

Sentenza del 01/09/2023 n. 25633 - Corte di Cassazione - Sezione/Collegio 5

Testo

Testo:

NUOVA INVINCIBILE Srl ha impugnato il silenzio-rifiuto avverso l'istanza di rimborso delle imposte versate negli anni 1990, 1991, 1992.

2. La CTP di Catania ha rigettato il ricorso e la CTR della Sicilia ha accolto l'appello della contribuente, la cui sentenza è stata annullata dalla Sez. 5 della Corte di cassazione con sentenza n. 25278 deliberata il 25/11/2015 e depositata il 16/12/2015.

2.1. La S.C., a seguito della rimessione alla Corte di giustizia dell'Unione Europea della questione riguardante la compatibilità con la normativa unionale della disciplina interna in tema di agevolazioni riconosciute ai soggetti colpiti dal sisma in Sicilia orientale del 13-16 dicembre 1990, ha accolto, solo relativamente all'IVA, il ricorso dell'Ufficio, ritenendo che il diritto al rimborso del 90% delle imposte versate nel triennio in oggetto contrastasse con il principio di neutralità fiscale.

2.2. Stante quanto si legge nella sentenza in epigrafe, "con l'atto di riassunzione del giudizio (...), e con la successiva memoria illustrativa, la società Nuova Invincibile (...) ha chiesto il riconoscimento del diritto al rimborso nella misura del 90% delle imposte dirette versate nel triennio 1990-1992, con esclusione dunque dei soli versamenti per le imposte indirette. Nella costituzione in giudizio (...), l'Amministrazione finanziaria ha dedotto la sussistenza di una causa ostativa all'applicazione delle agevolazioni fiscali in favore di soggetti esercenti attività economiche d'impresa o di lavoro autonomo, per l'incompatibilità della normativa nazionale con la disciplina comunitaria sulla libera concorrenza e sugli aiuti di Stato, accertata con la decisione della Commissione Europea C(2012)-7128, ed ha pertanto concluso per il rigetto della richiesta di rimborso anche per le imposte dirette versate dalla società contribuente del triennio 1990-1992".

2.3. Indi, con detta sentenza, la CTR della Sicilia-Sezione distaccata di Catania così decideva:

(..) Pronunziando nel giudizio di rinvio, accoglie il ricorso dell'Amministrazione finanziaria per la parte attinente l'IVA, e riconosce il diritto della società "Nuova Invincibile Srl " al rimborso del 90% delle imposte versate per il triennio 1990-1992 a titolo diverso dall'IVA. 2.4. La CTR rilevava che - pur avendo la Commissione Europea valutato le agevolazioni in contrasto con l'art. 107 , par. 2, lett. b), TFUE - dovesse nella specie prevalere il giudicato ormai formatosi a seguito della suddetta sentenza della S.C. sui tributi diversi dall'IVA. 2.4.1. La CTR, in particolare, scriveva:

Il Collegio osserva che l'effetto cassatorio e devolutivo è stato limitato e circoscritto dallo stesso Giudice di legittimità alla 'parte attinente all'IVA', poichè sulla parte non attinente all'IVA il ricorso per cassazione è stato rigettato, e su tale rigetto si è formato il giudicato (art. 2909 c.c.).

Nonostante la formazione del giudicato sul diritto alla restituzione delle imposte versate dalla società contribuente a titolo diverso dall'IVA, in riferimento all'applicazione dell'agevolazione fiscale nei confronti dei soggetti d'impresa, l'Amministrazione finanziaria ha eccepito - nel giudizio di rinvio - la carenza dei presupposti e dei requisiti di compatibilità del beneficio con l'ordinamento comunitario.

Infatti, la Commissione Europea (..) ha accertato che le misure relative alle agevolazioni fiscali e contributive connesse a calamità naturali, tra queste compresi i benefici per il terremoto del 1990 in Sicilia orientale non sono conformi ai principi del TFUE. Tuttavia, nonostante la sussistenza di elementi univoci e concordanti sulla riconducibilità del beneficio richiesto alla produzione di un reddito d'impresa, il Collegio rileva che la formazione del giudicato nazionale (art. 2909 c.c.) non è - nella specie - sindacabile con interpretazioni ispirate alla prevalenza del diritto comunitario.

Infatti, il principio della 'cedevolezza relativa del giudicato nazionale in favore del diritto comunitario (..) è stato affermato dalla Corte di giustizia Europea solo ed esclusivamente per il caso di sopravvenienza di una disciplina comunitaria contrastante con un giudicato nazionale preesistente (cd. giudicato esterno su casi simili) e per il caso di esecuzione di decisione confligente con i principi comunitari (..).

