non può, di per sé, inficiare la validità di un atto della Comunità, né la sua efficacia nel territorio di tale Stato (cfr., ad es., sentt. 17 dicembre 1970, in causa 11/70 cit. e 8 ottobre 1986, in causa 234/85).

Per quanto attiene al principio degli "effetti diretti", la Corte costituzionale, in maggiore sintonia con la Corte di Giustizia, ne ha riconosciuto, espressamente e specificamente, l'operatività in relazione alle statuizioni delle sentenze interpretative di norme comunitarie, pronunciate dalla Corte di Lussemburgo sia in via pregiudiziale, ai sensi dell'art. 177 del Trattato (ora, art. 232), sia in sede contenziosa, ai sensi dell'art. 169 (ora, art. 226) (cfr., rispettivamente, sentt. nn. 113 del 1985 e 389 del 1989): ed inoltre, relativamente alle direttive aventi le predette caratteristiche di

contenuto, quali individuate dalla Corte di Giustizia (cfr., ad es., sent. n. 168 del 1991 cit.).

L'applicazione coordinata e congiunta di entrambi i principi determina, perciò, nella ricostruzione operata dalla Corte costituzionale, le diverse (rispetto a quelle risultanti dalla elaborazione della Corte di Giustizia) regole essenziali, secondo cui il diritto comunitario, connotato dalla "diretta applicabilità" (regolamenti) o dotato di "efficacia diretta", deve essere giuridicamente trattato, nell'ordinamento giuridico italiano, siccome "diritto prevalente" su quello "interno" - d'ogni ordine e grado, anche costituzionale (c.d. peculiare "forza attiva" delle norme di diritto comunitario, che le abilita a derogare anche a norme di grado costituzionale: cfr., ad es., Corte costituzionale, sent. n. 117 del 1994), anteriore o successivo - con esso collidente, a condizione, però, che lo stesso disciplini materie attribuite dal Trattato alla competenza esclusiva degli organi della Comunità, non risulti in contrasto con i principi fondamentali dell'ordinamento costituzionale italiano e non violi i diritti inalienabili della persona umana; secondo cui, nella ripartizione di attribuzioni fra Corte costituzionale e giudici comuni per la risoluzione delle antinomie tra diritto interno e diritto comunitario, spetta ai giudici comuni risolvere i conflitti tra norma interna e norma comunitaria direttamente applicabile o avente effetti diretti (cfr., e pluribus, Corte costituzionale, sent. n. 170 del 1984 ed ord. n. 238 del 2002); e, secondo cui, una volta affermata nel caso concreto la diretta applicabilità o l'efficacia diretta e la prevalenza del diritto comunitario, ne conseguono l'applicazione di quest'ultimo e la "non applicazione" del diritto interno incompatibile (piuttosto che la sua "disapplicazione", in ragione della autonomia dei due ordinamenti e, quindi, della non predicabilità di un "vizio" della norma interna alla stregua del diritto comunitario: cfr. sent. n. 168 del 1991 cit.).

D'altro canto, anche gli orientamenti giurisprudenziali di questa Corte, relativi ai principi del "primato" e degli "effetti diretti" - dopo iniziali "chiusure", determinate anche dall'originario indirizzo

accolto dalla Corte costituzionale, nella sentenza n. 14 del 1964, secondo cui le norme comunitarie, in ragione della loro origine pattizia internazionale, dovevano essere collocate, nel sistema "interno" delle fonti, sullo stesso piano della legge ordinaria, che aveva reso esecutivo il Trattato di Roma, e, quindi, assoggettate anch'esse alle regole della successione delle leggi nel tempo (*lex posterior derogat priori*), salva, ovviamente la responsabilità internazionale dello Stato (cfr., ad es., sentt. nn. 797 del 1976, 4686 e 5266 del 1981) - si sono progressivamente e sostanzialmente iscritti nei solchi tracciati dal Giudice delle leggi con l'overruling segnato dalle sentenze nn. 183 del 1973 e 170 del 1984, non senza, però, anche precedenti ed immediate aperture all'indirizzo seguito dalla Corte di Lussemburgo. Infatti, a tal ultimo riguardo, il principio della possibilità di riconoscere "efficacia diretta" (verticale) anche ad una norma posta dal Trattato in presenza di determinate caratteristiche sostanziali (affermato nelle sentenze *Van Gend & Loos* e *Costa/Enel* citt., relativamente all'art. 12 (ora, 25) - che impone agli Stati membri il divieto di introdurre dazi doganali all'importazione o all'esportazione, tasse di effetto equivalente o dazi doganali di carattere fiscale) - è stato affermato, dalle Sezioni Unite di questa Corte (cfr. sentt. nn. 1773 del 1972 e 2 del 1975) , anche relativamente alla norma contenuta nell'art. 95 (ora, 90) del Trattato, che, stabilendo il principio del trattamento di assoluta parità fiscale ed in quanto non subordinata ad alcun presupposto o condizione, costituisce, dal 1° gennaio 1963, diritto interno dello Stato italiano senza alcuna limitazione e senza alcuna condizione di compatibilità con la legislazione italiana preesistente ed anche sopravvenuta, avendo acquistato efficacia immediata ed automatica e creato diritti soggettivi nell'ordinamento interno direttamente o a favore dei singoli (effetto orizzontale), senza bisogno di uno specifico processo di adattamento legislativo dell'ordinamento interno a quello comunitario.

In particolare, questa Corte, in numerosissime pronunce, ha ritenuto, espressamente od implicitamente, operante la combinazione dei due principi - del primato e degli effetti diretti - sia relativamente alle direttive connotate dalle predette caratteristiche di contenuto,

quali individuate dalla Corte di Giustizia, limitatamente ai rapporti tra pubblici poteri e privati (efficacia verticale: cfr., e pluribus e tra le ultime, sentt. nn. 3693 del 1994, 3974 del 1995, 11571 del 1997, 752 del 2002), sia in relazione alle statuizioni delle sentenze interpretative di norme comunitarie, pronunciate dalla Corte di Lussemburgo in via pregiudiziale, ai sensi dell'art. 177 del Trattato (ora, art. 232), e in sede contenziosa, ai sensi dell'art. 169 (ora, art. 226) (cfr., e pluribus e tra le ultime, sentt. nn. 15316 del 2000 e 3841 del 2002).

