

Civile Sent. Sez. 1 Num. 16983 Anno 2018

Presidente: DI VIRGILIO ROSA MARIA

Relatore: MARULLI MARCO

Data pubblicazione: 27/06/2018

SENTENZA

sul ricorso 22225/2013 proposto da:

C. U. e C. I.

Assessorato della Salute della Regione Siciliana, in persona dell'Assessore pro tempore, domiciliato in Roma, Via dei Portoghesi n.12, presso l'Avvocatura Generale dello Stato, che lo rappresenta e difende ope legis;

- ricorrente -

contro

Casablanca Tindara, quale titolare dell'omonima Azienda Agricola, domiciliata in Roma, Piazza Cavour, presso la Cancelleria Civile della Corte di Cassazione, rappresentata e difesa dall'avvocato Nicolosi Vincenzo, giusta procura in calce al controricorso;

- controricorrente -

115
2018

avverso la sentenza n. 1178/2012 del TRIBUNALE di PALERMO, depositata il 09/03/2012;

udita la relazione della causa svolta nella pubblica udienza del 18/04/2018 dal cons. MARULLI MARCO;

udito il P.M., in persona del Sostituto Procuratore Generale DE RENZIS LUISA che ha concluso per l'inammissibilità, in subordine infondatezza del ricorso;

udito, per il ricorrente, l'Avvocato dello Stato Alfonso Peluso che ha chiesto l'accoglimento.

FATTI DI CAUSA

1.1. Con sentenza 1178/2012 depositata il 9.3.2012 – confermata in prosieguo dalla locale Corte d'Appello che ha dichiarato inammissibile il gravame avanti a sé ai sensi dell'art. 348-ter cod. proc. civ. – il Tribunale di Palermo ha respinto l'opposizione dell'Assessorato della Salute della Regione Sicilia all'esecuzione promossa nei suoi confronti da Tindara Casablanca in forza del decreto ingiuntivo con cui era stato intimato all'esecutato il pagamento della speciale indennità prevista in favore degli allevatori dalla l. reg. 5 giugno 1989, n. 12.

1.2. A motivo del proprio deliberato, il giudice dell'opposizione, dato previamente atto dell'intervenuta esecutività del decreto, ha richiamato l'orientamento di diritto vivente che vieta di dare accesso in sede di opposizione a fatti estintivi del credito che non si siano verificati successivamente alla formazione del titolo; e su questo rilievo, ha sconfessato la contraria tesi dell'opponente, secondo cui, contrastando la provvidenza reclamata con il diritto comunitario, le norme a presidio del giudicato avrebbero dovuto comunque essere disapplicate, sul filo della considerazione che la questione così sollevata andava vista non in rapporto «alle norme che attribuiscono efficacia esecutiva al titolo che incorpora la pretesa ma alle norme

processuali che individuano le sedi ove far valere le ragioni contrarie alla sussistenza della pretesa stessa o le doglianze avverso il provvedimento che l'ha riconosciuta». Non essendo, peraltro ignota alla giurisprudenza eurounitaria l'autorità della cosa giudicata – questa la conclusione del decidente – non è perciò «affatto contraria ai principi del diritto comunitario e non deve essere disapplicata nella specie, la disciplina dettata dal codice di rito civile, come costantemente interpretata dal diritto vivente allorché ritiene precluso al debitore di muovere, in sede di opposizione all'esecuzione, contestazioni al diritto di credito azionato nei suoi confronti e consacrato nel titolo giudiziale che si fondono su fatti non sopravvenuti alla formazione del titolo».

1.3. Per la cassazione di detta decisione l'Assessorato soccombente si è affidato ad un ricorso basato su un solo motivo.

Ad esso ha replicato con controricorso l'intimata.

1.4. La causa previamente assegnata alla sottosezione prima della VI Sezione è stata rimessa con ordinanza interlocutoria 14084/2016 a questa I Sezione per l'odierna trattazione in pubblica udienza.

