

114.

UN CASO DI SOGGETTIVITA' PROCESSUALE DELLE REGIONI

NELL'AMBITO COMUNITARIO

(Giuseppe Palmeri)

Gli articoli 92 e 93 del Trattato di Roma, istitutivo della Comunità economica europea, prevedono un sistema di divieti all'introduzione di aiuti in favore delle attività economiche (imprese e produzioni), che possano turbare il regime di concorrenza vigente nell'ambito della Comunità. Essi ~~prevedono~~ ^{dispongono} anche un sistema di controlli sulle proposte di aiuti, agevolazioni, interventi ecc. degli Stati membri, al fine di prevenire una loro introduzione illegittima ed al fine di poter determinare la soppressione di quelli, già vigenti, ritenuti incompatibili col regime comunitario. L'applicazione di tali norme determina obblighi e limitazioni direttamente applicabili alle regioni italiane (1).

(1) Circa il procedimento di controllo ex art. 93 del Trattato CEE, cfr., in genere, Frignani A. Waelbroeck M., Disciplina della concorrenza nella CEE, Napoli, 1983; Libertini M., Gli aiuti pubblici alle imprese e il diritto comunitario della concorrenza, in Il finanziamento agevolato alle imprese, Milano, 1987; AA.VV. Trent'anni di diritto comunitario, Lussemburgo, 1983; Mazzini F., Agevolazioni finanziarie alle imprese e disciplina della concorrenza nella CEE, in Economia e credito, 1984, pag. 685; Gizzi, La comunità europea, il regime di concorrenza ed il divieto degli aiuti, in Rivista di diritto europeo, 1963, pag. 120. Circa gli aspetti particolari riguardanti i rapporti con le regioni italiane, v. Gizzi, Manuale di diritto regionale, Milano, 1986, pag. 397; Caretti P. e Condorelli L., Iniziative di leggi regionali in materia di aiuti e controllo preventivo della Commissione CEE, in Le Regioni, 1974, vol. II, pag. 650. Gizzi, L'art. 93 del Trattato di Roma. Il regime di concorrenza e il divieto di aiuti. Problemi relativi alla legislazione regionale, in Quaderni regionali, 1987, pag. 517; Palmeri G., Il controllo comunitario sulla normativa degli Stati membri concernente aiuti ai settori produttivi, in Aspetti dell'ordinamento comunitario di rilevanza regionale (a cura dell'Assemblea regionale siciliana), Palermo 1985.

Tra gli altri problemi nascenti dalla traslazione sulle regioni degli obblighi assunti dallo Stato nei confronti della Comunità europea per l'applicazione delle citate norme del Trattato -nel coordinamento degli obblighi internazionali dello Stato col suo sistema interno di distribuzione dei pubblici poteri- si è posto il problema della, sia pure strumentale, rilevanza diretta delle regioni a livello comunitario.

Mentre, infatti, tutto il procedimento di controllo, ai sensi del citato art. 93, viene svolto a carico dello Stato e, per gli obblighi di notifica delle proposte di aiuto, notifica delle decisioni assunte dall'Esecutivo comunitario, richieste di informazioni, ecc. è ritenuto competente lo Stato italiano, che, a tal fine, ha adottato gli opportuni provvedimenti per far rispettare nei propri confronti gli obblighi di informazione da parte delle regioni e, pertanto, non si ha motivo di dubitare della esclusività della soggettività dello Stato in tale procedimento, si è posta la questione se le regioni abbiano o meno legittimità processuale innanzi alla Corte di giustizia delle comunità europee, ove nel corso del procedimento si debba adire tale organismo e la posizione della Regione diverga, a tal riguardo, da quella dello Stato.

In pratica, un tale problema emerge nel caso in cui, svolto si il procedimento di esame della proposta di aiuto regionale e determinatosi nella Commissione delle Comunità europee il convincimento che l'aiuto proposto dalla regione sia idoneo a turbare un regime di libera concorrenza, tale autorità emetta una formale decisione di incompatibilità dell'aiuto regionale con il mercato comune.

E' in tal caso, allora, che ci si chiede se la Regione possa autonomamente adire la Corte di giustizia avverso la decisione comunitaria, a prescindere dalla posizione dello Stato.

Il problema si pone con un certo fondamento data l'ampiezza dei soggetti astrattamente legittimati a ricorrere alla Corte di giustizia; ampiezza esorbitante dall'ambito dei soli Stati membri.

