23058.2022

ORIGINALE

A DEBITO

REPUBBLICA ITALIANA
LA CORTE SUPREMA DI CASSAZIONE
TERZA SEZIONE CIVILE

Composta dagli Ill.mi Sigg.ri Magistrati

GIACOMO TRAVAGLINO	Presidente
LINA RUBINO	Consigliere - Rel.
ENZO VINCENTI	Consigliere
MARCO ROSSETTI	Consigliere
IRENE AMBROSI	Consigliere

Oggetto

RESPONSABILITA' CIVILE-RECUPERO AIUTI DI STATO - PRESCRIZIONE-DECORRENZA

Ud. 06/05/2022 CC
Cron. 23058
R.G.N. 17830/2019

ORDINANZA

sul ricorso 17830/2019 proposto da:

Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti, in persona del Ministro in carica, in persona del Ministro pro tempore, domiciliato ex lege in Roma, Via dei Portoghesi n. 12 presso l'Avvocatura Generale dello Stato da cui è rappresentato e difeso;

-ricorrente -

contro

(omissis) Srl, in persona del suo legale rappresentante pro tempore, quale avente causa e successore a titolo universale nei rapporti giuridici della (omissis) Srl, società incorporata mediante fusione nella (omissis) Srl, rappresentata e difesa dall'avvocato (omissis), elettivamente domiciliata presso lo studio dell'avv. (omissis), in viale (omissis);

2022
343

-controricorrente -

avverso la sentenza n. 5286/2018 della CORTE D'APPELLO di MILANO, depositata il 29/11/2018;

udita la relazione della causa svolta nella camera di consiglio del 06/05/2022 dal cons. Lina RUBINO

FATTI DI CAUSA

1. Con decisione n.93/496/CEE del 9.6.1993, la Commissione europea dichiarava illegittimo l'aiuto concesso, sotto forma di credito di imposta, agli autotrasportatori italiani dallo Stato italiano con un decreto ministeriale del 1992 ed imponeva all'Italia di sopprimere tale aiuto e di provvedere al recupero di tali aiuti entro due mesi dalla notifica della decisione, aiuti da recuperarsi secondo le norme procedurali e sostanziali di diritto interno, in particolar modo quelle concernenti gli interessi di mora sui crediti dello Stato, con decorrenza degli interessi dalla data in cui l'aiuto illegittimo era stato erogato.

1.1. Con successiva decisione n. 97/270/CE del 22.10.1996, la Commissione Europea assumeva analoga decisione in relazione agli aiuti concessi agli autotrasportatori con provvedimenti normativi del 1993 e del 1995.

1.2. Lo Stato italiano proponeva ricorso alla Corte di giustizia contro le decisioni citate, ricorsi che venivano rigettati dalla Corte di giustizia con sentenze del 1998 e del 1999.

2. Ciò premesso, il Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti (d'ora innanzi, MIT) si attivava per il recupero: dapprima - il 22.4.2008- chiedeva ad (omissis) s.r.l., uno degli imprenditori fruitori degli aiuti di Stato dichiarati illegittimi, la restituzione degli importi erogati, quindi richiedeva ed otteneva l'emissione del decreto ingiuntivo n. 18711/2013 emesso il 23/05/2013 e notificato

l'11.07.2013, con il quale il Tribunale di Milano ingiungeva a (omissis) S.r.l. il pagamento della somma di € 285.560,35 a titolo di restituzione di aiuti di Stato, concessi sotto forma di credito di imposta per il triennio 1992-93-94, in quanto dichiarati illegittimi dalla Commissione europea con decisione n.93/496/CEE del 9.6.1993, con interessi a decorrere dal giorno dell'erogazione dell'aiuto sino alla data del rimborso effettivo.

2.1. (omissis) S.r.l. proponeva opposizione al decreto ingiuntivo eccependo la prescrizione del credito; chiedeva la sospensione del giudizio stante la pendenza di un giudizio amministrativo incardinato da essa stessa contro il MIT, avente ad oggetto l'annullamento dei provvedimenti dirigenziali fondanti il credito azionato con rito monitorio. Chiedeva fossero sollevate questioni di legittimità costituzionale, nonché la rimessione alla Corte di Giustizia delle questioni in ordine all'interpretazione e alla compatibilità dell'art. 2 Regolamento CE n. 1998/2006 con l'art. 87 co. 1 del Trattato CE (ora art. 107 TFUE).

