CORTE COSTITUZIONALE

Sentenza **142/2018** (ECLI:IT:COST:2018:142)
Giudizio: **GIUDIZIO DI LEGITTIMITÀ COSTITUZIONALE IN VIA INCIDENTALE**
Presidente: **LATTANZI** - Redattore: **MODUGNO**
Camera di Consiglio del **24/01/2018**; Decisione del **24/01/2018**
Deposito del **05/07/2018**; Pubblicazione in G. U. **11/07/2018**
Norme impugnate: Art. 2 della legge 02/08/2008, n. 130; art. 2, c. 3° e 3° bis, della legge 13/04/1988, n. 117, come modificato dall'art. 2, c. 1°, lett. c), della legge 27/02/2015, n. 18.
Massime: **41399 41400 41401 41402**
Atti decisi: **ord. 103/2016**

SENTENZA N. 142

ANNO 2018

REPUBBLICA ITALIANA

IN NOME DEL POPOLO ITALIANO

LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori: Presidente: Giorgio LATTANZI; Giudici : Aldo CAROSI, Marta CARTABIA, Mario Rosario MORELLI, Giancarlo CORAGGIO, Giuliano AMATO, Silvana SCIARRA, Daria de PRETIS, Nicolò ZANON, Franco MODUGNO, Augusto Antonio BARBERA, Giulio PROSPERETTI, Giovanni AMOROSO,

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nel giudizio di legittimità costituzionale dell'art. 2 della legge 2 agosto 2008, n. 130 (Ratifica ed esecuzione del Trattato di Lisbona che modifica il Trattato sull'Unione europea e il Trattato che istituisce la Comunità europea e alcuni atti connessi, con atto finale, protocolli e

dichiarazioni, fatto a Lisbona il 13 dicembre 2007) e dell'art. 2, commi 3 e 3-bis, della legge 13 aprile 1988, n. 117 (Risarcimento dei danni cagionati nell'esercizio delle funzioni giudiziarie e responsabilità civile dei magistrati), come modificato dall'art. 2, comma 1, lettera c), della legge 27 febbraio 2015, n. 18 (Disciplina della responsabilità civile dei magistrati), promosso dal Tribunale ordinario di Enna nel procedimento vertente tra l'Azienda sanitaria provinciale di Enna e Angela Restivo, con ordinanza del 14 marzo 2016, iscritta al n. 103 del registro ordinanze 2016 e pubblicata nella Gazzetta Ufficiale della Repubblica n. 21, prima serie speciale, dell'anno 2016.

Visto l'atto di intervento del Presidente del Consiglio dei ministri;

udito nella camera di consiglio del 24 gennaio 2018 il Giudice relatore Franco Modugno.

Ritenuto in fatto

1.– Con ordinanza del 14 marzo 2016, il Tribunale ordinario di Enna ha sollevato, in riferimento agli artt. 24, 101 e 104 della Costituzione, questioni di legittimità costituzionale:

a) dell'art. 2 della legge 2 agosto 2008, n. 130 (Ratifica ed esecuzione del Trattato di Lisbona che modifica il Trattato sull'Unione europea e il Trattato che istituisce la Comunità europea e alcuni atti connessi, con atto finale, protocolli e dichiarazioni, fatto a Lisbona il 13 dicembre 2007), nella parte in cui:

- «ai sensi dell'art. 288» del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea (TFUE), come modificato dall'art. 2 del Trattato di Lisbona del 13 dicembre 2007 e ratificato dalla legge n. 130 del 2008, «così come interpretato dalla costante giurisprudenza della Corte di Giustizia, si prevede che la decisione della Commissione rivolta agli Stati, ormai divenuta inoppugnabile dinnanzi agli organi giurisdizionali comunitari, sia obbligatoria e vincolante in tutti i suoi elementi, anche per i giudici nazionali»;

- «ai sensi dell'art. 267 TFUE, così come interpretato nella sentenza della C.G.U.E., 30 settembre 2003, causa 224/01, si prevede che nell'attività interpretativa il giudice debba tenere conto delle posizioni espresse dalle istituzioni europee non giurisdizionali»;

b) dell'art. 2, commi 3 e 3-bis, della legge 13 aprile 1988, n. 117 (Risarcimento dei danni cagionati nell'esercizio delle funzioni giudiziarie e responsabilità civile dei magistrati), come modificato dall'art. 2, comma 1, lettera c), della legge 27 febbraio 2015, n. 18 (Disciplina della responsabilità civile dei magistrati), «nella parte in cui include tra le ipotesi di manifesta violazione del diritto dell'Unione europea il contrasto tra un atto o un provvedimento giudiziario e l'interpretazione espressa dalla Corte di giustizia dell'Unione europea sulla vincolatività delle decisioni della Commissione europea per il giudice nazionale».

1.1.– Il giudice a quo riferisce di essere investito del giudizio di opposizione al decreto con il quale il Presidente del Tribunale ordinario di Enna aveva ingiunto all'Azienda sanitaria provinciale della medesima città il pagamento di una somma di denaro in favore di un allevatore di bestiame, a titolo di indennità per l'abbattimento di quattordici bovini ai sensi dell'art. 1 della legge della Regione Siciliana 5 giugno 1989, n. 12 (Interventi per favorire il risanamento e il reintegro degli allevamenti zootecnici colpiti dalla tubercolosi, dalla brucellosi e da altre malattie infettive e diffusive e contributi alle associazioni degli allevatori). La citata disposizione regionale prevede che, in vista del risanamento degli allevamenti, ai proprietari di bovini, ovini o caprini abbattuti in quanto affetti da determinate patologie (tubercolosi, brucellosi o leucosi) è corrisposta un'indennità, nella misura indicata nella tabella allegata alla legge regionale, in aggiunta a quella prevista dalle vigenti disposizioni nazionali.

Il rimettente riferisce, altresì, che «[t]ra i motivi a sostegno dell'opposizione», l'Azienda sanitaria aveva dedotto, «in via preliminare», che il fondo previsto dalla legge regionale in questione non era stato reintegrato, a partire dal 1997, dal competente assessorato regionale, in quanto gli indennizzi erano stati considerati «aiuti di Stato» rilevanti ai fini dell'art. 87, paragrafo 1, del Trattato che istituisce la Comunità economica europea (CEE), firmato a Roma il 25 marzo 1957, entrato in vigore il 1° gennaio 1958 (oggi dell'art. 107 TFUE).

Secondo quanto si legge nell'ordinanza di rimessione, la Regione Siciliana aveva adempiuto all'obbligo di comunicazione previsto dall'art. 88, paragrafo 3, Trattato CEE (ora dall'art. 108, paragrafo 3, TFUE), al fine di ottenere, per ogni singola annualità, l'autorizzazione al pagamento degli indennizzi. Con la decisione C(2002)4786 dell'11 [recte: del 6] dicembre 2002, indirizzata all'Italia, la Commissione europea, pur qualificando la misura come aiuto di Stato – e deplorando, perciò, che ad essa fosse stata data esecuzione in violazione del citato art. 88, paragrafo 3, Trattato CEE (ossia prima della decisione finale circa la sua compatibilità con il mercato comune) – ne aveva autorizzato l'erogazione per gli anni dal 1993 al 1997. Tale decisione dovrebbe ritenersi, allo stato, «inoppugnabile poiché nessuna delle parti in causa ha dedotto di averla impugnata e neppure ne [ha] contestato, incidentalmente, la validità».