Infine, è indispensabile soggiungere che non parrebbe che su tale complessa costruzione giurisprudenziale - elaborata nel corso degli anni dalla Corte comunitaria e dalla corte costituzionale, recepita dai Giudici italiani e che rispecchia sostanzialmente l'attuale stato dei rapporti tra fonti dell'ordinamento comunitario e fonti dell'ordinamento interno, per quanto attiene specificamente all'affermazione, all'interpretazione ed all'applicazione dei principi del primato e degli effetti diretti - possa significativamente incidere la disposizione contenuta nel nuovo testo dell'art. 117 comma 1 Cost. (sostituito dall'art. 3 della legge costituzionale 18 ottobre 2001 n. 3, Modifiche al titolo V della parte seconda della Costituzione, entrata in vigore l'8 novembre 2001), la quale stabilisce che "la potestà legislativa è esercitata dallo Stato e dalle Regioni nel rispetto della Costituzione, nonché dei vincoli derivanti dall'ordinamento comunitario e dagli obblighi internazionali".

E' noto che mancano, finora, sia specifiche pronunce della Corte costituzionale su= significato e sulla portata delle norme poste da tale disposizione, sia leggi attuative della Novella costituzionale, mentre sono già numerose le riflessioni della dottrina pubblicistica sui vari aspetti della Riforma (cfr., ad es., in proposito, Senato della Repubblica - XIV Legislatura - I Commissione - Costituzione, Regioni e Autonomie locali, Indagine conoscitiva sugli effetti nell'ordinamento delle revisioni del Titolo V della Parte II della Costituzione, Roma 2002).

Tra le molteplici e gravi questioni interpretative generate dalla disposizione stessa - la cui formulazione, peraltro, è stata da più parti ritenuta scarsamente meditata - occorre soffermarsi, in quanto rilevanti in questa sede, sul significato e sul contenuto precettivo della norma ("la potestà legislativa è esercitata dallo Stato e dalle Regioni nel rispetto dei vincoli derivanti dall'ordinamento comunitario"), che impone appunto al legislatore statale e regionale di esercitare la rispettiva potestà legislativa "nel rispetto dei vincoli derivanti dall'ordinamento comunitario", e chiedersi, in particolare: se l'esplicito riferimento a siffatti vincoli ponga, insieme ad un evidente limite alla legge statale e regionale, un nuovo, espresso e specifico parametro - quello, è stato detto, della "conformità comunitaria" - alla cui stregua ragguagliare la legittimità costituzionale della legge stessa; se, conseguentemente, il mancato rispetto dei vincoli medesimi da parte del legislatore statale o regionale determini l'automatica invalidità della legge (per illegittimità costituzionale, in ragione del mancato rispetto dei vincoli stessi, in quanto richiamati dalla nuova norma): e se, come ulteriore conseguenza, la relativa violazione sia sindacabile soltanto (in forma esclusivamente "accentrata") dalla Corte costituzionale, secondo le regole proprie del controllo di costituzionalità delle leggi, e non più anche dai giudici comuni (in forma "diffusa"), segnatamente nelle ipotesi in cui il diritto comunitario ritenuto violato sia direttamente applicabile, ovvero connotato dalle caratteristiche sostanziali della efficacia diretta: ipotesi, queste - di giudizi aventi ad oggetto la risoluzione di conflitti tra diritto interno e diritto comunitario direttamente applicabile o avente effetti diretti - unanimemente ritenute escluse, finora, dalle attribuzioni della Corte costituzionale (alla quale, peraltro, secondo l'opinione prevalente e nonostante l'insorgenza di ulteriori e non lievi problemi, competono il sindacato incidentale di costituzionalità delle norme interne contrastanti con il diritto comunitario non direttamente applicabile o non dotato di effetti diretti, la risoluzione delle antinomie prospettate nei giudizi promossi in via principale, nonché la risoluzione delle questioni di legittimità costituzionale delle norme comunitarie che ridondano in violazione dei predetti "controlimiti") ed incluse, invece, in quelle dei giudici comuni.

E' del tutto evidente che, dando risposta positiva a questi quesiti, ne risulterebbe sconvolta - come pure è stato osservato - gran parte della costruzione giurisprudenziale dianzi delineata: nel caso di specie, ad esempio, a prescindere del tutto dall'accertamento circa l'attitudine della decisione negativa de qua ad esplicare effetti diretti nell'ordinamento italiano, di fronte alla segnalata antinomia (cfr., sopra, n. 2.2.5), questa Corte avrebbe il dovere - previo, se del caso, quale Giudice di ultima istanza, rinvio alla Corte comunitaria sul significato e sulla efficacia delle norme poste dalla decisione stessa - di sollevare questione di legittimità costituzionale dell'art. 2 commi 1 e 2 della legge n. 26 del 1986, nella parte in cui stabiliscono il termine di efficacia del 31 dicembre 1995 per la fruizione delle agevolazioni ivi previste, per assunta violazione del combinato disposto degli artt. 11 secondo periodo e 117 comma 1 Cost. (in ragione del rilievo che il raccordo costituzionale con l'ordinamento comunitario non starebbe più solo nell'art. 11 secondo periodo, ma, appunto, anche nel nuovo testo dell'art. 117 comma 1), in relazione all'art. 88 prf.2 comma 1 del Trattato CE ed alla decisione in esame, nella parte in cui questa stabilisce l'incompatibilità delle agevolazioni stesse con il mercato comune ed il diverso termine di efficacia del 30 giugno 1992.

Tuttavia, le prime riflessioni della dottrina, specialmente costituzionalistica - ancorché molto problematiche e prospettanti soluzioni divergenti sul punto - indurrebbero, a ritenere, con una sua parte, che l'accento della norma cada non tanto sul rapporto tra fonti (cui, pure, la disposizione allude, stabilendo limiti generali alla "potestà legislativa" dello Stato e delle Regioni e, quindi, relativi al rapporto tra fonti), quanto piuttosto, avuto anche specifico riguardo alla *sedes materiae* (Ordinamento della Repubblica: Parte II - Le Regioni, le Province, i Comuni: Titolo V della Costituzione), sul rapporto tra ordinamenti: da un lato, su quello tra "ordinamento generale" della Repubblica, la cui fonte è la Costituzione, ed "ordinamenti parziali" dello Stato e delle Regioni (e ciò, conformemente al nuovo disegno costituzionale prefigurato dall'art. 114 comma 1, nel testo sostituito dall'art. 1 della legge cost. n. 3 del 2001, secondo cui "la Repubblica è costituita dai Comuni, dalle

Province, dalle Città metropolitane, dalle Regioni e dallo Stato"): dall'altro, su quello tra ciascuno di questi ultimi (Stato e Regioni) e gli ordinamenti comunitario ed internazionale. E ciò, peraltro, senza alcuna pretesa della norma di ridisegnare immediatamente e specificamente i rapporti tra le fonti dei rispettivi ordinamenti. In tale ipotesi ricostruttiva, relativamente ai rapporti di Stato e Regioni con l'ordinamento comunitario, si collocherebbe anche la previsione della facoltà di esercizio, da parte del Governo, quale organo dello Stato, del "potere sostitutivo" nei confronti di "organi delle Regioni", in caso di mancato rispetto, da parte di questi ultimi, della normativa comunitaria (cfr. art. 120 comma 2 Cost., nel testo sostituito dall'art. 6 della legge cost. n. 3 del 2001: "Il Governo può sostituirsi a organi della Regione nel caso di mancato rispetto della normativa comunitaria": cfr. anche art. 117 comma 5).