2.2. Il MIT si costituiva in giudizio, contestando tutte le argomentazioni contenute nell'atto di opposizione, chiedendone il rigetto con conferma del decreto ingiuntivo opposto.

3. Il Tribunale di Milano revocava il decreto ingiuntivo opposto, dichiarando prescritto il diritto del MIT di pretendere la restituzione degli aiuti di Stato illegittimamente corrisposti.

4. Il MIT proponeva appello, sostenendo che la normativa nazionale sulla prescrizione non potesse essere applicata in tema di recupero di aiuti di Stato, in quanto la prescrizione disciplinata dalle regole nazionali è cedevole dinanzi a quella comunitaria, dovendo altrimenti ritenersi lesi il primato e l'efficacia interna del diritto dell'Unione. Precisava inoltre che il termine di prescrizione avrebbe dovuto tutt'al più iniziare a decorrere dalla data in cui la Corte di

giustizia - rispettivamente nel 1999 e nel 1998 - aveva confermato le decisioni della Commissione del 1993 e del 1996, oppure dalla data - successiva - di entrata in vigore del DL n. 36 del 2002, con il quale lo Stato italiano aveva dettato specifiche regole per le attività di recupero di quegli aiuti di Stato e per il calcolo degli importi da recuperare, o ancora dalla successiva data (collocata nel 2006) di adozione del nuovo regolamento comunitario "de minimis", n. 1998 del 2006, che aveva regolamentato tutto il settore dei trasporti, compresi gli aiuti di Stato concessi anteriormente alla sua entrata in vigore alle imprese attive nel settore dei trasporti.

5. La Corte d'Appello di Milano, con la sentenza n. 5286 del 2018, pubblicata il 29.11.2018, rigettava l'appello, condividendo appieno il percorso motivazionale della decisione di primo grado.

La sentenza qui impugnata afferma che per il recupero degli aiuti ritenuti illegittimi in quanto in violazione del Trattato UE trovi applicazione il termine di prescrizione interno, decennale, che consente di garantire sia l'interesse pubblico al recupero che l'interesse privato ad evitare l'esposizione ad iniziative di recupero senza limiti di tempo.

Aggiunge che il rinvio alle procedure dello Stato membro per il recupero degli importi illegittimamente erogati a titolo di aiuti di Stato abbia il significato di un rinvio all'ordinamento interno, purché compatibile con l'ordinamento comunitario.

Precisa che non è indispensabile attendere che lo Stato membro adotti una nuova normativa apposita per il recupero, al fine di ritenere che sia sorto il diritto al recupero e la corrispondente obbligazione di restituzione.

Aggiunge, quanto alla decorrenza del termine decennale di prescrizione, che il diritto al recupero e la corrispondente obbligazione di restituzione sorgono con la comunicazione allo Stato della decisione

della Commissione, che concretizza il momento in cui l'aiuto erogato è qualificabile come illegale.

Aggiunge infine che il termine decennale di cui all'articolo 15 del Regolamento CEE numero 659 del 1999, decorrente dall'erogazione dell'aiuto, riguarda invece l'azione della Commissione nei confronti dello Stato, e quindi non sia applicabile al caso di specie.

Conclude affermando che per la fattispecie in esame non può ritenersi che il *dies a quo* della prescrizione coincida con il giorno dell'erogazione dell'aiuto né - come prevede il citato articolo 15 - che il termine di prescrizione possa essere ritenuto interrotto o sospeso per effetto della proposizione dei ricorsi alla Corte di giustizia.

Conclusivamente, rileva che, dato che la seconda decisione della Commissione Ue risulta pubblicata sulla Gazzetta Ufficiale il 24/04/1997 mentre la prima richiesta di restituzione risulta comunicata a (omissis) il 22/04/2008, il diritto dello Stato italiano di recuperare gli aiuti concessi a (omissis) SRL ritenuti illegittimi dalla Commissione UE deve ritenersi prescritto, essendo a quella data già decorso il periodo prescrizionale di 10 anni.

6. Il MIT ricorre in Cassazione avverso la sentenza n. 5286/2018 della Corte d'Appello di Milano, con ricorso articolato in due motivi.
Resiste con controricorso illustrato da memoria la (omissis) S.r.l.
Il ricorso è stato avviato alla trattazione in adunanza camerale non partecipata.