Di contro, per gli anni dal 2000 al 2006, nonostante l'art. 25, comma 16, della legge della Regione Siciliana 22 dicembre 2005, n. 19 (Misure finanziarie urgenti e variazioni al bilancio della Regione per l'esercizio finanziario 2005. Disposizioni varie) avesse previsto un apposito rifinanziamento del fondo, la Regione – a seguito dell'ordinanza del Ministero della sanità del 14 novembre 2008 e in ragione «della nebulosità del testo normativo» – non aveva a ciò provveduto, omettendo, pertanto, la comunicazione alla Commissione.

1.2.– Risulterebbe dunque evidente – secondo il giudice a quo – come, ai fini della risoluzione della controversia, occorra valutare se l'indennizzo previsto dalla legge reg. Siciliana n. 12 del 1989 rientri nella nozione di aiuto di Stato.

Al riguardo, il giudice a quo osserva che, secondo la giurisprudenza della Corte di giustizia dell'Unione europea (è citata, in particolare, la sentenza della grande sezione 18 luglio 2007, in causa C-119/05, Lucchini spa), è demandato, «in prima battuta», al giudice nazionale il compito di valutare se una misura, adottata senza seguire il procedimento di controllo preventivo di cui all'art. 88, paragrafo 3, Trattato CEE (ora art. 108, paragrafo 3, TFUE), debba esservi o meno soggetta. In tale contesto, il giudice nazionale può essere chiamato a interpretare la nozione di aiuto di Stato, salva restando, in caso di dubbio, la possibilità di chiedere chiarimenti alla Commissione europea o, in alternativa, di sottoporre la questione pregiudiziale alla Corte di giustizia (facoltà, quest'ultima, che diviene un obbligo ove si tratti di giudice di ultima istanza). Al giudice nazionale non è consentito, invece, pronunciarsi sulla compatibilità con il mercato interno della misura qualificata come aiuto di Stato, essendo tale questione di competenza esclusiva della Commissione europea, che opera sotto il controllo del giudice dell'Unione.

Sempre secondo la Corte di giustizia, tale competenza esclusiva – costituente principio vincolante nell'ordinamento giuridico nazionale, in quanto corollario della preminenza del diritto comunitario – esclude che i giudici nazionali possano adire essa Corte di Lussemburgo ai sensi dell'art. 234 Trattato CEE (oggi dell'art. 267 TFUE), al fine di interrogarla sulla compatibilità con il mercato comune di un aiuto di Stato.

1.3.– Ciò posto, occorrerebbe tuttavia chiedersi se i vincoli interpretativi ora ricordati siano compatibili con i principi supremi di indipendenza del giudice e della separazione dei poteri contemplati dalla nostra Costituzione.

Quanto al giudizio di compatibilità tra un provvedimento nazionale e il mercato comune, la

valutazione espressa dalla Commissione potrebbe integrare, in effetti, «un'ipotesi di limite esterno della giurisdizione», implicando apprezzamenti «di opportunità politica e amministrativa».

Secondo la Corte di giustizia, peraltro, il giudice nazionale rimarrebbe vincolato dalle decisioni della Commissione europea, divenute inoppugnabili, anche con riguardo alla qualificazione di una determinata misura come aiuto di Stato: con la conseguenza che egli dovrebbe astenersi dall'applicare le norme interne la cui attuazione potrebbe ostacolare l'esecuzione della decisione (sono citate le sentenze 9 marzo 1994, in causa C-133/92, Andresen, e 21 maggio 1987, in causa 249/85, Albako). Il principio risulterebbe – a parere del rimettente – di tale chiarezza da escludere la necessità di un rinvio pregiudiziale alla Corte di giustizia: rinvio che risulterebbe, in ogni caso, «non pertinente», posto che il giudice a quo non dubita della validità della decisione della Commissione sopra indicata, né sussisterebbero dubbi interpretativi riguardo alla sua portata.

Nel giudizio a quo non verrebbe, in effetti, in rilievo la correttezza o la validità della decisione della Commissione, ma la sua efficacia vincolante, in conseguenza della quale il rimettente si troverebbe assoggettato alle determinazioni assunte dalle autorità amministrative europee. Le decisioni della Commissione, benché inquadrabili tra i provvedimenti amministrativi, verrebbero in questo modo a influenzare i giudizi in corso, impedendo al giudice «di vagliare l'ambito di applicazione delle norme nazionali e delle norme comunitarie».

Le ricordate affermazioni della Corte di giustizia troverebbero, peraltro, pieno riscontro nella costante giurisprudenza della Corte di cassazione, secondo la quale le decisioni adottate dalla Commissione europea e non più impugnabili né dallo Stato membro designato come destinatario, né dalla parte direttamente e individualmente interessata, per il decorso del termine di due mesi dal giorno in cui questa ha avuto conoscenza del provvedimento, hanno efficacia vincolante per il giudice nazionale, in forza del principio desumibile dagli artt. 288, paragrafo 4, e 263 TFUE.

L'imperatività delle pronunce della Corte di giustizia – anche nella parte in cui attribuiscono forza vincolante alle decisioni amministrative adottate dalle istituzioni europee – risulterebbe inoltre assicurata dal sistema di responsabilità dello Stato per atto giurisdizionale delineato dalla giurisprudenza della stessa Corte di Lussem-burgo. Secondo quanto affermato nella sentenza 30 settembre 2003, in causa C-224/01, Köbler, infatti, la «posizione adottata eventualmente da un'istituzione comunitaria» costituisce parametro per fondare la responsabilità dello Stato per violazione del diritto comunitario da parte dell'organo giurisdizionale di ultima istanza.

In questa prospettiva, i commi 3 e 3-bis dell'art. 2 legge n. 117 del 1988, come novellata dalla legge n. 18 del 2015, nel regolare la responsabilità dello Stato per i danni causati nell'esercizio delle funzioni giudiziarie, includono tra le ipotesi di colpa grave del giudice – peraltro, anche non di ultima istanza – la manifesta violazione del diritto dell'Unione europea, da determinare tenendo conto dell'interpretazione espressa dalla Corte di giustizia.

Il giudice europeo avrebbe dunque delineato, «in via pretoria», un sistema di responsabilità dello Stato per violazione del diritto comunitario, non previsto espressamente dai Trattati, che consentirebbe alle istituzioni dell'Unione di influenzare i giudizi in corso tramite l'espressione di una mera «posizione» e l'adozione di provvedimenti amministrativi.

1.4.– Tale interferenza, incidendo sull'indipendenza esterna della magistratura, si scontrerebbe, tuttavia, con le previsioni degli artt. 101 e 104 Cost., costituenti attuazione di quel principio di separazione dei poteri che, in relazione al potere giudiziario, «si atteggia a principio supremo e strutturale della tradizione costituzionale liberale», non suscettibile di attenuazioni. La giurisprudenza costituzionale ha, infatti, costantemente affermato che il

principio di indipendenza della magistratura non può essere inciso da atti vincolanti provenienti dalle pubbliche amministrazioni o da qualsiasi altra volontà che non sia quella obiettiva della legge.

L'indipendenza della magistratura da ogni interferenza esterna rappresenta, peraltro, anche una fondamentale garanzia del giusto processo. La sua menomazione implicherebbe, pertanto, anche la violazione del diritto di accesso al giudice da parte dei consociati, consacrato «quale diritto supremo e universale» dall'art. 24 Cost., e integrante perciò esso pure un limite invalicabile per il diritto comunitario.