A norma del secondo comma dell'art. 173 del Trattato, infatti, "qualsiasi persona fisica o giuridica può proporre, (eccependone l'incompetenza, ^{la}violazione delle forme sostanziali, ^{la}violazione del trattato o delle regole sulla sua applicazione ^osviamento di potere), ricorso contro le decisioni prese nei suoi confronti e contro le decisioni che, pur apparendo come un regolamento o una decisione presa nei confronti di altre persone, la riguardano direttamente e individualmente".

Non vi è stato dubbio finora che, contro le decisioni adottate dall'Esecutivo comunitario avverso proposte di aiuti ai settori economici delle regioni, legittimato a ricorrere alla Corte di giustizia sia lo Stato-persona.

Le decisioni comunitarie in tali materie, infatti, sebbene riguardino sostanzialmente interventi rimessi dall'ordine costituzionale interno -sotto l'aspetto della scelta discrezionale della normativa di fondo, delle relative modalità e dell'esecuzione nei casi concreti- ad una regione, sono adottate nei confronti dello "Stato italiano". Testualmente esse recano, al termine delle motivazioni e delle conclusioni circa le misure contestate, la disposizione: "la Repubblica italiana è destinataria della presente decisione".

Il particolare regime -regionale- dell'ordinamento istituzionale italiano ha posto, in sede dottrinarica, il problema se, a prescindere dalla reazione che, avverso dette decisioni possa porre in essere lo Stato italiano, la regione, autonomamente, possa adire la Corte di giustizia. Concretamente, la questione si pone in caso di possibili divergenze di orientamenti tra Stato e regione circa l'opportunità di impugnare la decisione comunitaria di incompatibilità; mentre, in una visione giuridico-sistematica, essa coinvolge la risposta da dare al quesito se, in caso di una impossibile autonoma reazione da parte della regione contro la decisione comunitaria che le preclude un intervento nell'economia e che lo Stato non intende impugnare, si sia di fronte ad una

ulteriore riduzione sostanziale delle competenze regionali, costituzionalmente garantite (almeno sul piano testuale), nel realizzarsi (e a causa del realizzarsi) dell'ordinamento comunitario.

In sostanza: l'assenza di mezzi contro la mancata difesa da parte dello Stato in sede di contestazione comunitaria di interventi regionali in favore dell'economia locale costituirebbe una compressione aggiuntiva -nell'ambito delle capacità processuali- rispetto a quella già subita dalla facoltà della regione -nei termini costituzionalmente garantiti- di porre in essere misure di politica economica nell'interesse dell'area geografica e sociale rappresentata.

Il non consentire, da parte dell'ordinamento comunitario, che la regione possa reagire processualmente contro le decisioni adottate formalmente nei confronti della Repubblica, ma sostanzialmente contro aiuti previsti da essa stessa sarebbe, inoltre, un metro per misurare la limitatezza del riconoscimento da parte comunitaria degli enti territoriali in cui si riparte lo Stato-ordinamento italiano.

L'esame delle norme processuali comunitarie non sembra autorizzare, però, una tale limitazione.

L'art. 173 del Trattato legittima all'impugnativa delle decisioni, come s'è accennato, oltre le persone nei cui confronti esse sono adottate (nel caso degli aiuti delle regioni italiane, la Repubblica italiana) anche le persone fisiche e giuridiche dalle decisioni riguardate "direttamente ~~ad individualmente~~".

Se si esaminano le decisioni adottate in questi ultimi anni dalla Commissione CEE nei confronti di misure di aiuto regionali, si constata come la Commissione stessa, testualmente, si presenta lungi dall'ignorare che esse sono adottate dall'ente regione e con uno strumento normativo regionale (la legge regionale).

Dal canto suo, la Corte di giustizia (2) ha ritenuto che soggetti diversi dai destinatari formali, espressamente considerati da una decisione, possono dirsi riguardati individualmente dalla decisione stessa se essa attiene loro in base ad una situazione che li caratterizza, in rapporto a tutte le altre persone, in maniera analoga a quella del destinatario formale.

La Corte richiede, cioè, sia condizioni obiettive (limitato numero di persone prese in considerazione) che soggettive (agevole individuazione dell'interessato e sua conoscenza da parte dell'autorità).

Nel caso di aiuti progettati o aiuti introdotti da regioni italiane, la particolare situazione di competenza di questi enti ad adottare gli aiuti alle produzioni, data dalla circostanza della titolarità del relativo potere, posto sul piano costituzionale, addirittura in posizione di contrapposizione rispetto allo Stato-persona, pone le regioni nella richiesta situazione di analogia con il destinatario formale (lo Stato).