Nessuno dei casi appena evidenziati è riscontrabile nella fattispecie in esame, la quale è - viceversa - qualificata da un elemento distintivo contrapposto, poichè la sentenza della Cassazione tributaria n. 25278/15 cit., depositata il 16/12/2015, è successiva alla decisione della Commissione Europea adottata il 14/08/2015 (..).

3. Proponeva ricorso l'Agenzia delle entrate affidato a tre motivi, resistendo la contribuente con controricorso.

4. A seguito di ordinanza interlocutoria n. 3003 emessa dalla Sez. 6 5 ad esito dell'udienza camerale del 15/01/2020, la causa era rinviata a nuovo ruolo per la trattazione in pubblica udienza.

5. Il Pubblico Ministero, in persona del Sost. Proc. Gen. Dott. Giuseppe Locatelli, giusta requisitoria scritta - a valere altresì come memoria - addì 11 giugno 2023, concludeva per l'accoglimento del secondo motivo di ricorso, assorbiti gli altri.

6. All'odierna pubblica udienza, udita la relazione di causa, il Sost. Proc. Gen. reitera le conclusioni di cui alla requisitoria scritta, instando, altresì, affinché la causa sia deciso nel merito, con rigetto del ricorso introduttivo del giudizio. La difesa erariale conclude per l'accoglimento del ricorso. Nessuno è presente per la contribuente.

Motivi della decisione 1. Con il primo motivo si denuncia, in relazione all'art. 360 c.p.c., comma 1, n. 4, violazione e/o falsa applicazione del D.Lgs. n. 546 del 1992 , artt. 18 , 19 e 21.

1.1. La sentenza impugnata è affetta da nullità per non avere la CTR dichiarato l'inammissibilità del ricorso introduttivo del giudizio stante la mancanza nell'istanza di rimborso dell'indicazione del "quantum" richiesto e della connessa prova di aver versato la somma corrispondente.

2. Il motivo è inammissibile.

Esso incorre in difetto di precisione a misura che non riproduce l'istanza di rimborso nè allega e comprova di aver eccepito l'inammissibilità della stessa, per le ragioni tutt'ora evocate, già dal primo grado di giudizio.

3. I successivi due motivi, per comunanza di censure, possono essere enunciati e trattati congiuntamente.

3.1. Con il secondo motivo si denuncia, in relazione all'art. 360 c.p.c., comma 1, n. 3, violazione e/o falsa applicazione degli artt. 2697 e 2909 c.c., dell' art. 324 c.p.c., della l. n. 289 del 1992, art. 9, comma 17, dell' art. 1 , comma 665, l. n. 190 del 2014 , della VI Direttiva (n. 77/388/CEE) come interpretata dalla Corte di giustizia dell'Unione Europea, degli artt. 107 e 108 TFUE e della decisione della Commissione Europea n. C (2015), 5549 final del 14/08/2015.

3.1.1. La S.C. aveva disposto il rigetto del ricorso per cassazione dell'Ufficio unicamente per la parte non attinente all'IVA; per la parte attinente alle imposte dirette, la CTR ha ritenuto che, sul rigetto del ricorso espresso dalla S.C., si fosse formato il giudicato. A parere della CTR, troverebbe applicazione il principio della cedevolezza del giudicato nazionale solo nell'ipotesi di sopravvenienza di una disciplina comunitaria contrastante con un giudicato nazionale preesistente". Invece, "il giudice nazionale, in linea di principio, deve contribuire, nell'interpretazione del diritto interno, all'attuazione del diritto comunitario ed è tenuto a disapplicare qualsiasi disposizione interna ad esso contraria. Il richiamo operato dai giudici di rinvio all'art. 2909 c.c. è assolutamente privo di logica, atteso che il diritto comunitario osta all'applicazione di una disposizione nazionale, quale l' art. 2909 c.c., che sancisce l'autorità di cosa giudicata, qualora tale disposizione impedisca il recupero di un aiuto di Stato erogato in contrasto con il diritto comunitario (...)". A mente della decisione ricordata in rubrica, "la società Nuova Invincibile Srl , negli anni 1990-1991-1992, era pacificamente titolare di redditi di impresa e di partecipazione, con conseguente obbligo di versamenti IVA (...);

onde (...) si osserva l'insussistenza del presupposto per la restituzione delle imposte gravanti su tali redditi".

3.2. Con il terzo motivo si denuncia, in relazione all'art. 360 c.p.c., comma 1, n. 3, violazione e falsa applicazione della l. n. 290 del 2014, art. 1, comma 665, come modificato dal D.L. n. 91 del 2017 , art. 16-octies , conv. dalla l. n. 123 del 2017 .

3.2.1. Nella denegata ipotesi di mancato accoglimento del motivo precedente, la sentenza impugnata deve comunque essere riformata in quanto emessa in violazione falsa applicazione delle disposizioni di legge emarginate.