1.5.– Quanto, infine, alla rilevanza delle questioni, il giudice rimettente ricorda come la Corte costituzionale, con la sentenza n. 18 del 1989, nel decidere una serie di questioni di legittimità costituzionale attinenti a disposizioni della legge n. 117 del 1988, abbia chiarito che – ai fini del riscontro del requisito della rilevanza – debbono considerarsi influenti sul giudizio principale anche le norme che, sebbene non direttamente applicabili in esso, attengono «allo status del giudice, alla sua composizione nonché, in generale, alle garanzie e ai doveri che riguardano il suo operare».

Il giudice, d'altra parte, non rimarrebbe indifferente all'esito del giudizio di responsabilità promosso nei confronti dello Stato, giacché l'obbligo di rivalsa stabilito dall'art. 9 [recte: 7] della citata legge n. 117 del 1988 e i riflessi di detto giudizio in ambito disciplinare, previsti dal successivo art. 10 [recte: 9], influirebbero, di per sé, «sulla corretta determinazione dell'organo giurisdizionale».

Nella specie, per «non rischiare di incorrere in un'ipotesi di responsabilità dello Stato per fatto del magistrato», il rimettente dovrebbe escludere a priori qualsiasi opzione interpretativa diversa da quella adottata dalla Commissione europea, vedendo così menomata la libertà di interpretazione assicuratagli dall'art. 101 Cost. Correlativamente, il cittadino ricorrente verrebbe privato del diritto alla tutela giurisdizionale davanti a un giudice indipendente e imparziale.

2.– È intervenuto il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, chiedendo che le questioni siano dichiarate manifestamente inammissibili o, comunque sia, non fondate.

2.1.– Secondo l'interveniente, l'inammissibilità delle questioni si apprezzerebbe sotto un duplice profilo.

In primo luogo, il rimettente si sarebbe limitato a riferire che «tra i motivi a sostegno dell'opposizione» a decreto ingiuntivo proposta dall'Azienda sanitaria provinciale vi è quello basato sul carattere di aiuto di Stato della misura in discussione, senza indicare quali siano gli altri motivi di opposizione, né le ragioni della loro eventuale infondatezza. In questo modo, il giudice a quo avrebbe affermato in via puramente assertiva il rapporto di pregiudizialità tra i quesiti di legittimità costituzionale e la definizione del giudizio principale, impedendo alla Corte costituzionale ogni controllo sulla loro effettiva rilevanza.

Per altro verso, poi, il rimettente avrebbe ricostruito in modo lacunoso e incompleto il quadro normativo di riferimento, precludendosi così anche la possibilità di pervenire a un'interpretazione conforme ai parametri costituzionali evocati.

2.2.– Nel merito, le questioni sarebbero, in ogni caso, infondate.

È, in effetti, indiscutibile che, secondo la costante giurisprudenza della Corte di giustizia dell'Unione europea, la valutazione di compatibilità con il mercato interno di una misura nazionale qualificabile come aiuto di Stato è demandata alla competenza esclusiva della Commissione, la quale agisce sotto il controllo del giudice dell'Unione, con la conseguenza che

i giudici nazionali non hanno il potere di pronunciarsi al riguardo.

A prescindere, peraltro, dalla «sottile questione» relativa alla natura giuridica delle decisioni della Commissione europea – se si tratti effettivamente, cioè, come sostiene il giudice a quo, di provvedimenti amministrativi – risulterebbe evidente come la disciplina ora ricordata, lungi dal contraddire il principio di separazione dei poteri, ne costituisca logico corollario. Non diversamente da quanto avviene nei rapporti di diritto interno, tale principio postula, infatti, l'esistenza di regole che escludano l'ingerenza del potere giurisdizionale nelle attività e nelle valutazioni riservate agli organi del potere esecutivo e che, conseguentemente, affidino alla giurisdizione esclusivamente il controllo di legittimità sull'uso di tali poteri.

Nel sistema dei trattati europei, tale esigenza risulterebbe garantita dall'art. 263 TFUE, in base al quale la Corte di giustizia dell'Unione europea «esercita un controllo di legittimità», tra gli altri, sugli «atti della Commissione», pronunciandosi «sui ricorsi per incompetenza, violazione delle forme sostanziali, violazione dei trattati o di qualsiasi regola di diritto relativa alla loro applicazione, ovvero per sviamento di potere».

Il rimettente – senza contraddire, in apparenza, tali pacifici assunti – sembrerebbe, tuttavia, dolersi della mancata disponibilità, da parte del giudice nazionale chiamato a pronunciarsi su una controversia in materia di diritti soggettivi, di un potere di disapplicazione dell'atto, non caducato dal giudice competente a pronunciarsi sui ricorsi di annullamento, sul modello di quanto previsto dall'art. 5 della legge 20 marzo 1865, n. 2248, recante «Legge sul contenzioso amministrativo (All. E)». Il giudice a quo non avrebbe, peraltro, considerato che l'indisponibilità di un simile potere non è conseguenza dell'asserita soggezione del potere giurisdizionale alle decisioni amministrative, ma discende dall'esclusiva competenza giurisdizionale della Corte di giustizia a conoscere della validità degli atti delle istituzioni europee: competenza che – per intuitive ragioni – non può tollerare (neanche) l'eccezione costituita dalla delibazione incidentale di validità dell'atto, in relazione all'oggetto dedotto nel giudizio nazionale.

In una simile cornice, il potere di disapplicazione da parte del giudice del singolo Stato membro rimarrebbe surrogato dal meccanismo del rinvio pregiudiziale di validità, previsto dall'art. 267, paragrafo 1, lettera b), TFUE, a tenore del quale la Corte di giustizia è competente a pronunciarsi, in via pregiudiziale, sulla validità, oltre che sull'interpretazione, degli «atti compiuti dalle istituzioni, dagli organi o dagli organismi dell'Unione». Il giudice nazionale che dubiti della validità di una decisione della Commissione europea non può, quindi, sottrarsi alla vincolatività di tale decisione – stabilita dall'art. 288, paragrafo 4, TFUE – attraverso il meccanismo della disapplicazione, ma deve, sul punto, adire in via pregiudiziale la Corte di giustizia.

Da ciò non discenderebbe, peraltro, alcun vulnus al principio di soggezione del giudice soltanto alla legge, trattandosi dell'applicazione di una regola di riparto del potere giurisdizionale che deriva dall'adesione ai Trattati e che trova copertura costituzionale nell'art. 11 Cost.

2.3.– Il giudice a quo parrebbe lamentare, tuttavia – secondo l'Avvocatura generale dello Stato – anche l'indisponibilità, nel caso concreto, del rimedio del rinvio pregiudiziale, in quanto la decisione della Commissione di cui si discute sarebbe divenuta inoppugnabile «poiché nessuna delle parti in causa ha dedotto di averla impugnata e neppure ne [ha] contestato, incidentalmente, la validità».