Questa situazione è particolarmente evidente nelle regioni ad autonomia differenziata cui sono attribuite, con diversa gradazione, competenze a legiferare in maniera esclusiva rispetto alla legislazione dello Stato nelle materie dell'agricoltura, del commercio, della pesca, dei trasporti (3); si che, già sul piano logico concettuale, sarebbe

(2) Corte di giust., sent. 15 luglio 1963, causa n. 25 del 1962. V. Commissione C.E., Trent'anni di diritto comunitario.

(3) Cfr. per la Sicilia, gli artt. 14 e 17 dello Statuto approvato con legge costituzionale 26 febbraio 1948, n. 2; per la Sardegna, gli artt. 3 e 4 dello Statuto approvato con l.c. 26 febbraio 1984, n. 3; per la Valle d'Aosta, gli artt. 2 e 3 della l.c. 26 febbraio 1984, n. 4; per le province di Trento e Bolzano, gli artt. 8 e 9 del testo unificato delle leggi sullo statuto speciale per il territorio Alto Adige, approvato con D.P.R. 31 agosto 1972, n. 670, per il Friuli-Venezia Giulia, gli artt. 4 e 5 della l.c. 31 gennaio 1963, n. 1.

difficile escludere che esse, meglio dello Stato, possano valutare il proprio interesse al ricorso.

Tali particolari situazioni pongono, poi, le regioni in posizione di presa in considerazione esclusiva e di agevole configurazione della relativa individualità: come richiesto, appunto, dalla giurisprudenza della Corte di giustizia.

Tuttavia, se la tesi della titolarità processuale delle regioni in tema di decisioni su misure di aiuto da loro adottate può sembrare agevolmente sostenibile, deve anche dirsi che la questione nei confronti delle regioni italiane non si è ancora mai posta positivamente (4).

Viceversa è stato dichiarato irricevibile un ricorso avanzato da un comune olandese avverso una decisione della Commissione riguardante aziende site nel proprio territorio. E' stato, a tal fine, affermato dalla Corte di giustizia che "la decisione della Commissione diretta ad uno Stato membro che imponga, come contropartita del diritto di attribuire sovvenzioni, di adottare provvedimenti di riduzione delle capacità produttive in un settore industriale, pur lasciando un margine discrezionale per quanto riguarda le modalità della sua attuazione ed, in particolare, la scelta degli impianti da chiudere, non può essere considerata come riguardante direttamente i comuni in cui sono ubicati

(4) Sostiene la dottrina (Tizzano, in Commentario al Trattato istitutivo della Comunità economica europea, Milano 1965, pag. 1275) che "stante l'evidente riferimento della norma allo Stato nella sua unità indifferenziata, è da escludere l'ammissibilità di un ricorso presentato ai sensi del primo comma dell'art. 173 da parte degli enti che dello Stato stesso sono parte; ciò anche nell'ipotesi di maggior rilievo di questi ultimi, come, ad es., le regioni italiane o i länder tedeschi.

gli impianti delle imprese interessate" (5); col che, lasciando il dubbio che se il rapporto tra l'ente e le imprese non fosse stato solo di mera localizzazione ma, come è per la competenza legislativa esclusiva di alcune regioni, di titolarità della relativa disciplina dell'intervento agevolativo, la risposta della Corte avrebbe potuto essere diversa.

D'altra parte, la competenza ad adire la Corte di giustizia contro una decisione di incompatibilità di "aiuti" è stata negata nei confronti di un ente dipendente dallo Stato (nel caso specifico, un ente di sviluppo) quando l'interesse di quest'ultimo ad intentare un'azione giudiziaria coincide con quello dello Stato. Il che sembra realizzarsi allorchè, dall'esame dei legami di dipendenza dallo Stato, l'ente non possiede un interesse autonomo o complementare rispetto a quest'ultimo, non essendo esso una persona giuridica contrapposta allo Stato persona ma svolgendo un ruolo strumentale rispetto ad esso (6).

Una più recente sentenza della Corte di giustizia, senza affrontare ex professo la questione, sembra ora venire a confermare^{- viceversa -} la possibile titolarità di una posizione processuale nelle regioni, ove si controverta di misure di aiuto, la titolarità della cui erogazione compete esclusivamente ad esse (7).

(5) Corte di giust., sent. 11 luglio 1984, causa n. 222 del 1983.

(6) Corte di giust., sent. 10 luglio 1986, causa n. 82 del 1985; cfr. Commissione C.E., Sedicesima relazione sulla politica di concorrenza, Bruxelles, 1987, pag. 212.

(7) Corte di giust., sent. 8 marzo 1988, cause riunite nn. 62 e 72 del 1987.