RAGIONI DELLA DECISIONE

1. Con il **primo motivo**, il Ministero deduce la violazione e falsa applicazione dell'art. 249 Trattato CE (ora art. 288 TFUE), in relazione all'art. 360 co. 1 n. 3 c.p.c., assumendo che la normativa nazionale

C. R.

sulla prescrizione non può essere applicata in tema di recupero di aiuti di Stato.

Ribadisce la linea difensiva già adottata in appello: la prescrizione disciplinata dal codice civile, come ogni normativa interna, è cedevole dinanzi alla normativa comunitaria; contrariamente sarebbero lesi il primato e l'efficacia interna del diritto dell'Unione e lo stesso art. 249 del Trattato CE (richiama in tal senso Cass. civ. n. 23418/2010, Tar Veneto n. 755/2016).

Di conseguenza, sostiene il ricorrente che la normativa interna sulla prescrizione, essendo in contrasto con il principio di effettività del diritto comunitario, deve essere disapplicata, qualora essa impedisca il recupero di un aiuto di Stato dichiarato incompatibile con una decisione della Commissione europea divenuta definitiva (richiama anche Cass. Civ. Sez. V n. 8817/2012).

2. Con il **secondo motivo**, il MIT deduce la violazione e falsa applicazione dell'art. 2935 c.c., in relazione all'art. 360 co.1 n. 3 c.p.c.: qualora si volesse ritenere applicabile il termine decennale di prescrizione fissato dal diritto interno, deve essere comunque considerata la particolarità della vicenda relativa al recupero degli aiuti di Stato erogati agli autotrasportatori, che condurrebbe ad individuare una decorrenza del termine di prescrizione tale da mettere in salvo la pretesa dello Stato dalla consumazione del diritto per intervenuta prescrizione.

Il motivo di ricorso ripercorre i passaggi cronologici della vicenda per indicare molte possibili opzioni atte a spostare più in avanti nel tempo il decorso iniziale del termine di prescrizione, mettendo al sicuro il diritto statuale al recupero degli aiuti indebitamente predisposti dalla maturazione della prescrizione.

Ricorda che la Commissione dell'Unione Europea con Decisione 97/270/CE ha assunto una delibera, con riferimento agli aiuti introdotti con L. 162/1993 e 84/1995 e D.L. 402/1995 e la Corte di Giustizia ha rigettato il ricorso dell'Italia sia contro la Decisione della Commissione 93/496/CE che contro la Decisione 97/270/CE. Il Ministero ricorrente sostiene che occorra tener conto del fatto che le decisioni della Commissione sono state oggetto di un contenzioso, definito dalla Corte di Giustizia, rispettivamente nel 1998 e nel 1999, per cui il termine di prescrizione dovrebbe riprendere a decorrere quanto meno dalla definizione dell'ultimo giudizio da parte della Corte di giustizia, circostanza che escluderebbe la maturazione della prescrizione.

Sostiene peraltro il Ministero che la decorrenza iniziale possa spostarsi anche più in là: le modalità di recupero delle somme sono state definite con D.L. 36/2002 convertito con L. 96/2002, che ha dettato le regole per la redazione degli elenchi dei soggetti passivi delle attività di recupero e per il calcolo dell'importo individuale da recuperare. Pertanto, la prescrizione non poteva decorrere prima di tale data.

Inoltre, il Ministero aggiunge che nel 2006 è stato adottato il nuovo Regolamento comunitario n. 1998/2006 che ha esteso il proprio campo di applicazione a tutto il settore dei trasporti e sostiene che il suddetto regolamento si applichi anche agli aiuti di Stato concessi anteriormente alla sua entrata in vigore alle imprese attive nel settore dei trasporti, come si ricaverebbe anche dalla nota n. 226791/2007con la quale la Commissione europea ha reclamato il recupero degli aiuti concessi alle imprese di autotrasporto nel triennio 1992-93-94, rimarcando l'applicazione retroattiva del citato regolamento.

3. - Entrambi i motivi di ricorso proposti dal Ministero ricorrente sono **infondati**.