Sicché - e in ciò consisterebbe la reale novità della norma - interpretato in tal senso, il testo costituzionale porrebbe su un piano di parità gli ordinamenti "parziali" dello Stato e delle Regioni anche per quanto attiene alla determinazione dei limiti che l'esercizio delle rispettive potestà legislative incontra (rispetto della Costituzione e dei vincoli derivanti dall'ordinamento comunitario e dagli obblighi internazionali) e vieterebbe, in particolare, che limiti ulteriori possano essere dettati o desunti da leggi dello Stato, proprio in quanto anch'esse espressive di altro ordinamento "parziale" e sostanzialmente "equiordinato". Con l'ulteriore conseguenza - ed è questo il punto che rileva specificamente - che, a maggior ragione, dovrebbe escludersi ogni ipotesi di surrettizia innovazione della disciplina dei rapporti (tra l'altro) della legge statale con la normativa comunitaria derivata: anche perché la nuova formulazione dell'art. 117 comma 1 (laddove parla di "...rispetto.... del vincoli derivanti dall'ordinamento comunitario", e non già di "rispetto del diritto comunitario" tout court) confermerebbe che il fondamento costituzionale del significato e del contenuto precettivo di tali "vincoli" dovrebbe essere ricercato altrove, nella *sedes materiae* sua propria: vale a dire, ancora nella disposizione che la Costituzione, quale fonte dell'ordinamento generale della Repubblica appunto, dedica ai rapporti tra fonti dello Stato e fonti dell'ordinamento

comunitario, e cioè, nell'art. 117 secondo periodo, laddove questo, "limitando la sovranità" dello Stato, che si esprime (anche) mediante l'esercizio della funzione legislativa, "consente" al diritto comunitario di "prevalere" (entro i limiti indicati dalla giurisprudenza della Corte costituzionale) su quello interno con esso collidente e disciplina, quindi, anche gli effetti di tale riconosciuto "primato".

In tale prospettiva, è possibile ipotizzare che il legislatore costituzionale del 2001 - indubbiamente consapevole dell'esistenza della complessa costruzione giurisprudenziale (peraltro, in continua evoluzione) sui rapporti tra fonti del diritto comunitario e del diritto interno, nonché tra istituzioni comunitarie e nazionali competenti a regolarli - non abbia inteso negarla o sostanzialmente intaccarla, ma abbia, piuttosto, inteso, con l'introduzione dell'art. 117 comma 1 nella parte che in questa sede rileva, rendere esplicita, enunciandola espressamente, una soltanto delle molteplici regole disciplinanti i rapporti stessi, già implicitamente contenuta nell'art. 11 secondo periodo Cost.: quella, cioè, del dovere del legislatore statale e regionale di rispettare, nell'esercizio dell'attività legislativa, quale massima espressione della rappresentanza generale, i "vincoli" progressivamente emersi e continuamente emergenti nel processo di costruzione dell'ordinamento giuridico comunitario.

In questo senso, sembrano deporre una serie di concorrenti rilievi. In primo luogo, il radicamento, al momento dell'entrata in vigore della Riforma, nell'ordinamento giuridico italiano, tra gli altri, dei surrichiamati principi del primato, degli effetti diretti e dei loro corollari in tema di interpretazione ed applicazione del diritto comunitario, in base ai quali, come già accennato, una parte della dottrina aveva sottolineato che le norme comunitarie sono, comunque, connotate da un "plusvalore" rispetto alle leggi ed agli atti con forza di legge "interni" sia dal punto di vista della loro "forza attiva", abilitante anche alla deroga di norme interne di grado costituzionale, sia da quello della loro "forza passiva". In secondo luogo, la permanente necessità, stabilita dai Trattati a carico dello

Stato italiano, di adeguamento dell'ordinamento interno all'ordinamento comunitario: che si traduce negli obblighi specifici di recepimento delle norme comunitarie non direttamente applicabili, di piena attuazione di tutto il diritto comunitario (anche se direttamente applicabile o dotato di effetti diretti) e di eliminazione dall'ordinamento interno di tutte le norme collidenti con quelle comunitarie: il tempestivo e puntuale adempimento dei quali è stato assicurato dal legislatore italiano mediante l'adozione di idonei strumenti normativi sempre più rispondenti allo scopo. In terzo luogo, la consolidata individuazione, nell'essenziale ed ampia formula ("limitazioni di sovranità") dell'art. 11 secondo periodo Cost., del fondamento costituzionale, del senso e del contenuto dei molteplici "vincoli derivanti dall'ordinamento comunitario". Infine, e per contro, l'estrema insufficienza e genericità - se riferita alla disciplina del rapporto tra fonti - dell'espressione "rispetto dei vincoli derivanti dall'ordinamento comunitario": la cui formulazione, infatti, parrebbe inadeguata, per un verso, ad integrare un nuovo, autonomo e specifico parametro di legittimità costituzionale, rispetto a quello posto dall'art. 11 secondo periodo, di tutte le leggi italiane e, per l'altro, a rappresentare la base testuale per ritenere definitivamente superata l'affermazione della "distinzione ed autonomia" dell'ordinamento comunitario e dell'ordinamento italiano.

Come già dianzi rilevato, non esistono, invece precedenti di questa Corte in tema di "efficacia diretta" delle decisioni della Commissione e, in particolare, delle decisioni negative in materia di "aiuti di Stato".

L'unico (a quanto consta) precedente, in fattispecie molto simile a quella oggetto del presente giudizio, è costituito dalla sentenza del Consiglio di Stato, sez.VI, 24 gennaio 1989 n. 30. Nel caso oggetto di tale pronuncia, lo Stato italiano aveva previsto, con la legge 27 novembre 1980 n. 315, la concessione di credito agevolato a favore delle imprese operanti nel settore dell'autotrasporto merci per conto terzi, provvedendo all'attuazione della agevolazione creditizia mediante l'adozione di due circolari del Ministro dei trasporti del

1981; la Commissione C.E.E., con decisione del 20 luglio 1983 - ritenuto tale regime di aiuti "illegale" ed incompatibile con il mercato comune ai sensi dell'art. 92 del Trattato - aveva stabilito che l'Italia dovesse "sopprimerlo" entro tre mesi dalla notificazione della decisione, comunicando alla Commissione stessa le disposizioni adottate per conformarvisi; e il Ministro dei trasporti aveva attuato la decisione, abrogando con una circolare del 1984 - impugnata dinanzi al Giudice amministrativo - quelle precedenti del 1981.