Al riguardo, sarebbe peraltro palese che nessun ostacolo di natura processuale si frapponeva a un eventuale rinvio pregiudiziale, posto che – come affermato da tempo dalla giurisprudenza di legittimità – il giudice, sia pure nel rispetto del principio dispositivo che regola il processo, ha il dovere di porsi d'ufficio il problema dell'applicazione del diritto

dell'Unione europea e, pertanto, di rilevare anche di propria iniziativa tutte le questioni di interpretazione o di validità che l'applicazione di tale diritto comporta. In ogni caso, ove pure si dovesse ritenere che, nel giudizio di cui il rimettente è investito, la valutazione della validità della decisione resti preclusa in ragione della mancata contestazione di essa ad opera della parte interessata, tale preclusione discenderebbe da norme processuali interne, e non già da una inesistente soggezione del potere giurisdizionale alle decisioni della Commissione europea.

2.4.– Quanto all'altro principio affermato dalla giurisprudenza della Corte di giustizia – quello per cui il giudice nazionale sarebbe vincolato dalla decisione della Commissione in ordine alla qualificazione di una determinata misura nazionale come aiuto di Stato – esso rappresenterebbe il naturale riflesso della previsione del già citato art. 288, paragrafo 4, TFUE, secondo cui «la decisione è obbligatoria in tutti i suoi elementi». Tale disposizione comporta che la decisione della Commissione europea – sino a quando non venga annullata dalla Corte di giustizia, ossia dal suo giudice naturale – è vincolante anche per i giudici degli Stati membri.

Ciò non esclude, tuttavia, che il giudice nazionale possa dubitare della validità della decisione e rimettere la relativa questione al giudice competente, secondo quanto precedentemente posto in evidenza.

2.5.– Sotto altro profilo, il giudice a quo, movendo da un riferimento, in sé corretto, alla giurisprudenza della Corte di cassazione, avrebbe tratto la conclusione che il rinvio pregiudiziale di validità della decisione della Commissione resti precluso dalla mancata impugnazione, in via principale, della decisione stessa da parte degli interessati. Tale convincimento sarebbe frutto, peraltro, di una «sostanziale incomprensione del fenomeno».

La preclusione ipotizzata, infatti, non esisterebbe: o, meglio, esisterebbe solo quale eccezione, resa necessaria dalla riconosciuta facoltà degli interessati di adire direttamente la Corte di giustizia con ricorso per annullamento. Al riguardo, verrebbe segnatamente in rilievo la nota giurisprudenza della Corte di giustizia – inaugurata dalla sentenza 9 marzo 1994, in causa C-188/92, TWD Textilwerke Deggendorf – secondo la quale il beneficiario di un aiuto di Stato, oggetto di una decisione della Commissione direttamente indirizzata soltanto allo Stato membro in cui era residente tale beneficiario, ma che avrebbe potuto impugnare senza dubbio detta decisione e che ha lasciato decorrere il termine perentorio previsto dall'art. 263, paragrafo 6, TFUE, si vede preclusa la possibilità di contestare utilmente la legittimità della decisione davanti ai giudici nazionali.

Questa regola – che può trovare applicazione nei soli casi in cui il beneficiario dell'aiuto fosse chiaramente legittimato ad impugnare direttamente la decisione – trova agevole giustificazione nella considerazione che, diversamente, si finirebbe per riconoscere al beneficiario dell'aiuto la possibilità di eludere il termine di impugnazione stabilito, a pena di decadenza, dal Trattato. Pur dopo il decorso di tale termine, l'interessato potrebbe, infatti, contestare la decisione davanti al giudice nazionale, il quale avrebbe la facoltà (o, trattandosi di un giudice di ultimo grado, il dovere) di proporre questione pregiudiziale di validità della decisione. Si tratterebbe, quindi, di una regola posta a presidio della certezza del diritto, che riposa sulle medesime esigenze sottese alla previsione di termini perentori di impugnazione dei provvedimenti amministrativi.

La regola in questione è destinata, d'altra parte, a operare nei soli casi di aiuti individuali o, comunque sia, di decisioni su aiuti di Stato che consentano la chiara identificazione di destinatari individuali, i quali ne ripetono, così, la legittimazione ad impugnare direttamente la decisione. Diverso è il caso – che ricorrerebbe chiaramente nel giudizio a quo – dei cosiddetti aiuti concessi in forma di regime, nel quale l'identificazione dei destinatari ha luogo solo in sede di diniego individuale del beneficio, ovvero di richiesta di restituzione del beneficio già erogato nelle ipotesi di ritenuta violazione dell'obbligo di comunicazione preventiva della

misura alla Commissione da parte dello Stato membro ai sensi dell'art. 108, paragrafo 3, TFUE (diniego o richiesta di restituzione a fronte dei quali soltanto il beneficiario diviene legittimato a contestare la decisione della Commissione).

In una simile cornice, nessuna lesione del diritto di difesa potrebbe essere ipotizzata. Al privato sarebbe, in ogni caso, assicurata la possibilità di sottoporre la decisione alla verifica di un giudice terzo: mediante ricorso per annullamento, ove direttamente legittimato, mediante rinvio pregiudiziale, negli altri casi.

2.6.– Con riguardo, poi, alle questioni attinenti alla disciplina della responsabilità dello Stato per violazioni del diritto dell'Unione europea commesse nell'esercizio delle funzioni giurisdizionali, l'Avvocatura generale dello Stato ricorda come le disposizioni censurate siano state introdotte dalla legge n. 18 del 2015, a modifica della legge n. 117 del 1988, in adesione a specifiche indicazioni provenienti dalle istituzioni europee.

Pronunciandosi, a seguito di rinvio pregiudiziale, sul previgente testo della legge n. 117 del 1988, la grande sezione della Corte di giustizia ha, infatti, affermato, con la sentenza 13 giugno 2006, in causa C-173/03, Traghetti del Mediterraneo spa, che il diritto comunitario osta a una legislazione nazionale che escluda, in maniera generale, la responsabilità dello Stato membro per i danni arrecati ai singoli a seguito di una violazione del diritto comunitario imputabile a un organo giurisdizionale di ultimo grado per il motivo che la violazione consegua a una interpretazione delle norme o a una valutazione delle prove operate da tale organo giurisdizionale; e che osta, altresì, a una legislazione nazionale che limiti la sussistenza di tale responsabilità ai soli casi di dolo o colpa grave del giudice, ove una tale limitazione conduca a escludere la responsabilità dello Stato membro interessato in altri casi in cui sia commessa una violazione manifesta del diritto vigente, quale quella precisata ai punti da 53 a 56 della sentenza 30 settembre 2003, in causa C-224/01, Köbler. In quest'ultima pronuncia, la Corte di giustizia aveva affermato che la responsabilità dello Stato per una decisione di un organo giurisdizionale di ultimo grado, pur potendo essere assoggettata, in ragione della particolarità della funzione esercitata, a un regime attenuato rispetto a quello che caratterizza la responsabilità per fatti ascrivibili al potere legislativo o al potere esecutivo, non poteva, tuttavia, essere esclusa nel caso in cui il giudice avesse violato in maniera manifesta il diritto europeo vigente. Ai fini di tale valutazione, occorre avere riguardo al grado di chiarezza e precisione della norma violata, al carattere intenzionale della violazione, alla posizione eventualmente adottata da un'istituzione dell'Unione, nonché alla eventuale violazione dell'obbligo del giudice di ultimo grado di effettuare il rinvio pregiudiziale alla Corte di giustizia. La violazione manifesta sussiste, in ogni caso, quando la decisione è stata adottata ignorando manifestamente la giurisprudenza della Corte di giustizia.