L. - R.

Quanto alla individuazione della norma che regola il regime della prescrizione del diritto dello Stato italiano di recuperare gli aiuti di Stato illegittimamente corrisposti, questione posta dal **primo motivo**, deve darsi seguito all'orientamento, di recente ribadito da questa Corte, a conclusione di una complessa vicenda relativa agli aiuti di Stato concessi dallo Stato italiano ad una compagnia di navigazione, secondo il quale "*In tema di risarcimento del danno conseguente alla concessione di un aiuto di Stato illegittimo, l'azione risarcitoria contro lo Stato per l'illecito eurounitario è soggetta alle regole di prescrizione dell'ordinamento interno (artt. 2934 ss. c.c.)*" (Cass. n. 22631 del 2020). Tale affermazione è in linea con un già consolidato orientamento, nel quale si iscrivono, tra le altre, Cass. n. 6671 e n. 15207 del 2012; Cass. n. 15414 del 2015; Cass. n. 15972 del 2020.

Secondo il citato orientamento, l'azione di recupero degli aiuti di Stato illegittimamente corrisposti è soggetta al termine ordinario di prescrizione stabilito dall'artt. 2946 cod. civ., in quanto idoneo a garantire sia l'interesse pubblico di assicurare l'effettività del diritto comunitario mediante il ripristino dello "status quo ante" alla violazione della concorrenza, sia l'interesse privato ad evitare l'esposizione ad iniziative senza limiti di tempo, atteso anche che è lo stesso art. 14 del Regolamento (CE) n. 659/1999 del Consiglio del 22 marzo 1999, recante modalità di applicazione dell'articolo 93 del trattato CE, a stabilire che le procedure di recupero sono disciplinate dal diritto nazionale ex art. 14 cit., nel rispetto del principio di equivalenza fra le discipline, comunitaria e interna, nonché del principio di effettività del rimedio.

Il **secondo motivo di ricorso** pone il diverso problema della decorrenza del termine di prescrizione per il recupero degli aiuti di

L. R.

Stato, prospettandone lo slittamento in ancoraggio, in via alternativa, ad uno dei molteplici passaggi che hanno caratterizzato la vicenda.

Conformemente a quanto già più volte affermato da questa Corte, il momento di iniziale del termine di decorrenza della prescrizione va individuato non nella data della fruizione dell'aiuto, ai sensi dell'art. 15 del predetto Regolamento (CE) n. 659/1999 del Consiglio del 22 marzo 1999, in quanto tale articolo individua la decorrenza iniziale del c.d. periodo limite entro il quale spetta alla Commissione attivarsi per verificare l'eventuale illegittimità degli aiuti concessi dagli Stati membri, ma in quella della notifica della decisione della Commissione allo Stato membro, essendo solo da quel momento l'aiuto erogato qualificabile come illegale (Cass. n. 15414 del 2015 e Cass. n. 15207 del 2012).

In particolare, come ricostruito dalla Corte d'appello, può individuarsi come momento di conoscibilità e conoscenza della decisione per lo Stato italiano, in mancanza della prova di una comunicazione diretta, la data della pubblicazione delle decisioni sulla Gazzetta Ufficiale delle Comunità Europee, avvenuta per la prima decisione in data 16.9.1993 e per la seconda in data 24.4.1997.

Va ulteriormente chiarito che il termine prescrizionale interno non subisce interruzioni in ragione dell'avvenuta impugnazione delle decisioni della Commissione, da parte dello Stato italiano, dinanzi alla Corte di Giustizia, come nella specie è avvenuto, non potendosi pretendere di far riprendere a decorrere un nuovo termine prescrizionale dalla data del deposito delle relative pronunce, in quanto tale effetto interruttivo è previsto esclusivamente nei rapporti tra la Commissione e gli Stati membri, e quindi incide solo sull'obbligo della Commissione di attivarsi, come previsto dall'art. 15, secondo comma, del citato Reg. n. 659 del 1999 (art.15 comma *2. Il periodo limite inizia*

C. R.

il giorno in cui l'aiuto illegale viene concesso al beneficiario come aiuto individuale o come aiuto rientrante in un regime di aiuti. Qualsiasi azione intrapresa dalla Commissione o da uno Stato membro, che agisca su richiesta della Commissione, nei confronti dell'aiuto illegale interrompe il periodo limite. Ogni interruzione fa ripartire il periodo da zero. Il periodo limite viene sospeso per il tempo in cui la decisione della Commissione è oggetto di un procedimento dinanzi alla Corte di giustizia delle Comunità europee), e non anche nel rapporto tra Stato membro e destinatario dell'aiuto, soggetto come detto alle regole interne.