Il Consiglio di Stato è pervenuto all'annullamento della circolare del 1984 attraverso, tra gli altri, i seguenti passaggi argomentativi: - "...a differenza di quanto avviene per i regolamenti ed alcune direttive, che presentano completezza di contenuto dispositivo (self executing), l'obbligatorietà delle decisioni, che non hanno, a differenza dei regolamenti, portata generale assume la stessa forza che è propria delle direttive rivolte agli Stati e non aventi un contenuto astratto e ben delineato e quindi, come tale, direttamente non applicabile. Obbligano, cioè, lo Stato destinatario a realizzare il risultato pratico da esso indicato (nel caso di specie: soppressione degli aiuti), lasciando, però, gli Stati stessi liberi circa le modalità più adatte a raggiungere tale scopo, in conformità alle peculiarità dei singoli ordinamenti"; - "Era, pertanto, nel caso di specie, lo Stato italiano direttamente coinvolto dalla decisione comunitaria e non il solo Ministero dei trasporti, che non poteva...-, di sua sola iniziativa, assumersi la pretesa di dare attuazione alla decisione della Commissione C.E.E., annullando con un atto amministrativo circolari precedentemente emanate sulla base di una norma di legge ancora operante", sicché, per attuare la decisione comunitaria, sarebbe stato necessario "provvedere, innanzitutto, alla abrogazione della L. 27 novembre 1980 n. 315 e quindi rimuovere gli atti amministrativi sulla base della stessa emanati"; - non può condividersi la tesi, "secondo cui, quando una decisione comunitaria è emanata ex art. 93 del Trattato C.E.E., il conflitto non sorgerebbe tra legge interna e la decisione comunitaria, bensì tra legge interna e norma del Trattato, con conseguente prevalenza della seconda e sua immediata applicabilità nell'ordinamento"; - "Neppure può venire in considerazione, nel caso esaminato, un

problema di gerarchia tra le fontiposto che le decisioni comunitarie sonoatti concreti e puntuali che, se pur vincolando lo Stato destinatario in merito a quanto deciso, non possono, tuttavia, proprio perché non contengono disposizioni generali ed astratte, trovare immediata applicazione sul piano diretto dell'ordinamento interno".

Siffatto orientamento - condivisibile, nella parte in cui afferma l'inidoneità della "fonte" normativa interna, nella specie prescelta dallo Stato italiano per attuare la decisione negativa della Commissione: e ciò, alla luce delle considerazioni dianzi svolte con riguardo alla presente fattispecie (cfr., sopra, n. 2.2.5) - non può, invece, essere seguito, relativamente alla negazione, in linea di principio, che una decisione negativa della Commissione europea in materia di "aiuti di Stato" possa spiegare "effetti diretti" nell'ordinamento italiano.

Si tratta, allora, di accertare, come già detto, in primo luogo, se, ed in presenza di quali requisiti e condizioni, una decisione negativa della Commissione della Comunità europea in materia di aiuti di Stato sia idonea a spiegare "effetti diretti" nell'ordinamento italiano; in secondo luogo, se le specifiche disposizioni contenute nella decisione de qua possano qualificarsi siccome "direttamente efficaci" nell'ordinamento stesso; ed infine, in caso di risposta affermativa ai due precedenti quesiti, di risolvere l'antinomia tra norma comunitaria e norma interna con la stessa confligente.

Deve porsi, in via preliminare, la questione se i i predetti accertamenti (e, quindi, il conseguente esercizio del potere di risolvere l'eventuale antinomia tra norma comunitaria dotata di efficacia diretta e collidente norma di diritto interno) siano integrabili nella funzione di controllo di legittimità delle sentenze, attribuito alla Corte di cassazione dall'art. 360 comma 1 n. 3 cod.proc.civ. "per violazione o falsa applicazione di norme di diritto".

La risposta positiva è agevole: infatti - se, come dianzi (cfr., supra, lett. A) rilevato, il nucleo del principio degli effetti diretti elaborato dalla giurisprudenza della Corte di Lussemburgo, considerato di per se solo, sta nel trattamento giuridico del diritto comunitario, connotato da determinate caratteristiche sostanziali, come diritto nazionale di ciascuno degli Stati membri - ne consegue che anche la violazione o la falsa applicazione della norma comunitaria dotata di efficacia diretta, al pari di quella di fonte regolamentare "direttamente applicabile", rientra appieno nel parametro di legittimità prefigurato dal codice di rito civile.

Non può, conseguentemente, nemmeno dubitarsi che - come ai giudici di merito compete l'interpretazione ed applicazione del diritto comunitario nelle fattispecie concrete - così alla Corte di cassazione, nell'esercizio della propria funzione di "nomofilachia", è attribuito il potere di accertare la presenza, nella norma comunitaria di cui si denuncia la violazione o la falsa applicazione, delle caratteristiche di contenuto che valgano a qualificarla siccome "direttamente efficace" e, quindi, a trattarla giuridicamente come diritto nazionale: al riguardo, è sufficiente osservare che - ferma la competenza esclusiva della Corte di Lussemburgo a pronunciarsi in via definitiva e vincolante sulla esistenza in concreto dei presupposti dell'efficacia diretta di una norma comunitaria; e fermo il dovere della Corte di cassazione (ai sensi dell'art. 234, ex art. 177, commi 1 lett.b e 3 del Trattato CE), nei casi dubbi, di chiedere in proposito alla Corte di Giustizia la pronuncia pregiudiziale -nelle ipotesi in cui, applicando i criteri elaborati dalla stessa Corte europea per l'individuazione delle norme comunitarie atte a spiegare effetti diretti (cfr., sopra, lett. A), non sussista alcuna incertezza circa l'esistenza, nella norma comunitaria, dei requisiti sostanziali idonei a connotarla come "direttamente efficace", questa Corte può e deve pronunciarsi immediatamente in tal senso.

Non può dubitarsi, infine, come pacificamente ritenuto in dottrina e giurisprudenza, neppure che spetti al giudice nazionale - e, quindi, alla Corte di cassazione - rilevare l'antinomia, tra norma

comunitaria direttamente efficace e norma interna con essa collidente, e risolverla, riconoscendo prevalenza alla prima, in forza dell'applicazione combinata dei due principi più volte richiamati: ed invero, una questione siffatta - avente ad oggetto la risoluzione dell'antinomia, la quale postula l'esistenza di una fattispecie identica disciplinata in modo diverso da norme tra loro confliggenti e, quindi, l'esigenza di individuare la sua (sola) norma regolatrice - appartiene istituzionalmente (ai sensi dell'art. 65 del r.d. n. 12 del 1941) alla predetta funzione nomofilattica attribuita alla Corte di cassazione.