4. I motivi che ne occupano sono infondati, per le ragioni che si passa ad illustrare.

5. Preliminarmente, pare necessaria una breve ricostruzione della complessa disciplina riguardante le agevolazioni per il sisma in Sicilia orientale.

5.1. Costituisce "ius receptum" il principio affermato da Sez. 5, n. 20641 del 01/10/2007, Rv. 600601-01, e da ultimo ribadito da Sez. 6-5, n. 4291 del 22/02/2018, Rv. 647136-01, secondo cui, "in tema di condono fiscale e con riferimento alla definizione automatica della posizione fiscale relativa agli anni 1990, 1991 e 1992, prevista dalla L. n. 289 del 2002, art. 9, comma diciassettesimo, a favore dei soggetti colpiti dal sisma del 13 e 16 dicembre 1990 che ha interessato le province di Catania, Ragusa e Siracusa, la definizione può avvenire in due simmetriche possibilità: in favore di chi non ha ancora pagato, mediante il pagamento solo del 10 per cento del dovuto da effettuarsi entro il 16 marzo 2003; in favore di chi ha già pagato, attraverso il rimborso del 90 per cento di quanto versato al medesimo titolo. Ciò per effetto dell'intervento normativo citato, cui va riconosciuto il carattere di 'ius superveniens' favorevole al contribuente, tale da rendere quanto già versato non dovuto 'ex post'".

La successiva giurisprudenza della S.C. - proprio con la sentenza n. 5278 del 16/12/2015, Rv. 638009-01, resa ad esito del precedente grado di legittimità nel procedimento che ne occupa e confermata da Sez. 6-5, n. 16923 del 10/08/2016, Rv. 640628-01 - ha delimitato l'ambito applicativo del principio, precisando che, "in tema d'IVA, il diritto comunitario osta all'applicazione della L. n. 289 del 2002, art. 9, comma 17, che, nel prevedere a beneficio delle persone colpite dal terremoto nelle province di Catania, Ragusa e Siracusa una riduzione del 90 per cento dell'imposta sul valore aggiunto, normalmente dovuta per gli anni 1990, 1991 e 1992, riconoscendo il diritto al rimborso, in tale proporzione, delle somme già corrisposte a tale titolo, non soddisfa il principio di neutralità fiscale e non consente la riscossione integrale di tale tributo nel territorio italiano, come chiarito dalla Corte di giustizia nella sentenza del 15 luglio 2015, in C-82/2014".

Nell'intersezione dei piani evolutivi della giurisprudenza e della legislazione rileva, poi, l'affermazione (contenuta in Sez. 5, n. 5167 del 26/02/2020, Rv. 657339-01, e Sez. 6-5, n. 15252 del 22/07/2016, Rv. 640825-01) secondo cui "la l. n. 190 del 2014, art. 1, comma 665, (legge di stabilità 2015) costituisce norma di interpretazione autentica" (con la conseguenza che "i soggetti colpiti dal sisma del 13 e 16 dicembre 1990, che ha interessato le province di Catania, Ragusa e Siracusa, i quali hanno versato imposte per il triennio 1990-1992 per un importo superiore al 10 per cento, previsto dalla l. n. 289 del 2002, art. 9, comma 17, hanno diritto al rimborso di quanto indebitamente versato, a condizione che abbiano presentato l'istanza di rimborso entro il termine di due anni decorrente dalla data di entrata in vigore della l. n. 31 del 2008 di conversione del D.L. n. 248 del 2007").

La menzionata disposizione legislativa, peraltro, prescrive (con norma parimenti dotata di natura "innovativa e retroattivamente efficace" (Sez. 6-5, n. 18179 del 16/09/2015, in motiv., p. 4), che sono esclusi dall'agevolazione i contribuenti esercenti attività d'impresa, nelle more della verifica della compatibilità del beneficio con l'ordinamento dell'Unione Europea.

La Commissione dell'Unione Europea, con la decisione n. C(2015) 5549 final del 14/08/2015 (impugnata innanzi al Tribunale di primo grado dell'Unione Europea e da questo confermata con sentenza del 26/01/2018, causa T-172/16, Centro Clinico e Diagnostico G.B. Morgagni, che non

risulta essere stata a sua volta impugnata), ha stabilito che "le misure di aiuto di Stato in oggetto" - di cui ai seguenti atti aventi forza di legge, compresi i corrispondenti atti esecutivi: L. 27 dicembre 2012, n. 289, art. 9, comma 17, e successive modifiche e integrazioni;