A seguito della sentenza Traghetti del Mediterraneo, la Commissione europea, rilevando che l'Italia non aveva adeguato il proprio ordinamento ai principi enunciati nella sentenza stessa, ha avviato una procedura di infrazione per violazione del diritto dell'Unione. Violazione che la Corte di giustizia ha, in effetti, riscontrato con la sentenza 24 novembre 2011, in causa C-379/10, Commissione contro Italia.

Di qui, dunque, l'intervento novellistico sulla legge n. 117 del 1988, che ha portato all'introduzione degli attuali commi 3 e 3-bis dell'art. 2: disposizioni che il giudice a quo censura nella parte in cui includono «tra le ipotesi di manifesta violazione del diritto dell'Unione europea il contrasto tra un atto o un provvedimento giudiziario e l'interpretazione espressa dalla Corte di giustizia dell'Unione europea sulla vincolatività delle decisioni della Commissione europea per il giudice nazionale».

Anche tali questioni risulterebbero infondate. Il rimettente avrebbe, infatti, travisato i principi affermati dalla Corte di giustizia, la quale – come detto – si sarebbe limitata ad affermare la regola che discende dall'art. 288, paragrafo 4, TFUE (secondo cui la decisione,

sino a quando non è annullata dal giudice competente, è obbligatoria). Che la violazione del principio affermato dalla Corte di Lussemburgo determini la responsabilità dello Stato membro nei confronti dei singoli rappresenterebbe, poi, un corollario necessario al fine di conferire effettività al diritto dell'Unione, nel quadro del processo di integrazione europea. Il settore della concorrenza – entro il quale si colloca la disciplina degli aiuti di Stato – è, d'altra parte, tra quelli maggiormente interessati dal fenomeno di trasferimento della sovranità consentito dall'art. 11 Cost. e in cui, quindi, più «pervasiva» è la presenza del diritto eurounitario.

Peraltro, come già accennato, la Corte di giustizia, in considerazione della delicatezza e della rilevanza della funzione giurisdizionale, ha attenuato la responsabilità dello «Stato-giudice», affermando che questa ricorre solo nel caso di violazione «manifesta» del diritto dell'Unione.

2.7.– Con riferimento, infine, al dubbio di legittimità costituzionale della legge di ratifica del Trattato di Lisbona, nella parte in cui, attraverso di essa, avrebbe avuto ingresso il principio secondo il quale «nell'attività interpretativa il giudice [deve] tenere conto delle posizioni espresse dalle istituzioni europee non giurisdizionali», il giudice rimettente avrebbe travisato, ancora una volta, il significato della giurisprudenza della Corte di giustizia, la quale non avrebbe, in realtà, mai affermato che il giudice sia vincolato, nella propria interpretazione, dalle valutazioni di organi non giurisdizionali.

Come si evincerebbe chiaramente dalla citata sentenza Köbler, nella quale il principio è stato enunciato, la Corte di giustizia si è limitata, in realtà, a chiarire che la scusabilità dell'errore del giudice nazionale è più difficilmente riscontrabile nel caso in cui egli disponesse di una interpretazione delle norme controverse da parte di una istituzione europea e, ciò nonostante, se ne sia discostato, senza procedere a un rinvio pregiudiziale. La Corte di giustizia ha ritenuto, peraltro, riscontrabile la violazione manifesta del diritto dell'Unione solo nel fatto del giudice nazionale di ultima istanza, il quale, ai sensi dell'art. 267, paragrafo 3, TFUE, ha l'obbligo, e non solo la facoltà, di disporre il rinvio pregiudiziale: obbligo che – alla luce della giurisprudenza della stessa Corte di giustizia – sussiste allorché l'interpretazione della norma dell'Unione non si imponga con tale evidenza da non dare adito a ragionevoli dubbi. Sarebbe, peraltro, del tutto evidente come, in presenza di un'interpretazione di un'istituzione europea che contraddica quella che intende seguire il giudice nazionale, si debba escludere che l'interpretazione del diritto dell'Unione non dia adito a «ragionevoli dubbi».

Considerato in diritto

1.– Il Tribunale ordinario di Enna solleva questioni di legittimità costituzionale:

a) dell'art. 2 della legge 2 agosto 2008, n. 130 (Ratifica ed esecuzione del Trattato di Lisbona che modifica il Trattato sull'Unione europea e il Trattato che istituisce la Comunità europea e alcuni atti connessi, con atto finale, protocolli e dichiarazioni, fatto a Lisbona il 13 dicembre 2007), nella parte in cui:

- «ai sensi dell'art. 288» del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea (TFUE), come modificato dall'art. 2 del Trattato di Lisbona del 13 dicembre 2007 e ratificato dalla legge n. 130 del 2008, «così come interpretato dalla costante giurisprudenza della Corte di Giustizia, si prevede che la decisione della Commissione rivolta agli Stati, ormai divenuta inoppugnabile dinnanzi agli organi giurisdizionali comunitari, sia obbligatoria e vincolante in tutti i suoi elementi, anche per i giudici nazionali»;

- «ai sensi dell'art. 267 TFUE, così come interpretato nella sentenza della C.G.U.E., 30 settembre 2003, causa 224/01, si prevede che nell'attività interpretativa il giudice debba

tenere conto delle posizioni espresse dalle istituzioni europee non giurisdizionali»;

b) dell'art. 2, commi 3 e 3-bis, della legge 13 aprile 1988, n. 117 (Risarcimento dei danni cagionati nell'esercizio delle funzioni giudiziarie e responsabilità civile dei magistrati), come modificato dall'art. 2, comma 1, lettera c), della legge 27 febbraio 2015, n. 18 (Disciplina della responsabilità civile dei magistrati), «nella parte in cui include tra le ipotesi di manifesta violazione del diritto dell'Unione europea il contrasto tra un atto o un provvedimento giudiziario e l'interpretazione espressa dalla Corte di giustizia dell'Unione europea sulla vincolatività delle decisioni della Commissione europea per il giudice nazionale».

Ad avviso del rimettente, le disposizioni censurate violerebbero gli artt. 101 e 104 della Costituzione, in quanto interferirebbero sull'indipendenza esterna della magistratura, costituente attuazione del principio supremo di separazione dei poteri, consentendo alle istituzioni dell'Unione europea di influenzare i giudizi in corso anche tramite l'espressione di una mera «posizione» e l'adozione di provvedimenti amministrativi.

Le medesime disposizioni si porrebbero, altresì, in contrasto con l'art. 24 Cost., menomando il diritto alla tutela giurisdizionale davanti a un giudice indipendente e imparziale: diritto qualificabile anch'esso come principio supremo dell'ordinamento costituzionale e, dunque, come "controlimite" all'ingresso del diritto dell'Unione europea.

2.– Con i quesiti di legittimità costituzionale sottoposti a questa Corte il Tribunale rimettente si duole, nella sostanza, del fatto che, alla luce della giurisprudenza della Corte di giustizia dell'Unione europea, il giudice nazionale sia vincolato dalle decisioni della Commissione europea (e, in particolare, dalle decisioni in materia di aiuti di Stato): e ciò anche agli effetti dell'insorgenza, in caso di mancato adeguamento, di una responsabilità dello Stato per danni causati nell'esercizio delle funzioni giudiziarie. In questo modo, il giudice finirebbe per essere assoggettato alle determinazioni assunte da autorità amministrative europee – quale, appunto, la Commissione – in violazione dei principi supremi di soggezione del giudice soltanto alla legge e di indipendenza della magistratura (artt. 101 e 104 Cost.), e con compromissione, altresì, del diritto di accesso del cittadino a un giudice indipendente e imparziale, desumibile dall'art. 24 Cost. e qualificabile anch'esso come principio supremo dell'ordine costituzionale.