In tale prospettiva, deve essere ribadito il principio, recentemente affermato da questa Corte (cfr. sent. n. 7909 del 2000), secondo cui il giudice nazionale deve verificare la compatibilità del diritto interno con le norme comunitarie vincolanti ed applicare queste ultime anche d'ufficio; con la conseguenza che, nel giudizio di legittimità, il predetto controllo di compatibilità non è condizionato dalla deduzione di uno specifico motivo e - come nelle ipotesi di applicazione del *jus superveniens* e di pronuncia sugli effetti della dichiarazione di illegittimità costituzionale - le relative questioni possono essere conosciute anche d'ufficio, purché l'applicazione del diritto interno sia ancora controversa, costituendo oggetto del dibattito introdotto con i motivi del ricorso.

Peraltro, tale principio - che deve essere, comunque, coordinato con l'altro, costantemente affermato (cfr., e pluribus, sentt. nn. 12020 del 1995 e 4910 del 1998), secondo cui la proposizione di nuove questioni di diritto resta preclusa nel caso in cui esse implicino una modificazione dei termini di fatto della controversia - va integrato, con riferimento specifico alla fattispecie, relativamente all'ipotesi in cui la fonte di diritto comunitario, produttiva di norma direttamente efficace, sia costituita da una decisione negativa della Commissione in materia di aiuti di Stato.

In tal caso, ove la decisione fosse stata adottata - come avvenuto nella specie (cfr., sopra, n. 2.2.3) - al di fuori della procedura di c.d.

"codecisione", non era prevista la sua pubblicazione né nella Gazzetta ufficiale delle Comunità europee, quale condizione di efficacia e/o di vigenza della stessa, né, comunque, alcun'altra forma di pubblicazione "notiziale" in sede comunitaria (cfr. combinato disposto degli artt. 254, ex art. 191, e 251, ex art. 189 B, del Trattato), ovvero nazionale (cfr. artt. 20 del d.P.R. n. 1092 del 1985 e 11 del d.P.R. n. 217 del 1986), essendo soltanto stabilito, nel Trattato, che essa è notificata ai suoi destinatari ed ha efficacia in virtù di tale notificazione (art. 254 prf.3); anche se, nella prassi comunitaria, le decisioni più importanti del Consiglio e della Commissione sono state anche pubblicate, come nella specie, nella serie L della G.U.C.E. (cfr., sopra, n. 2.2.3). D'altro canto, il recente reg. n. 659/1999 del Consiglio del 22 marzo 1999 cit., entrato in vigore il 16 aprile 1999 (art. 30), prevede espressamente (art. 26 prf.3) la pubblicazione nella G.U.C.E. anche delle predette decisioni negative. Sicché, in fattispecie analoghe alla presente e, comunque, per decisioni siffatte, prese prima del 16 aprile 1999, forma oggetto di un preciso onere (puntualmente assolto nella specie: cfr., sopra, n. 2.1) della parte - che invochi l'efficacia diretta di una norma posta dalla decisione stessa dinanzi al giudice italiano (e, quindi, anche dinanzi alla Corte di cassazione) - la produzione della decisione nel suo testo integrale, ovvero l'indicazione della fonte ufficiale di cognizione, ove la stessa risulta "pubblicata": e ciò, per il decisivo rilievo che il riconoscimento degli effetti diretti, da parte del giudice stesso, presuppone necessariamente l'esame dell'oggetto e del contenuto della decisione medesima e, in particolare, delle sue caratteristiche sostanziali secondo i criteri individuati dalla Corte di Lussemburgo.

Tanto premesso, possono individuarsi - alla luce dei principi elaborati dalla Corte di Giustizia e dalla Corte costituzionale; nonché dei criteri individuati dalla prima in ordine alle predette caratteristiche sostanziali della norma comunitaria, atte a conferirle efficacia diretta - le condizioni ed i requisiti di contenuto, soltanto in presenza dei quali una decisione negativa, presa dalla Commissione comunitaria in materia di aiuti di Stato, può essere riconosciuta idonea a spiegare effetti diretti nell'ordinamento italiano.

Non è, innanzitutto, necessario, ai fini di tale riconoscimento, che la decisione sia "definitiva".

E' vero che, come riconosciuto dalla stessa Commissione (cfr. Comunicazione cit. sub 2.2.7), la natura dell'atto è sostanzialmente "amministrativa": che il Trattato (art. 230, ex art. 173) prefigura, anche in ordine ad esso, un sindacato giurisdizionale di legittimità, promovibile dai soggetti legittimati dinanzi alla Corte di Giustizia o al Tribunale di primo grado (art. 225, ex art. 168 A); e che la stessa giurisprudenza comunitaria ammette che la questione della validità della decisione della Commissione in materia di aiuti di Stato possa formare oggetto di un rinvio pregiudiziale alla Corte di Giustizia ai sensi dell'art. 234 comma 1 lett.b) (cfr., ad es., sent. Trib. 22 ottobre 1996, in causa T-330/94).

Ma è altrettanto vero, in primo luogo, che "la decisione è obbligatoria in tutti i suoi elementi per i destinatari da essa designati" (art. 249 comma 4) ed è "efficace" in virtù della notificazione al suo destinatario (art. 254 prf.3); in secondo luogo, che "i ricorsi proposti alla Corte di giustizia non hanno effetto sospensivo" (art. 242, ex art. 185, comma 1); ed infine, specificamente, che il sindacato di legittimità del giudice comunitario - avente ad oggetto una decisione della Commissione in materia di aiuti di Stato - incontrando i limiti connessi alla esclusiva attribuzione ed alla discrezionalità che l'art. 87 conferisce alla Commissione, non può svolgersi sulle valutazioni discrezionali, anche di carattere economico, di quest'ultima, ma deve intendersi ristretto ai soli vizi di legittimità tipizzati nel tempo dalla giurisprudenza comunitaria (come, ad es., violazione delle norme di procedura o del dovere di motivazione; inesattezze nella ricostruzione dei fatti; errore manifesto di valutazione; sviamento di potere: cfr., tra le altre, CG, sent. 14 gennaio 1997, in causa C-169/95; Trib., sentt. 6 ottobre 1999, in causa T-110/97, e 26 febbraio 2002, in causa T-323/99).

Ed allora, su questo punto, il giudice italiano - dinanzi al quale sia invocata l'efficacia diretta di una decisione negativa e che dubiti della sua validità, anche alla luce dei canoni elaborati dal giudice comunitario - salvo l'ovvio caso in cui quest'ultimo abbia dichiarato la sospensione dell'esecuzione della decisione (ai sensi dell'art. 242 comma 2), può o, se di ultima istanza, deve unicamente ricorrere al predetto strumento del rinvio pregiudiziale.