Non è necessario e neppure possibile, in effetti, ai fini del decorso iniziale della prescrizione, attendere che lo Stato si detti – se e quando lo riterrà opportuno - regole apposite per il recupero del singolo aiuto, operando l'ordinaria regola prescrizione decennale, che tutela il singolo fruitore di un aiuto successivamente ritenuto illegittimo dalla esposizione *sine die* al recupero.

Conclusivamente, l'adempimento dell'obbligo dello Stato di procedere al recupero degli aiuti illegittimamente corrisposti, in violazione delle norme comunitarie sugli aiuti di Stato, deve avvenire, sul fronte interno, nel rispetto delle regole ordinarie del rapporto creditore-debitore. La mancata attivazione ai fini del recupero nei termini potrà essere fonte di responsabilità dello Stato nei confronti degli organismi comunitari, ovvero potrà condurre a far eventualmente ritenere lo Stato italiano inadempiente rispetto ai suoi obblighi di attivarsi a recuperare gli aiuti per ripristinare il diritto alla concorrenza violato, ma per evitare che lo Stato incorra in tale responsabilità a livello europeo non è legittimo sovvertire le regole interne ed esporre a tempo indeterminato il fruitore di un aiuto illegittimo all'azione di recupero.

L. R.

Quindi, il comportamento dello Stato membro ove non abbia adottato entro i termini prescritti i provvedimenti necessari per recuperare presso i beneficiari gli aiuti dichiarati illegittimi ed abbia, come nel caso di specie, fatto prescrivere il relativo diritto può essere fonte di inadempimento rispetto agli obblighi imposti dalla decisione della Commissione, ed esporre lo Stato ad un ricorso per inadempimento proposto dalla Commissione europea dinanzi alla Corte di Giustizia, ma esso non può liberarsi da tale responsabilità alterando le regole interne, e ribaltando sul debitore le conseguenze del proprio comportamento inerte o dilatorio, sottoponendolo ad un termine prescrizionale diverso e più ampio rispetto a quello dettato dal diritto interno, o indeterminato.

Neppure può fondatamente pretendersi di ancorare la decorrenza del termine decennale di prescrizione al Regolamento *de minimis del 2006*, il quale indica che determinate forme di aiuto, di minimo valore, in determinati settori, possono non essere più classificate aiuti di Stato, anche se già erogate. Dalla applicazione della norma potrebbe conseguire l'esclusione di talune agevolazioni, in quanto riconducibili in un livello minimo, dal novero degli aiuti di Stato, e quindi il venir meno dell'obbligo per lo Stato di dover recuperarne gli importi se già erogati o riconosciuti, ma non ha in ogni caso alcuna incidenza sulla decorrenza del termine di prescrizione.

Il ricorso va pertanto rigettato.

Le spese seguono la soccombenza e si liquidano come al dispositivo.

Il ricorso per cassazione è stato proposto in tempo posteriore al 30 gennaio 2013, e la parte ricorrente risulta soccombente, pertanto è gravata dall'obbligo di versare un ulteriore importo a titolo di contributo unificato pari a quello dovuto per il ricorso principale, a norma del comma 1 bis dell' art. 13, comma 1 quater del d.P.R. n. 115 del 2002.

L. R.

P.Q.M.

La Corte rigetta il ricorso. Pone a carico della parte ricorrente le spese di giudizio sostenute dalla parte controricorrente, che liquida in complessivi euro 8.200,00 oltre 200,00 per esborsi, oltre contributo spese generali ed accessori.

Dà atto della sussistenza dei presupposti per il versamento da parte della parte ricorrente di un ulteriore importo a titolo di contributo unificato pari a quello dovuto per il ricorso principale.

Così deciso nella camera di consiglio della Corte di cassazione il 6 maggio 2022

Il Presidente

Giacomo Travaglino

Il Funzionario Giudiziario
Francesco CATANIA

DEPOSITATO IN CANCELLERIA
oggi, 25 LUG. 2022
Il Funzionario Giudiziario
Francesco CATANIA