RAGIONI DELLA DECISIONE

2.1. Con l'unico motivo del proprio ricorso – alla cui disamina non ostano le pregiudiziali eccepite dall'intimata, avuto riguardo al disposto dell'art. 1 D.lgs. 2 marzo 1948, n. 142 («Le funzioni dell'avvocatura dello stato nei riguardi delle amministrazioni statali sono estese all'amministrazione regionale siciliana»), onde, trattandosi di rappresentanza processuale organica, non è richiesto il previo conferimento della procura speciale prevista dall'art. 365 cod. proc. civ.; alla tempestività del ricorso, atteso che l'ordinanza impugnata è stata depositata il 23.7.2013 ed il ricorso è stato passato per le notifiche il 23.9.2013; alla rilevanza solo in guisa di *lapsus calami* dell'indicazione della Corte d'Appello di Catania quale

giudice pronunciante – l'Assessorato della Salute della Regione Sicilia censura l'impugnata decisione lamentando nella specie la violazione e/o falsa applicazione degli artt. 87 e 88 del Trattato CE sul presupposto che, costituendo la provvidenza in questione un aiuto di Stato illegittimamente accordato in quanto non sottoposto alla previa procedura di controllo da parte della Commissione Europea prevista dal paragrafo 3 dell'art. 88 anzitutto, il Tribunale non avrebbe potuto invocare a proprio conforto l'autorità del giudicato nel frattempo intervenuta, giacché, come riconosciuto dalla Corte di Giustizia (C. Giust. 18.7.2007, causa C-119/05, Lucchini), il diritto comunitario osta all'applicazione di una disposizione di diritto nazionale, come l'art. 2909 del codice civile italiano, volto a sancire l'autorità della cosa giudicata nei limiti in cui l'applicazione di tale disposizione impedisce il recupero di un aiuto di Stato erogato in contrasto con il diritto comunitario.

2.2. Per meglio comprendere il quadro della decisione, occorre previamente dare atto dell'ineccepibilità del principio di diritto da cui ha inteso muovere il Tribunale per respingere l'opposizione proposta dall'Assessorato ora ricorrente. E' invero stabile consacrazione operata dal diritto vivente, come questa Corte ha più volte enunciato, l'affermazione – della cui attendibilità peraltro non dubita neppure il ricorrente – secondo la quale in sede di opposizione all'esecuzione promossa in base a titolo esecutivo giudiziale, è in facoltà del debitore opporre soltanto i fatti estintivi o modificativi del diritto del creditore che si siano verificati posteriormente alla formazione del titolo, e non anche quelli intervenuti anteriormente, i quali sono deducibili esclusivamente nel giudizio preordinato alla formazione del titolo stesso (Cass., Sez. III, 24/07/2012, n. 12911). Poiché, dunque, in sede di opposizione all'esecuzione è precluso al debitore esecutato far valere fatti estintivi o modificativi

dell'esercitata pretesa che si siano verificati prima della sua riduzione in un titolo formale e che ben avrebbero potuto essere fatti valere dall'opponente nel relativo giudizio, il Tribunale si è indotto a chiedersi, in ciò sollecitato dalle difese dell'opponente, se detto principio, che fa leva anche sull'intangibilità del giudicato, debba lasciare il campo, e debba perciò essere disapplicato, qualora dalla sua applicazione discenda una violazione del diritto euronitario, quale nella specie doveva concretamente riconoscersi nel contrasto dell'accordata provvidenza con le disposizioni regolanti gli aiuti di stato.

2.3. Nel far questo però il decidente si è dato pure cura di notare, delimitando opportunamente il quesito in rapporto alla specialità della vicenda al suo esame, che oggetto di esso non è la disapplicazione delle norme che attribuiscono efficacia esecutiva al titolo incorporante la pretesa, ma la disapplicazione «delle norme processuali che individuano le sedi ove far valere le ragioni contrarie alla sussistenza della pretesa stessa o le doglianze avverso il provvedimento che l'ha riconosciuta». Dunque, seguendo il filo di questo ragionamento, la *quaestio iuris* al centro della discussione non è se il preteso contrasto dell'art. 25, comma 16, l. reg. 22 dicembre 2005, n. 19, riproduttivo *in parte qua* della provvidenza già accordata dalla l. reg. 12/1989, con le norme unionali dettate a tutela della concorrenza possa condurre a disapplicare il giudicato formatosi sulla relativa pretesa, ma se debbano essere disapplicate, in ragione di detto contrasto, le norme processuali alla base del visto principio di diritto e, segnatamente, le norme processuali che nel contraddittorio delle parti e nella valutazione delle ragioni di ciascuna di esse consentono al giudice di maturare il proprio convincimento e di pronunciare la decisione, da cui solo in un secondo momento potrà