Secondo il giudice a quo, le questioni sarebbero rilevanti nel giudizio principale, avente ad oggetto l'opposizione al decreto ingiuntivo emesso nei confronti di una Azienda sanitaria provinciale per il pagamento, a favore di un allevatore, dell'indennità per l'abbattimento di capi di bestiame infetti prevista dall'art. 1 della legge della Regione Siciliana 5 giugno 1989, n. 12 (Interventi per favorire il risanamento e il reintegro degli allevamenti zootecnici colpiti dalla tubercolosi, dalla brucellosi e da altre malattie infettive e diffusive e contributi alle associazioni degli allevatori). La rilevanza delle questioni si connetterebbe segnatamente al fatto che l'Azienda sanitaria ha dedotto, quale motivo preliminare di opposizione, che il fondo previsto dalla citata legge regionale non era stato reintegrato, a partire dal 1997, dal competente assessorato regionale, in quanto gli indennizzi in questione erano stati qualificati come «aiuti di Stato» dalla Commissione europea con la decisione C(2002)4786 dell'11 [recte: del 6] dicembre 2002.

Tale decisione non riguarda, in realtà, direttamente la legge reg. Siciliana n. 12 del 1989, ma successive disposizioni regionali che hanno aumentato i finanziamenti per il pagamento delle indennità previste dalla citata legge in relazione a malattie del bestiame verificatesi negli anni dal 1993 al 1997 (ciò, a fronte della riscontrata insufficienza degli stanziamenti precedenti).

Nell'occasione, la Commissione ha fatto applicazione degli indirizzi espressi, in termini generali, nella comunicazione 2000/C 28/02, relativa agli «orientamenti comunitari per gli aiuti

di Stato nel settore agricolo», pubblicata nella Gazzetta Ufficiale delle Comunità Europee del 1° febbraio 2000. In particolare, ha rilevato che l'indennità in parola, volta a compensare l'allevatore per la perdita di alcuni capi di bestiame a causa di malattia, rientra nella nozione di aiuto di Stato delineata dall'art. 87, paragrafo 1, del Trattato che istituisce la Comunità economica europea (CEE), firmato a Roma il 25 marzo 1957, entrato in vigore il 1° gennaio 1958 (ora art. 107, paragrafo 1, TFUE), trattandosi di misura finanziata con risorse statali che favorisce il settore zootecnico in Sicilia, e pertanto potenzialmente idonea a falsare la concorrenza in un mercato – quale quello degli animali vivi di specie bovina, ovina e caprina e delle loro carni – altamente integrato a livello comunitario.

Pur deplorando il fatto che all'aiuto fosse stata data esecuzione prematuramente, in violazione dell'art. 88, paragrafo 3, Trattato CEE (ora art. 108, paragrafo 3, TFUE), la Commissione ha, tuttavia, approvato la misura (quanto alle annualità considerate) ai sensi dell'art. 87, paragrafo 3, lettera c), Trattato CEE (ora art. 107, paragrafo 3, lettera c, TFUE), in base al quale gli aiuti destinati ad agevolare lo sviluppo di talune attività possono essere considerati compatibili con il mercato comune ove non alterino le condizioni degli scambi in misura contraria al comune interesse. Si è ritenuto, infatti, che ricorressero i quattro requisiti richiesti a questo fine nel punto 11.4 dei citati «orientamenti» (presenza di una malattia di interesse per le pubbliche autorità; finalità preventiva o compensativa dell'aiuto; conformità dell'aiuto alla normativa comunitaria nel settore veterinario; esclusione di una compensazione eccessiva).

In simile situazione, il giudice a quo rileva come, ai fini della risoluzione della controversia sottoposta al suo esame, occorra valutare se l'indennizzo previsto dalla legge reg. Siciliana n. 12 del 1989 sia effettivamente riconducibile alla nozione di aiuto di Stato: verifica che verrebbe, tuttavia, preclusa al giudice nazionale dal censurato vincolo di adeguamento alle decisioni della Commissione.

3.– Le eccezioni di inammissibilità delle questioni formulate dall'Avvocatura generale dello Stato non sono fondate.

Quanto alla mancata esposizione, da parte del rimettente, degli ulteriori motivi dedotti dall'Azienda sanitaria a sostegno dell'opposizione a decreto ingiuntivo oggetto del giudizio principale e delle ragioni della loro eventuale infondatezza, va rilevato come il giudice a quo abbia riferito che il motivo basato sul carattere di aiuto di Stato della misura in discussione – al quale ineriscono le questioni sollevate – assume rilievo preliminare ai fini della decisione della controversia. Si tratta di valutazione che, per sua natura, compete al giudice rimettente e che giustifica – sul piano dell'assolvimento dell'onere di motivazione sulla rilevanza – l'omessa analisi del complesso delle altre doglianze della parte opponente.

L'ulteriore eccezione della difesa dell'interveniente, connessa al carattere, in assunto, lacunoso e incompleto della ricostruzione del quadro normativo di riferimento operata dal giudice a quo, attiene, nella specie, più propriamente al merito delle questioni.

4.– Nel merito, le questioni aventi ad oggetto l'art. 2 legge n. 130 del 2008 non sono fondate.

4.1.– Al riguardo, giova preliminarmente rammentare che l'art. 107 TFUE vieta, in linea di principio – dichiarandoli «incompatibili con il mercato interno» – «gli aiuti concessi dagli Stati, ovvero mediante risorse statali, sotto qualsiasi forma» (formula che abbraccia pacificamente anche gli aiuti provenienti da amministrazioni pubbliche non centrali, quali Regioni o altri enti territoriali) «che, favorendo talune imprese o talune produzioni, falsino o minaccino di falsare la concorrenza», «nella misura in cui incidano sugli scambi tra Stati membri».

Il divieto non è, tuttavia, assoluto e incondizionato. Lo stesso art. 107 TFUE prevede,

infatti, una serie di deroghe, distinguendole in due categorie: da un lato, le ipotesi di compatibilità "di pieno diritto", ricorrendo le quali la Commissione non ha poteri discrezionali in merito (paragrafo 2), dall'altro, i casi di aiuti "potenzialmente compatibili", i quali possono essere autorizzati all'esito di una valutazione discrezionale delle istituzioni europee (paragrafo 3).

Il successivo art. 108 TFUE prefigura una rigorosa procedura di controllo sulla compatibilità degli aiuti con la disciplina del Trattato, che vede come protagonista la Commissione e che si svolge con modalità diverse, secondo che si tratti di aiuti già esistenti ovvero di aiuti nuovi (nozione che abbraccia anche le modifiche di aiuti esistenti).

In base alla costante giurisprudenza della Corte di giustizia, la valutazione della compatibilità di un aiuto di Stato con il mercato interno rientra nella competenza esclusiva della Commissione, che opera sotto il controllo del giudice dell'Unione, con la conseguenza che ai giudici nazionali non è consentito pronunciarsi sul punto (ex plurimis, Corte di giustizia, sentenza 26 ottobre 2016, in causa C□590/14 P, Dimosia Epicheirisi Ilektrismou AE; sentenza 15 settembre 2016, in causa C□574/14, PGE Górnictwo i Energetyka Konwencjonalna SA; sentenza 19 marzo 2015, in causa C□672/13, OTP Bank Nyrt).