Del resto, che una decisione siffatta debba considerarsi "efficace" in virtù della sua sola notificazione allo Stato destinatario - anche in ipotesi di ricorso di quest'ultimo ai rimedi giurisdizionali previsti dal Trattato CE ed in pendenza del relativo procedimento - risulta, nel nostro ordinamento, dal comportamento dello Stato italiano in questi casi. Vale per tutti, al riguardo, il riferimento, a titolo esemplificativo e recente, all'art. 5 comma 1 primo periodo del d.l. 15 aprile 2002 n. 63 (Disposizioni finanziarie e fiscali urgenti in materia di riscossione, razionalizzazione del sistema di formazione del costo dei prodotti farmaceutici, adempimenti ed adeguamenti comunitari, cartolarizzazioni, valorizzazione del patrimonio e finanziamento delle infrastrutture), convertito, con modificazioni, nella legge 15 giugno 2002 n. 112 (che reca, appunto, la rubrica "adempimenti comunitari iniziali a seguito di condanna per aiuti di Stato"), laddove si dispone, tra l'altro e per quanto in questa sede rileva, che: "In attuazione della decisione della Commissione delle Comunità europee dell'11 dicembre 2007, relativa al regime di aiuti di Stato che l'Italia ha reso disponibile in favore delle banche, ed in attesa della definizione dei ricorsi promossi contro la medesima decisione innanzi alle autorità giudiziarie dell'Unione europea, il regime delle agevolazioni rese disponibili in favore delle banche è sospeso...."

In ogni caso, come già dianzi rilevato (cfr., sopra, n. 2.2.B), nella specie è pacifico che la decisione in esame è definitiva.

In linea di massima, poi, non è nemmeno ipotizzabile - come ostacolo al riconoscimento di effetti diretti nell'ordinamento italiano

a siffatto tipo di decisione, in forza del concorrente principio del "primato" del diritto comunitario - un vizio di "incompetenza" delle norme comunitarie poste da tale atto.

Infatti - proprio seguendo l'impostazione della Corte costituzionale (cfr., sopra, lett. A, c), secondo cui, in conseguenza dell'affermazione della distinzione, autonomia e coordinamento dei due ordinamenti, il principio della prevalenza delle norme comunitarie su quelle interne con esse collidenti non si giustifica in termini di sovraordinazione gerarchica delle prime, bensì soltanto in quanto, e nella misura in cui, il potere normativo comunitario sia esercitato dalle istituzioni della Comunità, alle quali sia attribuito, secondo la ripartizione di competenza stabilita e garantita dal Trattato - come è indubitabile che la materia degli "aiuti concessi dagli Stati" (inserita nella sez. 2 del Capo I del Titolo VI del Trattato CE), quale disciplina settoriale e specifica delle "regole di concorrenza" e di uno dei principali strumenti per realizzare l'obiettivo comunitario di un corretto funzionamento del mercato, rientra appieno nella competenza attribuita dal Trattato alle istituzioni comunitarie, così non può esservi dubbio che vi rientrino le decisioni prese dalla Commissione, quale unica istituzione competente a qualificare un atto dello Stato membro siccome "aiuto di Stato" ed a giudicarne la compatibilità con il mercato comune ai sensi dell'art. 87 del Trattato CE, nella materia stessa: relativamente alla quale, perciò, si pongono, per definizione stessa del Trattato, i delicati problemi di individuazione delle materie attribuite alla competenza esclusiva delle istituzioni comunitarie e dell'organo legittimato a pronunciarsi sull'applicazione del criterio di separazione delle competenze.

"Improbabile" (secondo l'espressione utilizzata dalla Corte costituzionale nelle sentt. citt. nn. 183 del 1973 e 170 del 1984), inoltre, è l'eventualità che norme comunitarie risultanti da decisioni siffatte siano poste in violazione dei principi fondamentali dell'ordinamento costituzionale o dei diritti inalienabili della persona umana (c.d. "controlimiti" individuati dalla Corte costituzionale: cfr.,

sopra, lett. A, d). E ciò, sia alla luce dei principi affermati nell'art. 6 (ex art. F) prf.1 e 2 del Trattato OE ("L'Unione si fonda sui principi di libertà, democrazia, rispetto dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali, e dello stato di diritto, principi che sono comuni agli Stati membri [prf. 1]. L'Unione rispetta i diritti fondamentali quali sono garantiti dalla Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali, firmata a Roma il 4 novembre 1950, e quali risultano dalle tradizioni costituzionali comuni degli Stati membri, in quanto principi generali del diritto comunitario [prf. 2]"); sia alla luce della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea, approvata a Nizza il 7 dicembre 2000 (richiamata dalla Corte costituzionale, nella recente sent. n. 135 del 2002, n. 2.1 del Considerato in diritto, "ancorché priva di efficacia giuridica, per il suo carattere espressivo di principi comuni agli ordinamenti europei"); sia tenendo conto, in particolare, della disciplina del procedimento "contenzioso" di applicazione dell'art. 93, ora art. 88, del Trattato (contenuta nel più volte citato Reg. n. 659/1999 del Consiglio), e dei rimedi giurisdizionali previsti anche avverso le decisioni negative della Commissione.

In ogni caso, nell'ipotesi in cui il giudice italiano nutrisse, nella concreta fattispecie sottoposta al suo esame, dubbi in proposito, lo stesso avrebbe il dovere di sollevare questione di legittimità costituzionale della legge di esecuzione del Trattato, in relazione agli artt. 87 e 88 dello stesso, come interpretati ed applicati dalla Commissione o dalla Corte di Giustizia, per assunta violazione dei predetti "controlimiti" (vale a dire, delle norme costituzionali che ne formano, di volta in volta, l'oggetto).

Comunque, il contenuto della decisione in esame non ingenera alcun dubbio di illegittimità costituzionale del tipo di quelli qui astrattamente prospettati.

Infine, nelle ipotesi in cui - quale quella di specie - la norma comunitaria posta da una decisione negativa della Commissione

intervenga in materia (nella specie, agevolazioni tributarie) che la Costituzione riserva (relativamente) alla legge (cfr., supra, n. 2.2.5), tale riserva costituzionale non costituisce, comunque, ostacolo al dispiegamento dei suoi effetti diretti nell'ordinamento italiano.