scaturire in difetto di impugnazione l'efficacia propria della cosa giudicata.

2.4. Questo porta in prima battuta a ritenere che, indipendentemente dalla risposta che al quesito ha inteso dare il decidente di merito, la declinata doglianza, quando mette deliberatamente l'accento sulla resistibile autorità del giudicato nel contrasto con la disciplina eurounitaria degli aiuti di stato e ne reclama perciò la disapplicazione, si collochi palesemente al di fuori del teatro della decisione, giacché eppur vero che il Tribunale non ha evitato di prendere posizione sulla questione sollevata dall'opponente, ma ciò ha fatto non già per ribadire riguardo ad essa l'intangibilità del giudicato, ma per chiarire, piuttosto, che neppure attraverso il preteso contrasto della provvidenza in parola con il diritto unionale sarebbe stato possibile aver ragione del principio, certo riflesso anche della pregressa formazione del giudicato, secondo cui non è consentito all'esecutato di eccepire in sede di opposizione fatti estintivi o modificativi della pretesa che non si siano formati successivamente al suo riconoscimento in forma definitiva.

La doglianza, frutto allora evidente di sviamento, indotto dalla centralità che ormai da tempo il tema del giudicato ha assunto nella riflessione della giurisprudenza eurounitaria, agita perciò un falso problema e doverosa ne è per questo la sua espunzione dal giudizio, mancando essa di conferenza rispetto a quanto deciso.

3.1. Ovviamente ciò non impedisce di concordare con il rilievo altrove operato – ma che del rilevato vizio di conferenza è diretta conseguenza – volto ad evidenziare altresì l'estraneità della doglianza anche alla *ratio* decisionale enunciata dal decidente di merito, laddove questi, prendendo posizione sulla questione sollevata dall'opponente per ricusarne la decisività, non si è sottratto al dovere di annotare, a conforto del ricordato principio di diritto e

del fatto che le ragioni per opporsi alla pretesa che non si fondino su fatti sopravvenuti debbano farsi valere nella sede in cui se ne decreta il formale riconoscimento, che «il nostro sistema processuale, infatti, consente al soggetto che assuma il contrasto con la pretesa creditoria vantata nei suoi confronti (anche ove oggetto di decreto ingiuntivo) ed il diritto comunitario di far valere le proprie ragioni e, segnatamente, detto contrasto in tale ultimo giudizio (per ciò che qui rileva, mediante l'opposizione al decreto ingiuntivo). Trattasi di una tutela effettiva che anche l'ingiunto può azionare, nel rispetto dei termini di rito, che non rendono per nulla difficile l'ottenimento di una verifica giurisdizionale, nella pienezza del contraddittorio, della pretesa altrui, non essendo dunque affatto necessario che si travolgono le preclusioni ed il riparto delle competenze ed attribuzioni previste dal rito, funzionali alla stabilità dei rapporti giuridici ed alla buona amministrazione della Giustizia cui la Corte dell'Unione ha espressamente attribuito importanza». E, dunque, anche sotto questo profilo, quando il ricorrente lamenta che il giudicato mai potrebbe portare ad «accordare tutela a chi reclaims l'erogazione di un aiuto di stato illegittimo perché non preventivamente dichiarato compatibile con il mercato comune dalla Commissione europea», formula una critica del tutto fuori bersaglio, non avendo infatti il decidente inteso respingere la proposta opposizione in nome del primato del giudicato, ma rivendicando piuttosto l'effettività del controllo giurisdizionale che, anche nella particolare materia degli aiuti di stato, se fatti oggetto di iniziativa processuale, può aver luogo nella sede appropriata solo che il soggetto obbligato lo voglia e mostri perciò la doverosa sollecitudine.