L. 24 dicembre 2003, n. 350 , art. 4 , comma 90, e successive modifiche e integrazioni; L. 23 dicembre 2005, n. 266 , art. 1 , comma 363, e successive modifiche e integrazioni; L. 27 dicembre 2006 , n. 296, art. 1, comma 1011, e successive modifiche e integrazioni; L. 24 dicembre 2007, n. 244 , art. 2 , comma 109, e successive modifiche e integrazioni; D.L. n. 29 novembre 2008, n. 185, art. 6, colma 4-bis e 4-ter, e successive modifiche e integrazioni; L. 12 novembre 2011, n. 183 , art. 33 , comma 28, e successive modifiche e integrazioni - "che riducono tributi e contributi dovuti da imprese in aree colpite da calamità naturali in Italia dal 1990 e cui l'Italia ha dato effetto in maniera illegale in violazione dell' art. 108 , par. 3, del trattato sul funzionamento dell'Unione Europea , sono incompatibili con il mercato interno" (par. 1).

Nondimeno - par d'uopo ricordare - la Commissione ha fatta salva l'ipotesi che l'"aiuto" possa qualificarsi come "individuale", "i.e." come aiuto che, "al momento della sua concessione, soddisfa le condizioni previste dal

regolamento (CE) n. 1407/2013 o dal regolamento (CE) n. 717/2014 ", ovvero dai regolamenti che prevedono gli aiuti cd. "de minimis" (par. 2.), o che, "al momento della sua concessione, soddisfa le condizioni previste dal regolamento adottato in applicazione dell' art. 1 del regolamento (CE) n. 994/98 " (sull'applicazione degli artt. 92 e 93 - ora 87 e 88 - del Trattato a determinate categorie di aiuti di Stato orizzontali), "o da ogni altro regime di aiuti approvato", ma "fino a concorrenza dell'intensità massima prevista per questo tipo di aiuti" (par. 3 dec. cit.). Invero, secondo la Commissione, "una decisione negativa in merito ad un regime di aiuti non pregiudica la possibilità che determinati vantaggi concessi nel quadro dello stesso regime non costituiscano di per sè aiuti di Stato o configurino, interamente o in parte, aiuti compatibili con il mercato interno (ad esempio perchè il beneficio individuale è concesso a soggetti che non svolgono un'attività economica e che pertanto non vanno considerati come imprese oppure perchè il beneficio individuale è in linea (con) il regolamento 'de minimis' applicabile oppure perchè il beneficio individuale è concesso in conformità di un regime di aiuto approvato o un regolamento di esecuzione)" (par. 134).

Ne discende (come rilevato da Sez. 5, n. 30927 del 16/10/2019, in motiv., par. 4.11, recentemente condivisa da Sez. 5, n. 17193 del 27/05/2022, Rv. 664731-01) che la l. n. 289 del 2002 , art. 9 , comma 17, - nel prevedere la definizione automatica della posizione fiscale relativa agli anni 1990, 1991 e 1992 a favore dei soggetti colpiti dal sisma del 13 e 16 dicembre 1990 in Sicilia, in favore di chi non ha ancora pagato, mediante il pagamento solo del dieci per cento del dovuto e, in favore di chi ha già pagato, mediante il rimborso del novanta per cento di quanto versato - non è di per se stesso applicabile in materia di IVA e non è applicabile neppure in materia di altre imposte con riguardo ai contribuenti esercenti attività di impresa, in ragione del combinato disposto della l. n. 190 del 2014 , art. 1 , comma 665, e della decisione della Commissione dell'Unione Europea n. C(2015) 5549 final del 14/08/2015, a termini della quale le agevolazioni concesse dall'Italia con la predetta disposizione si pongono in contrasto con l' art. 108 , par. 3, TFUE , essendo qualificabili come aiuti di stato incompatibili con il mercato interno, fermo

tuttavia che, non potendosi escludere che detti aiuti di stato siano invece legittimi alla luce di altre previsioni del diritto unionale, alle condizioni e nei limiti in cui queste ultime consentono agevolazioni comunque integranti aiuti "sub specie" di aiuti individuali, spetta al giudice di merito (all'evidenza sulla base delle allegazioni e delle prove della parte privata) valutare se, nella singola fattispecie, ricorra l'ipotesi di un aiuto individuale idoneo a soddisfare, al momento della sua concessione, le condizioni di cui al regolamento (CE) n. 1407/2013 o al regolamento (CE) n. 717/2014 o ai regolamenti sugli aiuti cd. "de minimis" o alla disciplina di attuazione dell' art. 1 del regolamento (CE) n. 994/98 o ad ogni altro regime di aiuti approvato, purchè fino a concorrenza dell'intensità massima prevista per questo tipo di aiuti.