La riserva di legge stabilita dall'art. 23 Cost. è generalmente intesa come espressione del principio, secondo cui il fondamento di tutte le c.d. "prestazioni imposte", in ragione della loro possibile incidenza su rilevanti diritti dei cittadini, deve potersi fare risalire alla volontà manifestata dal Parlamento (mediante legge formale ordinaria, anche di delegazione: cfr., ad es., Corte costituzionale, sentt. nn. 126 del 1969 e 127 del 1981) e, quindi, alla massima forma di esercizio della sovranità popolare previste dall'art. 1 comma 2 Cost. (no taxation without representation). E siffatto principio risulta, ormai, positivamente ribadito anche dalla legge 27 luglio 2000 n. 212 (Disposizioni in materia di statuto dei diritti del contribuente), laddove, nell'art. 1, autoqualifica le disposizioni dalla stessa poste come attuative (anche) dell'art. 23 Cost., stabilisce che esse "possono essere derogate o modificate solo espressamente e mai da leggi speciali" (comma 1), e prescrive che "l'adozione di norme interpretative in materia tributaria può essere disposta soltanto in casi eccezionali e con legge ordinaria, qualificando come tali le disposizioni di interpretazione autentica" (comma 2)¹ e laddove, nell'art. 4, statuisce che "non si può disporre con decreto-legge l'istituzione di nuovi tributi né prevedere l'applicazione di tributi esistenti ad altre categorie di soggetti". Da questo punto di vista, dunque - e tenuto anche conto del c.d. "deficit democratico" comunemente addebitato alla costruzione istituzionale comunitaria - potrebbe dubitarsi dell'idoneità delle norme poste da una fonte di diritto comunitario derivato e provenienti da un organo amministrativo della Comunità a spiegare effetti diretti nella materia tributaria.

Tuttavia (anche a voler prescindere dall'argomento della peculiare "forza attiva", che connota le norme comunitarie rispetto alle leggi ed agli atti con forza di legge "interni" e che le abilita a

derogare pure a norme di rango costituzionale: cfr., supra, lett. A), la Corte costituzionale, fin dalla sentenza n. 183 del 1973 - dichiarando non fondata, (anche) con riferimento all'art. 23 Cost., la questione di legittimità costituzionale dell'art. 2 della legge n. 1203 del 1957, nella parte in cui ha dato esecuzione all'art. 189 del Trattato, "in quanto permette l'emanazione di regolamenti contenenti imposizione di prestazioni patrimoniali" - ha affermato che "ciò non importa deroga alla riserva di legge sancita dall'art. 23 della Costituzione, poiché questa disposizione non è formalmente applicabile alle norme comunitarie, emanazione di una fonte di produzione autonoma, propria di un ordinamento distinto da quello interno" (n. 8 del Considerato in diritto). E la stessa Corte, nella più recente sentenza n. 383 del 1998 (n. 4.3 del Considerato in diritto), interpretando il contenuto della riserva "relativa" di legge prevista dagli artt. 33 e 34 Cost., ha affermato che la riserva di legge può ritenersi osservata, oltretutto dalla disciplina dettata con legge formale ordinaria o con atti con forza di legge (decreti legge e decreti legislativi), anche da quella dettata da norme comunitarie dalle quali derivino obblighi per lo Stato; disciplina comunitaria, che, perciò, può anche costituire valido fondamento all'esercizio, da parte del potere esecutivo o dell'amministrazione, della funzione di specificazione e/o integrazione di quella legislativa interna ("Affinché il principio della riserva di legge possa dirsi rispettato, occorre che il potere dell'amministrazione sia circoscritto secondo limiti e indirizzi ascrivibili al legislatore. Analoga funzione di delimitazione della discrezionalità dell'amministrazione deve essere riconosciuta alle norme comunitarie dalle quali derivino obblighi per lo Stato"). E non può esservi dubbio, alla luce di tutte le considerazioni dianzi svolte, che le norme poste da una decisione negativa della Commissione in materia di aiuti di Stato rientrino nel novero delle "norme comunitarie dalle quali derivano obblighi per lo Stato".

E' evidente, peraltro, che, anche in tale ultima prospettiva - la quale parrebbe anche comportare, tra le altre implicazioni d'ordine costituzionale, quanto meno una certa "attenuazione" del principio, sempre espressamente ribadito dalla Corte costituzionale, del la distinzione ed autonomia dell'ordinamento interno rispetto quello

comunitario (cfr., sopra, lett. A) - la decisione della Commissione de qua, indipendentemente dalla sua attitudine ad esplicitare "effetti diretti" nell'ordinamento italiano, non avrebbe potuto, comunque, essere in esso attuata mediante la più volte menzionata deliberazione del C.I.P.E.: infatti, altro è il problema degli eventuali ostacoli al dispiegamento di effetti diretti del diritto comunitario nell'ordinamento interno; altro è quello delle forme costituzionali dell'adeguamento di quest'ultimo al primo (cfr., supra, n. 2.2.5).

In definitiva - fatte ovviamente salve le osservazioni che precedono - appaiono decisive, per il riconoscimento di effetti diretti alle norme comunitarie poste da una decisione negativa della Commissione in materia di aiuti di Stato, le sue caratteristiche di contenuto, che il giudice italiano deve individuare e valutare esclusivamente alla luce dei criteri elaborati dalla Corte di Giustizia: e cioè, le norme stesse debbono stabilire un "obbligo sufficientemente chiaro e preciso" nei confronti degli Stati membri; siffatto obbligo deve risultare "incondizionato"; e le norme medesime non debbono prevedere, o presupporre, un "potere discrezionale" degli Stati membri o delle istituzioni comunitarie quanto alle modalità di attuazione o di esecuzione dell'obbligo dalle stesse posto.

Inoltre, il giudice italiano deve tener ferma la regola, parimenti elaborata dalla Corte di Lussemburgo, secondo la quale - mentre la "diretta applicabilità", propria dei soli regolamenti, determina, di norma, effetti sia nei rapporti giuridici intercorrenti tra privati e pubblici poteri (c.d. "effetti verticali"), sia in quelli intercorrenti tra privati (c.d. "effetti orizzontali") - alla "efficacia diretta" conseguono soltanto, in linea di massima, "effetti verticali".

Sulla base dei principi qui ribaditi ed esplicitati e delle considerazioni svolte, può affermarsi che la decisione della Commissione in esame (cfr., supra, n. 2.2.3) è idonea - in assenza di ostacoli d'ordine costituzionale; ed in ragione delle caratteristiche sostanziali delle norme dalla stessa poste - a spiegare effetti diretti nell'ordinamento italiano, sia nella parte in cui ha stabilito (art. 4) che

"gli aiuti previsti dagli artt. 2 e 4 della legge nazionale italiana del 29 gennaio 1986 n. 26 sono incompatibili con il mercato comune a norma dell'art. 92 prf. 1 del Trattato CEE", sia in quella che ha disposto che "tuttavia, a titolo transitorio, tali aiuti possono essere accordati fino al 30 giugno 1992".