3.2.1. Se questo, perciò, consente di ribadire senza incertezze il convincimento, già altrove espresso, che «i principi affermati dalla Corte di Giustizia sul controllo diffuso dei giudici nazionali in ordine

alla violazione del divieto di aiuti di stato non sottoposti a procedura di notifica e controllo da parte della Commissione sono del tutto compatibili con il nostro sistema processuale relativo al giudizio di opposizione a decreto ingiuntivo dal momento che tale giudizio è a cognizione piena e consente il pieno esercizio di tale controllo, ove ritenuto necessario dalle parti, mediante gli atti d'impulso ed introduzione del giudizio medesimo», nondimeno, allargando per un attimo il campo della riflessione, è motivo pure per rinsaldare uno snodo concettuale non secondario nel non facile rapporto tra giudicato e diritto eurounitario.

3.2.2. Deve, infatti, partirsi dalla constatazione che il diritto dell'Unione Europea – interrogandosi per mezzo della Corte di Giustizia sull'autorità da attribuire al giudicato – non disconosce minimamente l'importanza del fatto che «le decisioni giurisdizionali divenute definitive dopo l'esaurimento delle vie di ricorso disponibili o dopo la scadenza dei termini previsti per questi ricorsi non possano più essere rimesse in discussione» e ciò «al fine di garantire sia la stabilità del diritto e dei rapporti giuridici, sia una buona amministrazione della giustizia» (Corte di giustizia, 03/09/2009, in causa C-2/08, Olimpclub; conf. Corte di giustizia, 26/01/2017, in causa C-421/14, Banco Primus SA; Corte di giustizia, 21/07/2016, in causa C-226/15, Apple and Pear Australia Ltd e Star Fruits Diffusion; Corte di giustizia, 10/07/2014, in causa C-213/13, Pizzarotti). Nel far questo, però, in mancanza di una normativa unionale in materia, si affida al principio dell'autonomia procedurale degli Stati membri, così rimettendo le modalità di formazione della cosa giudicata e quelle di attuazione del relativo principio alle disposizioni dell'ordinamento giuridico interno dei singoli Stati (Corte di giustizia, 03/09/2009, in causa C-2/08, Olimpclub).

3.2.3. Da ciò si è tratta, sul piano interno, la convinzione che il diritto eurounitario, così come costantemente interpretato dalla Corte di Giustizia, «non impone al giudice nazionale di disapplicare le norme processuali interne che attribuiscono forza di giudicato a una pronuncia giurisdizionale, nemmeno se ciò permetterebbe di risolvere una situazione di contrasto tra il diritto nazionale e quello dell'Unione» (Cass., Sez. I, 6/05/2015, n. 9127). E di questo principio si è fatta precipua applicazione in relazione ad un'estesa gamma di fattispecie in cui, se si vuole, l'efficacia preclusiva discendente dalla forza del giudicato, non diversamente da quanto è accaduto nel caso di specie, è solo diretta conseguenza dell'inosservanza delle regole sottese a ciascun modello di tutela processuale, sicché nemmeno ove possa effettivamente sussistere una violazione del diritto unionale da parte della decisione divenuta irrevocabile è parso possibile aver ragione delle norme che rendono inammissibili l'appello (Cass., Sez. V, 15/12/2010, n. 25320) o il ricorso per cassazione (Cass., Sez. V, 29/07/2015, n. 16032) perché tardivi o ancora il ricorso per cassazione (Cass., Sez. V, 27/01/2017, n. 2046) perché privo di sommarietà. In tutti questi casi – e così per vero anche in quello che ne occupa, ove non è l'intangibilità del giudicato a rendere inopponibile la contrarietà della provvidenza alla disciplina eurounitaria degli aiuti di stato, ma la *regula iuris* che preclude al debitore esecutato di opporre fatti estitivi o modificativi della domanda divenuta irrevocabile che non si siano formati successivamente – la pur allegata violazione di una norma del diritto unionale si mostra infruttuosa perché recede di fronte alle regole che ciascun ordinamento, nella propria autonomia dispositiva, detta al fine di garantire sia la stabilità del diritto e dei rapporti giuridici, sia una buona amministrazione della giustizia, regole delle quali il giudicato, in ultima analisi, non è altro che un effetto riflesso.