6. Nella specie, non è contestato nè è seriamente contestabile che la contribuente rivesta la qualità imprenditoriale, anche a prescindere dall'ampia nozione Eurounitaria d'impresa, che include qualsiasi entità esercitante attività economica (cfr. per tutte CGUE, 26/03/2009, causa C-113/07, Selex Sistemi Integrati e Id. 23/04/1991, causa C-41/90, Hofner Elser). Lo attesta la CTR laddove accerta che "la sussistenza di elementi univoci e concordanti sulla riconducibilità del beneficio richiesto alla produzione di un reddito d'impresa"; lo si evince in ogni caso dalla costituzione dell'ente collettivo "sub specie" di società a responsabilità limitata.

7. Nondimeno, la particolarità del presente giudizio - che per chiarezza pare opportuno anticipare sin d'ora - consiste in ciò che le conseguenze che, in linea di principio, dovrebbero trarsi dalla qualità imprenditoriale della contribuente con riferimento all'insussistenza del diritto al rimborso, oltretutto per l'IVA, per i tributi diversi dall'IVA, si infrangono, rispetto a questi ultimi, dinanzi al titolo intrinsecamente irretrattabile, in senso favorevole alla medesima, consistente nel giudicato venuto a maturazione in conseguenza di Sez. 5, n. 25278 del 16/12/2015, salve tuttavia le ragioni di ineseguibilità di detto titolo in sede esecutiva.

8. Per comprendere le ragioni di ciò, occorre rilevare - in principio della complessa trama argomentativa che si andrà ad illustrare - che è bensì corretta la tesi erariale della recessività del giudicato rispetto alla decisione n. C (2015) 5549 final del 14/08/2015: ragion per cui la motivazione della sentenza impugnata deve essere - come tosto si vedrà - "in parte qua" rettificata.

9. Detta tesi, tuttavia, non è condivisibile a misura che pretende di modificare il giudicato nella sua valenza - in sè e per sè - di titolo esistente nell'ordinamento giuridico: sul piano, dunque, anticipato della mera enunciazione del comando giuridico, anzichè su quello, logicamente e giuridicamente postergato (cui soltanto, invece, attiene il tema dell'eventuale cedevolezza per contrasto con il diritto unionale in materia di aiuti di Stato), dell'efficacia esecutiva di detto comando e quindi in definitiva dell'eseguibilità (quale attitudine a ricevere esecuzione) del giudicato che lo consacra.

10. Come anticipavasi, è necessario affrontare il discorso nei suoi singoli passaggi.

10.1. La CTR ha ritenuto non poter essere nella specie il giudicato recessivo sulla base della posteriorità della sentenza (sia in punto di deliberazione che di deposito) alla decisione.

10.2. Siffatta affermazione della CTR - ma, per quanto detto, soltanto essa - è errata.

10.2.1. CGUE, 18/07/2007, causa C-119/05, Min. industria c. Lucchini Spa così statuisce:

Il diritto comunitario, osta all'applicazione di una disposizione del diritto nazionale, come l'art. 2909 del codice civile italiano, volta a sancire il principio dell'autorità di 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 e la cui incompatibilità con il mercato comune è stata dichiarata con decisione della Commissione delle Comunità Europee divenuta definitiva.

10.3. La fattispecie sottoposta alla cognizione della Corte è analoga a quella per cui odiernamente si procede. Infatti, giusta quanto emerge dalla narrativa in fatto contenuta nella sentenza (punti da 23 a 32) - con decisione n. 90/555, la Commissione dell'Unione Europea aveva dichiarato gli aiuti incompatibili con il mercato comune;

- prima di tale decisione, nel 1989, la società aveva citato "in giudizio le autorità competenti dinanzi al Tribunale civile e penale di Roma affinché venisse dichiarato il suo diritto all'erogazione dell'intero aiuto originariamente richiesto";
- "con sentenza 24 giugno 1991, dunque successivamente alla decisione 90/555, il Tribunale civile e penale di Roma dichiarava che la Lucchini aveva diritto all'erogazione dell'aiuto di cui trattasi e condannava le autorità competenti al pagamento delle somme reclamate";
- nel 1994 la Corte d'appello respingeva l'impugnazione proposta dalle autorità pubbliche, con sentenza passata in giudicato, per mancata impugnazione;
- la società chiedeva ed otteneva decreto ingiuntivo in costanza di inadempimento;
- sopravveniva provvedimento amministrativo di erogazione delle somme;
- la Commissione contestava "che, malgrado la decisione 90/555: '(...) a seguito di una sentenza della Corte d'Appello di Roma in data 6 maggio 1994, la quale, in spregio ai più elementari principi del diritto comunitario, avrebbe stabilito il diritto per (la Lucchini) di vedersi riconosciuta la concessione degli aiuti già dichiarati incompatibili dalla Commissione, (le autorità competenti), non avendo giudicato opportuno ricorrere in cassazione, (hanno) concesso, nell'aprile di quest'anno, i predetti aiuti incompatibili con il mercato comune".