Nell'attuazione del sistema del controllo degli aiuti, ai giudici nazionali spetta un ruolo "complementare e distinto". Ad essi compete, in specie, la salvaguardia, fino alla decisione definitiva della Commissione, dei diritti dei singoli in caso di inadempimento dell'obbligo di notifica preventiva della misura alla Commissione da parte degli Stati membri, previsto dall'art. 108, paragrafo 3, TFUE. A tal fine, i giudici nazionali possono interpretare e applicare la nozione di «aiuto di Stato» per valutare se un provvedimento adottato senza seguire il procedimento di controllo preventivo debba esservi o meno soggetto, salva restando, in caso di dubbio, la possibilità di chiedere chiarimenti alla Commissione o, in alternativa, di sottoporre la questione in via pregiudiziale alla Corte di giustizia (facoltà, quest'ultima, che diviene un obbligo ove si tratti di giudice di ultima istanza, ai sensi dell'art. 267, paragrafo 3, TFUE). Inoltre, spetta ai giudici nazionali trarre tutte le conseguenze della violazione del citato art. 108, paragrafo 3, TFUE, sia per quanto riguarda la validità degli atti che comportano l'attuazione delle misure di aiuto, sia per quanto attiene al recupero degli aiuti concessi in violazione di tale norma.

Sempre per affermazione della Corte di giustizia, in forza dell'art. 288, paragrafo 4, TFUE, la decisione della Commissione, una volta intervenuta – e fin tanto che non venga rimossa nei modi previsti (profilo sul quale si tornerà poco più avanti) – è, peraltro, obbligatoria in tutti i suoi elementi (dunque, anche in relazione alla qualificazione della misura come aiuto di Stato) nei confronti dello Stato destinatario. L'obbligatorietà vale per tutti gli organi dello Stato, compresi i giudici (Corte di giustizia, sentenza 13 febbraio 2014, in causa C□69/13, Mediaset spa), imponendo loro – in base al principio di "primazia" del diritto dell'Unione – di non applicare le norme interne contrastanti (che potrebbero ostacolare, cioè, l'attuazione della decisione stessa) (in termini generali, Corte di giustizia, sentenza 21 maggio 1987, in causa 249/85, Albako).

Si tratta di conclusione recepita in modo uniforme anche dalla giurisprudenza della Corte di cassazione (tra le altre, sezione lavoro, sentenza 5 settembre 2013, n. 20413; sezione quinta civile, 12 settembre 2012, n. 15207; sezione quinta civile, 11 maggio 2012, n. 7319).

4.2.– Ciò premesso, con particolare riguardo ai modi con i quali possono essere fatti valere eventuali vizi che inficino la decisione della Commissione, occorre muovere dal rilievo che, per costante giurisprudenza della Corte di giustizia, i giudici nazionali non sono competenti a dichiarare l'invalidità degli atti delle istituzioni dell'Unione (ex plurimis, Corte di giustizia, grande sezione, sentenza 18 luglio 2007, in causa C-119/05, Lucchini spa; grande sezione, sentenza 10 gennaio 2006, in causa C-344/04, International Air Transport Association e altro).

Al fine di garantire l'uniforme applicazione del diritto dell'Unione, l'art. 263 TFUE attribuisce, infatti, in via esclusiva il controllo sulla legittimità di tali atti alla Corte di giustizia. Si tratta di una regola sulla giurisdizione che – lungi dall'attentare ai «principi supremi» di soggezione del giudice alla sola legge e di indipendenza della magistratura – si correla alla partecipazione dell'Italia all'Unione europea, trovando copertura nel quadro delle limitazioni di sovranità consentite dall'art. 11 Cost.

Ciò non significa, peraltro, che il giudice nazionale, il quale, per motivi dedotti dalle parti o rilevati d'ufficio, dubiti della validità di un atto delle istituzioni dell'Unione – e, in specie, di una decisione della Commissione in materia di aiuti di Stato – debba, ciò nonostante, uniformarsi senz'altro ad essa. Al contrario, in tal caso egli può – e anzi deve – sospendere il giudizio in corso e investire la Corte di giustizia di un procedimento pregiudiziale per accertamento di validità, ai sensi dell'art. 267, paragrafo 1, lettera b), TFUE (per tutte, Corte di giustizia, grande sezione, 10 gennaio 2006, in causa C-344/04, International Air Transport Association e altro; sentenza 22 ottobre 1987, in causa 314/85, Foto-Frost).

4.3.– Il rimettente si duole, nondimeno, specificamente del fatto che – alla luce di quanto affermato tanto dalla Corte di giustizia, quanto dalla giurisprudenza di legittimità – il rinvio pregiudiziale di validità non sia ammesso quando ci si trovi a fronte di decisioni ormai definitive, in quanto non impugnate né dallo Stato destinatario, né dai privati interessati con ricorso di annullamento nel termine previsto dall'art. 263, paragrafo 6, TFUE (due mesi dalla notificazione o dalla conoscenza dell'atto), così come sarebbe avvenuto – in assunto – nel caso oggetto del giudizio principale.

La doglianza non è, tuttavia, fondata, proprio alla luce della giurisprudenza richiamata.

L'art. 263 TFUE consente, in effetti, di proporre il ricorso di annullamento non solo agli Stati membri e alle istituzioni europee (paragrafo 2), ma anche ai privati («[q]ualsiasi persona fisica o giuridica»), quando si tratti di atti adottati nei loro confronti, o che li riguardino «direttamente e individualmente» (paragrafo 4).

A fronte di ciò, la Corte di giustizia – con giurisprudenza costante, a partire dalla sentenza 9 marzo 1994, in causa C-188/92, TWD Textilwerke Deggendorf – ha affermato che il soggetto legittimato ad impugnare una decisione della Commissione in materia di aiuti di Stato, il quale abbia lasciato inutilmente decorrere il relativo termine perentorio, non può poi contestare la validità della decisione davanti ai giudici nazionali (in tal senso, tra le molte, Corte di giustizia, sentenza 5 marzo 2015, in causa C□667/13, Banco Privado Português SA e altro; sentenza 9 giugno 2011, nelle cause riunite C-71/09 P, C-73/09 P e C-76/06 P, Comitato «Venezia vuole vivere» e altri; grande sezione, 18 luglio 2007, in causa C-119/05, Lucchini spa). Tale preclusione non implica, peraltro, affatto – nemmeno essa – una subordinazione della funzione giurisdizionale (nazionale) a quella amministrativa (europea), ma discende – come chiaramente indicato dalla stessa Corte di giustizia – da una elementare esigenza di certezza del diritto (evitare che atti dell'Unione, produttivi di effetti giuridici, possano essere messi in discussione all'infinito). Adottando una soluzione contraria, infatti, l'interessato potrebbe agevolmente eludere il carattere definitivo della decisione nei suoi confronti, conseguente alla scadenza del termine perentorio di impugnazione, contestando in qualsiasi tempo la validità dell'atto davanti al giudice nazionale, in modo da indurlo (o da obbligarlo) a proporre un rinvio pregiudiziale di validità (in senso conforme, nella giurisprudenza di legittimità, Corte di cassazione, sezione quinta civile, 11 maggio 2012, n. 7319, citata dallo stesso rimettente).