A

3.3.1. Un ordine di idee, questo, che – al pari dell'assunto che si intende veder qui affermato riguardo al caso di specie – non trova peraltro ostacolo neppure nella giurisprudenza eurounitaria in punto di aiuti di stato e, segnatamente, nella sentenza Lucchini (Corte di giustizia, 8/07/2007, in causa C-119/05), ancorché essa per il fatto di escludere l'autorità del giudicato in presenza di una violazione della disciplina eurounitaria in materia di aiuti di stato possa essere fonte di facile suggestione con riguardo al caso di specie ove appunto l'indebita concessione di un aiuto di stato viene allegata.

3.3.2. Non è però così. Intanto occorre nuovamente ripetere che nel caso in giudizio è solo una falsa prospettiva che porta a mettere al centro della discussione il nodo del giudicato, non del giudicato, infatti, dibattendosi se debba essere disposta la disapplicazione nell'allegato contrasto con le norme eurounitarie sugli aiuti di stato, ma del principio che preclude al debitore esecutato di far valere in sede di opposizione all'esecuzione fatti estintivi o modificativi dell'altrui pretesa che in ragione della loro preesistenza ben avrebbe potuto eccepire in sede di ordinaria cognizione, prima, cioè, che la pretesa venisse consacrata in un titolo definitivo, dovendo ancora ricordarsi che il controllo giurisdizionale rimesso ai giudici nazionali in materia di aiuti di stato è del tutto compatibile con il modello processuale dell'opposizione a decreto ingiuntivo, che ha struttura di giudizio a cognizione piena e consente l'esercizio di tale controllo se la parte che lo anela eserciti i necessari atti di impulso.

Più in generale il collegio non può poi non avvisare che, sebbene non sia estranea all'elaborazione della giurisprudenza eurounitaria e della giurisprudenza di questa Corte la preoccupazione di arginare l'autorità del giudicato in relazione alle ipotesi – peraltro comunemente ritenute del tutto eccezionali rispetto invece al riconoscimento che all'autorità del giudicato si tributa ordinariamente

- in presenza di discriminazioni tra situazioni di diritto unionale e situazioni di diritto interno ovvero quando sia reso in pratica impossibile o estremamente difficile l'esercizio dei diritti conferiti dall'ordinamento sovranazionale, dette situazioni per esplicita precisazione della giurisprudenza della Corte di giustizia nella causa Olimpiclub non è ravvisabile in relazione alla sentenza Lucchini, che «non è atta a rimettere in discussione l'analisi sopra svolta. Infatti, tale sentenza riguardava una situazione del tutto particolare in cui erano in questione principi che disciplinano la ripartizione delle competenze tra gli Stati membri e la Comunità in materia di aiuti di Stato, posto che la Commissione delle Comunità europee dispone di una competenza esclusiva per esaminare la compatibilità di una misura nazionale di aiuti di Stato con il mercato comune».

4. Respingendosi il ricorso, le spese seguono la soccombenza.

Ricorrono le condizioni per l'applicazione dell'art. 13, comma 1-*quater* d.P.R. 30 maggio 2002, n. 115.

P.Q.M.

Respinge il ricorso e condanna parte ricorrente al pagamento delle spese del presente giudizio che liquida in euro 2400,00, di cui euro 200,00 per esborsi, oltre al 15% per spese generali ed accessori di legge.

Ai sensi del dell'art. 13, comma 1-*quater* d.P.R. 30 maggio 2002, n. 115 dichiara la sussistenza dei presupposti per il versamento da parte della ricorrente dell'ulteriore importo a titolo di contributo unificato pari a quello dovuto per il ricorso.

Così deciso in Roma nella camera di consiglio della I sezione civile il giorno 18.4.2018.