10.4. All'evidenza, l'elemento di analogia tra la fattispecie sottoposta alla cognizione della Corte e quella per cui odiernamente si procede consiste in ciò che la decisione della Commissione di incompatibilità degli aiuti con il diritto unionale è anteriore alla decisione giurisdizionale passata in giudicato che invece afferma il diritto del soggetto privato a percepire gli aiuti stessi.

10.5. A mente di ciò, il presupposto da cui muove la Corte per attingere l'anticipata conclusione è che, nell'ordinamento giuridico comunitario, le competenze dei giudici nazionali sono limitate sia per quanto riguarda il settore degli aiuti di Stato sia relativamente alla dichiarazione d'invalidità degli atti comunitari (punto 49, talchè i giudici nazionali non sono competenti a pronunciarsi sulla compatibilità di un aiuto di Stato con il mercato comune (punto 51), in quanto la valutazione della compatibilità con il mercato comune di misure di aiuto o di un regime di aiuti

rientra nella competenza esclusiva della Commissione, che opera sotto il controllo del giudice comunitario (punto 52).

Sotto altro profilo, la Corte ha altresì escluso la possibilità che il beneficiario di un aiuto di Stato oggetto di una decisione della Commissione direttamente indirizzata soltanto allo Stato membro in cui era residente questo beneficiario, che avrebbe potuto senza alcun dubbio impugnare tale decisione e che ha lasciato decorrere il termine perentorio all'uopo prescritto dall'art. 230, comma 5, CE, possa utilmente contestare la legittimità della decisione dinanzi ai giudici nazionali nell'ambito di un ricorso proposto avverso i provvedimenti presi dalle autorità nazionali in esecuzione di tale decisione (punto 55).

Donde, sul duplice rilievo che il giudice nazionale, incaricato di applicare le norme di diritto comunitario, ha l'obbligo di garantire la loro piena efficacia, eventualmente disapplicando quelle interne contrastanti, e che il principio riserva di competenza alla Commissione della valutazione della compatibilità con il mercato comune di misure di aiuto o di un regime di aiuti costituisce corollario della preminenza del diritto comunitario, vincolando gli ordinamenti interni (punti 61 e 62), la Corte conclude che il diritto comunitario osta all'applicazione di una disposizione del diritto nazionale, come l'

art. 2909 del codice civile italiano, volta a sancire il principio dell'autorità di 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 e la cui incompatibilità con il mercato comune è stata dichiarata con decisione della Commissione divenuta definitiva (punto 63).

11. La peculiarità, in relazione alla recessività del giudicato, della disciplina degli aiuti di stato è ben presente anche alla giurisprudenza di legittimità.

11.1. Infatti, Sez. 5, n. 18642 del 13/07/2018, Rv. 649770-01, enuncia che vale bensì in generale "il principio di intangibilità del giudicato", il quale, "come affermato anche dalla Corte di giustizia dell'Unione Europea, non impone al giudice nazionale di disapplicare le norme processuali interne dalle quali deriva l'autorità di cosa giudicata di una pronuncia, nemmeno quando ciò consentirebbe di porre rimedio ad una violazione del diritto unionale", fatta tuttavia "salva", a titolo dunque d'eccezione alla regola, "la peculiare ipotesi di contrasto con una decisione definitiva della Commissione Europea emessa prima della formazione del giudicato".

11.1.1. Per quel che rileva nella presente sede, osserva, segnatamente, in motiv., p. 6 ss., la S.C.:

(...) V'è, senz'altro, nelle materie di competenza dell'Unione, la supremazia del diritto dell'Unione su quello interno; ma la supremazia non va intesa in chiave di gerarchia, sibbene di preferenza applicativa. Ciò perchè il diritto unionale, di là dalla tecnica del regolamento, opera tramite le regole dell'ordinamento interno, il quale deve, tuttavia, rispettare i principi di equivalenza ed effettività.

Il fatto che la primazia del diritto dell'Unione s'incanali nelle regole del diritto nazionale dà conto del proclamato rispetto di una delle regole fondanti degli ordinamenti interni, compreso quello italiano, ossia di quella della stabilità del giudicato.

In passato, la Corte di giustizia aveva stabilito che il diritto dell'Unione osta all'applicazione di una norma nazionale, come l'art. 2909 del codice civile italiano, volta a sancire il principio dell'autorità di cosa giudicata, nei limiti in cui l'applicazione di tale norma impedisca il recupero di un aiuto di stato erogato in contrasto con il diritto dell'Unione Europea e la cui incompatibilità con il mercato comune sia stata dichiarata con decisione della Commissione divenuta definitiva (Corte giust. 18 luglio 2007, causa C-119/05, Min. industria c. Soc. Lucchini).