La questione che ha dato luogo a questa sentenza riguardava una decisione di incompatibilità ^{ciò da} ~~di~~ aiuti adottati dall'Esecutivo regionale della Vallonia, emessa dalla Commissione CEE. Essa è stata sollevata innanzi alla Corte di giustizia sia dall'impresa che sarebbe stata la prevedibile beneficiaria degli aiuti contestati che dall'Esecutivo vallone. L'avvocato generale (8), nelle proprie conclusioni, ha affermato che, "in via di principio, la ricevibilità della domanda dell'Esecutivo regionale vallone non dovrebbe poter essere messa in discussione. Infatti, questo organismo deve essere considerato come una persona giuridica ai sensi dell'articolato 173, secondo comma, del Trattato CEE. Nella sua qualità di organismo competente ad erogare l'aiuto contestato, esso è direttamente ed individualmente riguardato (dalla decisione)". La sentenza, dal canto suo, si limita ad affermare che la Commissione non ha contestato la ricevibilità dei due ricorsi e che la Corte non ritiene vi sia motivo d'un esame di ufficio di tale aspetto del processo.

Malgrado la sua laconicità, la sentenza, anche per i possibili elementi univoci traibili dal fatto e dalla concordanza con l'orientamento più manifestamente espresso dall'avvocato generale, sembra segnare un punto fermo a favore della posizione delle regioni in tema di titolarità a difendere, in sede processuale, le proprie misure di intervento in favore delle produzioni ed industrie regionali.

Il fatto che ha dato luogo al procedimento, è infatti, tale da far ritenere piuttosto ampio il genere di situazioni in cui l'ente

(8) A norma dell'art. 166 del Trattato, l'avvocato generale ha l'ufficio di presentare pubblicamente, con assoluta imparzialità ed in piena indipendenza, conclusioni motivate sugli affari sottoposti alla Corte di giustizia, per assistere quest'ultima nell'adempimento della sua missione.

pubblico sub-statale possa trovarsi al fine di potere essere considerato direttamente ed individualmente riguardato da una decisione dell'Esecutivo comunitario in tema di misure di aiuto di cui all'art. 93 del Trattato.

Nel caso di specie, l'aiuto contestato non trovava la propria base normativa in una disposizione della Regione Vallone ma in una legge del Regno del Belgio (legge 17 luglio 1959, concernente misure in favore dell'espansione economica e la creazione di nuove industrie). Tale norma, all'esame comunitario ex art. 93 del Trattato, a suo tempo, non era stata ritenuta, per sé sola, ~~come incompatibile~~ incompatibile con il mercato comune, mentre si rinviava un più approfondito esame degli aiuti da essa recati ai casi specifici di applicazione.

E poichè l'applicazione della legge (ossia l'attribuzione e l'erogazione concrete dell'aiuto previsto dalla legge) poteva essere disposta in favore delle imprese localizzate nella regione vallone soltanto da questo ente territoriale, l'avvocato generale ha ritenuto che "l'esecutivo regionale...., nella sua qualità d'organismo ormai competente a recare l'aiuto in questione in Belgio, è direttamente e individualmente riguardato" dalla decisione che contesta il versamento dell'aiuto".

Una tale considerazione non dovrebbe porre dubbi che altrettanto direttamente ed individualmente sono riguardate le regioni italiane, allorchè una decisione della Commissione contesti in linea di principio (ossia all'esame della fonte normativa) aiuti introdotti da esse nell'esercizio di una competenza legislativa ovvero, anche, ove agendo sulla base di fondi assegnati dallo Stato, compete ad esse l'individuazione dei concreti beneficiari, e l'esame ex art. 93 del Trattato si svolga sui singoli casi di aiuto.

La situazione cui pare pervenuta la giurisprudenza della Corte di giustizia con la decisione citata non è certamente tale da

poter affermare che alle regioni sia riconosciuta nell'ambito del diritto comunitario una generalizzata soggettività giuridica, in quanto regioni, ma offre certamente l'occasione per meditare come dal realizzarsi dell'ordinamento comunitario e del relativo coordinamento con quello nazionale, attraverso il riconoscimento della soggettività processuale alle persone giuridiche interessate direttamente ed individualmente ad una decisione dell'Esecutivo comunitario, la personalità giuridica della ^{ente} regione, riconosciuta all'interno dell'ordine giuridico nazionale, risulta tutt'altro che mortificata ed anzi ha possibilità d'emergere con un certo rilievo.

Giuseppe Palmeri
Giuseppe Palmeri