La preclusione in parola opera, peraltro – sempre secondo la richiamata, costante giurisprudenza della Corte di giustizia – soltanto nei confronti del soggetto che era legittimato a impugnare direttamente la decisione. Alla luce della ricordata previsione dall'art. 263, paragrafo 4, TFUE, nel campo degli aiuti di Stato tale legittimazione sussiste solo quando si discuta di un aiuto di Stato individuale o, comunque sia, quando si possa ritenere che la

decisione concerna specificamente il soggetto a causa di determinate sue qualità particolari o di una situazione di fatto che lo caratterizza rispetto a qualsiasi altro e, quindi, lo individua in modo analogo al destinatario della decisione stessa. In presenza di un regime di aiuti rivolto a un determinato settore, non basta, quindi, che il soggetto eserciti un'impresa appartenente al settore interessato e sia, perciò, un beneficiario meramente potenziale della misura, affinché egli possa ritenersi abilitato a impugnare in via diretta la decisione della Commissione inerente a detto regime (ex plurimis, Corte di giustizia, sentenza 17 settembre 2015, in causa C□33/14 P, Mory SA e altri; sentenza 29 aprile 2004, in causa C-298/00 P, Italia contro Commissione; sentenza 19 ottobre 2000, nelle cause riunite C-15/98 e C-105/99, Italia e Sardegna Lines contro Commissione). In una simile evenienza, quindi, la preclusione a dedurre l'illegittimità della decisione davanti ai giudici nazionali non scatta.

Proprio questa è, in effetti – con ogni evidenza – la situazione che ricorre nel giudizio a quo. Nella specie, si discute, infatti, di un regime di indennizzi destinato in modo indifferenziato a tutti gli allevatori di bovini, ovini e caprini siciliani: regime che ha assunto rilievo in capo all'allevatore ingiungente solo nel momento in cui, avendo abbattuto dei capi di bestiame infetti, si è visto denegare il beneficio. Contrariamente a quanto si afferma nell'ordinanza di rimessione, nessun ostacolo incontra, dunque, per questo verso, l'eventuale rinvio pregiudiziale di validità da parte del giudice rimettente. E ciò a prescindere dal rilievo che, in qualche pronuncia, la Corte di giustizia ha ritenuto che il giudice possa proporre, comunque sia, il rinvio pregiudiziale di validità d'ufficio, allorché le parti del giudizio, legittimate a impugnare la decisione della Commissione e decadute dalla relativa facoltà per scadenza del termine, non ne abbiano fatto richiesta (Corte di giustizia, sentenza 10 gennaio 2006, in causa C-222/04, Cassa di Risparmio di Firenze spa e altri).

4.4.– Il sistema in discorso – che, per quanto detto, non reca alcun vulnus ai principi espressi dagli artt. 101 e 104 Cost. – non menoma neppure l'evocato «diritto di accesso a un giudice» (indipendente e imparziale) da parte del soggetto interessato, che il rimettente ricollega alla previsione dell'art. 24 Cost.

La Corte di giustizia ha sottolineato, in effetti, in più occasioni come il sistema di tutela giurisdizionale dell'Unione, fondato su due livelli – europeo e nazionale – tra loro comunicanti, sia completo e coerente (per tutte, Corte di giustizia, sentenza 5 ottobre 2006, in causa C-232/05, Commissione contro Francia). Alla sua stregua, infatti, il privato che vi abbia interesse beneficia, comunque sia, (almeno) di un rimedio processuale per far valere l'illegittimità delle decisioni della Commissione. Egli può ricorrere direttamente alla Corte di giustizia per l'annullamento dell'atto, se attinto da esso in modo diretto e individualizzato; in caso contrario, può contestare, comunque sia – indipendentemente dal termine per il ricorso di annullamento – la sua validità davanti ai giudici nazionali, affinché chiedano alla Corte di pronunciarsi al riguardo con domanda pregiudiziale.

4.5.– Alla luce delle considerazioni che precedono, le questioni relative all'art. 2 della legge n. 130 del 2008 vanno dichiarate, dunque, non fondate.

5.– Le medesime considerazioni rendono, altresì, inammissibili per difetto di rilevanza le questioni aventi ad oggetto l'art. 2, commi 3 e 3-bis, legge n. 117 del 1988, nel testo novellato dalla legge n. 18 del 2015.

Tali disposizioni sono, infatti, censurate dal Tribunale rimettente nella parte in cui si prestano a configurare come ipotesi significativa, ai fini dell'insorgenza di una responsabilità per danni conseguenti all'esercizio delle funzioni giudiziarie, «il contrasto tra un atto o un provvedimento giudiziario e l'interpretazione espressa dalla Corte di giustizia dell'Unione europea sulla vincolatività delle decisioni della Commissione europea per il giudice nazionale». L'insussistenza, nel caso oggetto del giudizio a quo – per le ragioni dianzi indicate – dell'obbligo di adeguamento alla decisione della Commissione europea in materia di aiuti di

Stato, nei termini in cui è postulato dal giudice rimettente, fa sì che le questioni risultino senz'altro prive di rilevanza, venendo meno il presupposto della ipotizzata responsabilità civile.

Per tale assorbente motivo, la ragione pregiudiziale in precedenza indicata, le questioni relative all'art. 2, commi 3 e 3-bis, legge n. 117 del 1988, nel testo novellato dalla legge n. 18 del 2015, vanno dichiarate, dunque, inammissibili.

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

1) dichiara non fondate le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 2 della legge 2 agosto 2008, n. 130 (Ratifica ed esecuzione del Trattato di Lisbona che modifica il Trattato sull'Unione europea e il Trattato che istituisce la Comunità europea e alcuni atti connessi, con atto finale, protocolli e dichiarazioni, fatto a Lisbona il 13 dicembre 2007), sollevate, in riferimento agli artt. 24, 101 e 104 della Costituzione, dal Tribunale ordinario di Enna con l'ordinanza indicata in epigrafe.

2) dichiara inammissibili le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 2, commi 3 e 3-bis, della legge 13 aprile 1988, n. 117 (Risarcimento dei danni cagionati nell'esercizio delle funzioni giudiziarie e responsabilità civile dei magistrati), come modificato dall'art. 2, comma 1, lettera c), della legge 27 febbraio 2015, n. 18 (Disciplina della responsabilità civile dei magistrati), sollevate, in riferimento agli artt. 24, 101 e 104 della Costituzione, dal Tribunale ordinario di Enna con l'ordinanza indicata in epigrafe.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 24 gennaio 2018.

F.to:

Giorgio LATTANZI, Presidente

Franco MODUGNO, Redattore

Roberto MILANA, Cancelliere

Depositata in Cancelleria il 5 luglio 2018.

Il Direttore della Cancelleria

F.to: Roberto MILANA

Le sentenze e le ordinanze della Corte costituzionale sono pubblicate nella prima serie speciale della Gazzetta Ufficiale della Repubblica Italiana (a norma degli artt. 3 della legge 11 dicembre 1984, n. 839 e 21 del decreto del Presidente della Repubblica 28 dicembre 1985, n. 1092) e nella Raccolta Ufficiale delle sentenze e ordinanze della Corte costituzionale (a norma dell'art. 29 delle Norme integrative per i giudizi davanti alla Corte costituzionale, approvate dalla Corte costituzionale il 16 marzo 1956).

Il testo pubblicato nella Gazzetta Ufficiale fa interamente fede e prevale in caso di divergenza.