Ma, in quel caso, la decisione della Commissione che dichiarava indebiti gli aiuti di Stato era intervenuta antecedentemente alla formazione del giudicato nazionale, col quale, di contro, il giudice aveva riconosciuto il diritto all'erogazione dell'aiuto di Stato, trascurando, quindi, la decisione della Commissione.

Al fondo della sentenza Lucchini della Corte di giustizia si può riconoscere quindi la reazione alla violazione del riparto di competenze nella concessione degli aiuti ed il 'vulnus' arrecato all'esercizio dei poteri della Commissione (parr. 2 e 2.1).

11.2. Per completezza, par d'uopo aggiungere che, l'eccezione all'intangibilità del giudicato, nella materia degli aiuti di stato, qualora una decisione definitiva della Commissione dell'Unione Europea sia stata emessa prima della formazione del giudicato vale potrebbe aggiungersi: "a fortiori" anche nell'ipotesi reciproca, in cui cioè sia stata emessa dopo.

11.2.1. Sia sufficiente citare, per tutte, CGUE, 04/03/2020, causa C 587/18 P, CSTP Azienda della Mobilità Spa c. Commissione, laddove scrive:

il Tribunale ha giustamente rilevato, basandosi, al riguardo, sulla giurisprudenza della Corte, che i giudici nazionali possono essere investiti, in materia di aiuti di Stato, di controversie che li obbligano a interpretare e ad applicare la nozione di aiuto di cui all'art. 107 , paragrafo 1, TFUE , in particolare al fine di determinare se una misura statale sia stata istituita in violazione dell' art. 108 , paragrafo 3, TFUE . Per contro, i giudici nazionali non sono competenti a pronunciarsi sulla compatibilità di un aiuto di Stato con il mercato interno. La valutazione della compatibilità delle misure di aiuto o di un regime di aiuti con il mercato interno è infatti di competenza esclusiva della Commissione, che agisce sotto il controllo del giudice dell'Unione.

Tale giurisprudenza implica che i giudici nazionali devono astenersi, in particolare, dall'adottare decisioni contrarie a una decisione della Commissione.

Tuttavia, nella situazione opposta, in cui esista una decisione di un giudice nazionale relativa ad una misura di Stato anteriore alla decisione della Commissione, da detta giurisprudenza risulta anche che tale circostanza non può impedire alla Commissione di esercitare la competenza esclusiva conferitale dal Trattato FUE per quanto riguarda la valutazione della compatibilità di misure di aiuti con il mercato interno.

Orbene, l'esercizio di siffatta competenza implica che la Commissione possa esaminare, in forza dell'

art. 108 TFUE , se una misura costituisca un aiuto di Stato che avrebbe dovuto esserle notificato, conformemente al paragrafo 3 di tale articolo, in una situazione in cui le autorità di uno Stato

membro hanno ritenuto che tale misura non soddisfacesse le condizioni fissate all' art. 107 , paragrafo 1, TFUE , anche quando tali autorità si sono conformate, al riguardo, alla valutazione di un giudice nazionale.

Questa affermazione resta valida anche se tale giudice ha adottato una decisione passata in giudicato. Infatti, occorre sottolineare che il principio della competenza esclusiva della Commissione è vincolante nell'ordinamento giuridico nazionale come corollario del principio del primato del diritto dell'Unione.

Pertanto, il diritto dell'Unione osta a che l'applicazione del principio dell'autorità di cosa giudicata impedisca il recupero di un aiuto di Stato concesso in violazione di tale diritto e la cui incompatibilità sia stata constatata con una decisione della Commissione divenuta definitiva (punti 90-95).

12. Sicchè, in ultima analisi, in materia di aiuti di stato, contrariamente a quanto ritenuto dalla CTR nella sentenza impugnata, il tempo della decisione definitiva della Commissione dell'Unione Europea rispetto alla formazione del giudicato contrastante con il diritto unionale è irrilevante.

13. Fermo quanto precede - e si trascorre qui ad un ulteriore e decisivo passaggio del ragionamento innanzi anticipato - coglie invece nel segno l'accenno compiuto dalla CTR alla "salvezza" delle "eventuali ipotetiche questioni esecutive", che essa, correttamente, colloca al di fuori del perimetro del "thema decidendum" innanzi a sè discusso.

14. Assodato che il giudicato esiste sempre e comunque nell'ordinamento, in quanto titolo irretrattabile e dunque immodificabile ed "a fortiori" ineliminabile, la "quaestio" insorgente dalla contrarietà del giudicato al diritto unionale nel settore degli aiuti di stato, siccome avvocato dalla Corte di giustizia alla diretta competenza dell'Unione Europea per il tramite della Commissione, con conseguente incondizionato primato del diritto unionale, si sposta, per così dire, in avanti, attingendo il piano, non più della cognizione, ossia del comando giuridico rassegnato nel titolo conclusivo del giudizio, bensì dell'esecuzione, ossia della suscettibilità dello stesso a trovare attuazione.