E' sufficiente la mera lettura di tali statuizioni, per riscontrare, in esse, tutti i requisiti di contenuto che la Corte di Giustizia ritiene necessari per connotare una norma comunitaria siccome idonea ad esplicare efficacia diretta nell'ordinamento dello Stato membro: innanzitutto, la dichiarazione di incompatibilità dei predetti aiuti con il mercato comune, sancisce - per ciò stesso, in forza dell'esclusiva attribuzione conferita alla Commissione dall'art. 88 del Trattato CE e dell'intervenuta inoppugnabilità della decisione - la definitiva contrarietà delle relative norme interne rispetto al diritto comunitario sulla concorrenza; inoltre, le norme poste dalla decisione stabiliscono, nei confronti della Repubblica italiana, per quanto in questa sede rileva, gli obblighi, chiari e precisi, di "sopprimere" le agevolazioni previste dall'art. 2 della legge n. 26 del 1986 e di "modificare" il termine - fissato dallo stesso art. 2, per la fruizione delle agevolazioni, al 31 dicembre 1995 - in quello, diverso, del 30 giugno 1992; infine, la decisione comunitaria non subordina ad alcun termine o condizione l'attuazione di siffatti obblighi da parte dello Stato italiano, né prevede l'esercizio di alcun potere discrezionale, da parte di quest'ultimo, relativamente alle modalità di attuazione e di esecuzione degli obblighi stessi. In particolare, come già osservato, la decisione medesima, nella parte in cui ammette, in via transitoria, la continuazione della concessione degli aiuti fino alla data del 30 giugno 1992, in assenza di atto normativo interno dello Stato italiano costituzionalmente idoneo a darvi attuazione, (ri)determina il termine di efficacia della predetta disposizione agevolativa ed incide con immediatezza, quoad diem, sull'esercizio dei diritti, prefigurati dall'art. 2 della legge n. 26 del 1986, da parte delle imprese italiane potenziali beneficiarie delle agevolazioni ivi previste: e cioè, è immediatamente costitutiva di situazioni giuridiche soggettive tutelabili dinanzi al giudice italiano.

Deve, peraltro, sottolinearsi, al riguardo, la discordanza tra motivazione e dispositivo della decisione - laddove, nella prima, è detto che "la Commissione autorizza, a titolo transitorio, l'applicazione di questi aiuti fino al 30 luglio 1992"; e, nel secondo, invece, è stabilito che, "tuttavia, a titolo transitorio, tali aiuti possono essere accordati fino al 30 giugno 1992" - rilevante nella specie, avuto riguardo alla circostanza che le domande di agevolazione de quibus sono state presentate dalla omissis in data 28 luglio 1992.

Tuttavia, siffatta discordanza deve essere risolta in favore del termine fissato dal dispositivo della decisione stessa - 30 giugno 1992 - per molteplici e concorrenti ragioni: sia perché il Trattato CE distingue nettamente tra fonti di produzione di diritto comunitario vincolante (regolamento, direttiva, decisione) e motivazione degli atti comunitari vincolanti (combinato disposto degli artt. 249 e 253), attribuendo soltanto alle prime, appunto, l'attitudine a dettare norme giuridiche comunitarie; sia, conseguentemente, perché la norma comunitaria non può che ricavarsi dal contenuto precettivo dell'atto-fonte, e non già dalle ragioni di fatto e di diritto che ne hanno determinato l'adozione, la cui obbligatoria esplicitazione è esclusivamente preordinata, secondo la costante giurisprudenza della Corte di Giustizia, all'esercizio vuoi del diritto alla tutela giurisdizionale degli interessati, vuoi del sindacato di legittimità della Corte stessa; sia perché - trattandosi, nella specie, di decisione negativa in materia di aiuti di Stato, che ne ha consentito l'ulteriore concessione soltanto "a titolo transitorio" - deve darsi la preferenza al termine più restrittivo; sia, infine, perché il Governo italiano - ancorché "controinteressato" alla decisione e, quindi, "naturalmente" interessato ad un termine transitorio più ampio - ne ha dato attuazione (sia pure illegittimamente) con atto interno di contenuto pienamente conforme, anche quoad diem.

Infine, il principio - secondo cui alla efficacia diretta conseguono soltanto, in linea di massima, "effetti verticali" - risulta anch'esso rispettato: infatti, nella specie (cfr., supra, nn. 1.1 e 1.2), la controversia, avente ad oggetto la titolarità, o non, del diritto al

riconoscimento delle agevolazioni previste dall'art. 2 commi 1 e 2 della legge n. 26 del 1986, è stata instaurata da un'impresa nei confronti dell'Amministrazione finanziaria avverso un esplicito provvedimento di diniego delle agevolazioni stesse, adottato da un ufficio dell'Amministrazione e fondato proprio, sia pure mediatamente (attraverso la conforme deliberazione del C.I.P.E.), sulla decisione negativa della Commissione.

Dal riconoscimento di "effetti diretti" alle norme poste dalla decisione stessa e dalla loro "prevalenza" rispetto alle confliggenti norme poste dall'art. 2 della legge n. 26 del 1986 discende la "non applicabilità" alla fattispecie delle norme interne e, quindi, la risoluzione della rilevata antinomia in favore delle norme comunitarie, che costituiscono, pertanto, le sole "norme di diritto" applicabili per dirimere la controversia de qua.

2.9 La sentenza impugnata deve essere, conseguentemente, annullata, in ragione del vizio dianzi (cfr., supra, n. 2.2.6) rilevato.

La relativa causa, peraltro, può essere decisa nel merito, secondo il combinato disposto degli artt. 62 comma 2 del d.lgs. n. 546 del 1992 e 384 comma 1 secondo periodo cod.proc.civ., non essendo all'evidenza necessari ulteriori accertamenti di fatto, nel senso della reiezione dei ricorsi introduttivi del presente giudizio, proposti in data 22 aprile 1994 dalla Torrefazione Caffè Mattoni S.r.l. dinanzi alla Commissione tributaria di I° grado di Gorizia: infatti - posto che le istanze di agevolazioni, richieste dalla Società, sono state presentate all'Ufficio distrettuale delle imposte dirette di Gorizia in data 28 luglio 1992: e che le stesse erano fondate proprio sul preteso diritto al riconoscimento delle esenzioni previste dall'art. 2 commi 1 e 2 della legge n. 26 del 1986 - è del tutto evidente l'intervenuta decadenza della Società dal diritto medesimo, in quanto le domande risultano presentate oltre la data del 30 giugno 1992, che la decisione negativa della Commissione ha stabilito, a titolo transitorio, quale termine ultimo per la concessione, da parte dello Stato italiano, degli aiuti previsti dallo stesso art. 2.

2.10 La novità delle questioni trattate integra giusto motivo per dichiarare compensate per intero, tra le parti, le spese della presente fase e del precedente grado di giudizio.

PER QUESTI MOTIVI

Accoglie il ricorso, cassa la sentenza impugnata e, decidendo la causa nel merito, rigetta i ricorsi introduttivi del presente giudizio. Compensa le spese.