14.1. In effetti, tutta la giurisprudenza unionale ed interna analizzata nelle pagine precedenti statuisce che il giudicato non può impedire il recupero degli aiuti di stato: essa, cioè, non obnubila l'esistenza del giudicato, di cui anzi prende atto, ma antepoendogli il recupero (che il giudicato non ha la forza di paralizzare) - gli nega, in definitiva, eseguibilità.

E' nella privazione dell'efficacia esecutiva del giudicato (di per sè costituente misura proporzionata ed adeguata, in quanto rispettosa del valore del giudicato, siccome cardine dell'ordinamento processuale, e nel contempo bastevole ad assicurare, come doveroso, la preminenza del diritto unionale negli ambiti di diretta competenza dell'Unione Europea) che si identifica quella peculiare manifestazione della recessività del giudicato che usa definire come cedevolezza: il giudicato cede bensì dinanzi al diritto unionale, preminente anche su di esso, non però nel senso che esso ("a monte") è posto nel nulla dal diritto unionale, bensì nel senso che esso ("a valle") non osta al materiale esperimento del recupero degli aiuti di stato illegittimi

secondo il diritto unionale, per l'effetto neppure consentendo "a fortiori" l'esecuzione volta alla soddisfazione coattiva del credito corrispondente a tali aiuti.

15. Ne consegue che, a fronte della doverosa, da parte della P.A., iniziativa di recupero di aiuti già illegittimamente erogati, eventuali questioni discendenti dall'esistenza di un giudicato contrario appartengono (come, su questo specifico punto, condivisibilmente rilevato dalla CTR) alla sede propria dell'ottemperanza.

16. Pertanto deve sinteticamente enunciarsi il seguente principio di diritto:

In tema di aiuti di stato, il giudicato che riconosca il diritto all'agevolazione in contrasto con l'ordinamento dell'Unione Europea è cedevole rispetto alla decisione con cui la Commissione accerti siffatto contrasto, sia quando antecedente sia quando successivo alla decisione con cui la Commissione accerti siffatto contrasto, in quanto, nell'una come nell'altra ipotesi, emesso in violazione della disciplina, cogente per gli ordinamenti interni degli Stati membri, che attribuisce all'esclusiva competenza della Commissione la valutazione della compatibilità con il mercato comune di misure di aiuto o di un regime di aiuti. Siffatta cedevolezza, tuttavia, non si esplica nel senso di una non consentita modificazione od eliminazione del giudicato come titolo di per se stesso esistente e persistente nell'ordinamento giuridico, ma trova estrinsecazione soltanto sul piano dell'inidoneità di esso a produrre effetti, alla stregua del diritto unionale: pertanto, eventuali questioni riguardanti quest'ultimo profilo, con particolare riguardo alla ostatività o meno del giudicato al recupero dell'agevolazione illegittima ed "a fortiori" alla suscettibilità o meno di esso a fondare l'esecuzione, possono essere discusse soltanto in sede di ottemperanza.

17. La prospettazione di cui innanzi trova conferma - con più specifico riferimento, così, al terzo motivo - nella considerazione che anche il tema dell'applicabilità della l. n. 290 del 2014, art. 1, comma 665, come modificato dal

D.L. n. 91 del 2017, art. 16 octies, conv. dalla l. n. 123 del 2017 non tange il giudicato come titolo, ma, come già questa S.C. ha avuto modo di affermare, si esplica parimenti in sede esecutiva.

In tal senso, infatti, si esprime "funditus" Sez. 6-5, n. 4570 del 21/02/2020, Rv. 657315-01, a termini della quale "la norma sopravvenuta di cui al D.L. n. 91 del 2017, art. 16 octies, conv. con modif. dalla l. n. 123 del 2017, che, a parziale modifica della l. n. 190 del 2014, art. 1, comma 665, ha previsto che i rimborsi delle maggiori imposte pagate dai soggetti colpiti dal sisma del 13 e 16 dicembre 1990, siano disposti solo fino a concorrenza dello stanziamento previsto dalla stessa norma, non incide sul titolo della ripetizione, operando esclusivamente nella sua fase esecutiva e/o di ottemperanza. Tale modifica, inoltre, attesa la mancanza di disposizioni transitorie, opera con efficacia limitata ai procedimenti instaurati dopo la sua entrata in vigore, trattandosi di legge sopravvenuta che delinea un diverso procedimento amministrativo di rimborso".

18. In definitiva, il ricorso va rigettato.

19. L'assoluta complessità delle questioni vertite e l'assenza di precedenti specifici giustificano, ad avviso del Collegio, la compensazione delle spese.

Documenti citati



Documenti collegati

- Normativa
- Prassi
- Giurisprudenza