

Analisi e commenti

## Aiuti di Stato, senza uscita la strada del legittimo affidamento (2)

11 Dicembre 2008

I principi contenuti nello Statuto del contribuente invocati per escludere l'obbligo di restituzione

Thumbnail  
Image not found or type unknown

Nei ricorsi presentati è stato spesso eccepito - in varie forme ma con lo stesso fine di evitare la restituzione delle somme in questione - che l'atto di recupero impugnato si poneva in palese contrasto con il principio del legittimo affidamento, previsto dallo Statuto del contribuente, con la conseguenza che tale atto andava considerato nullo e/o annullabile.

Tale eccezione non di rado ha trovato accoglimento da parte dei giudici delle Commissioni tributarie adite.

Ci si deve a questo punto chiedere se possa essere validamente eccepito, per escludere l'obbligo di restituzione degli aiuti percepiti, il legittimo affidamento dei beneficiari nella legittimità dell'erogazione degli aiuti stessi avvenuta in base alle norme interne.

La risposta al quesito trova una prima soluzione, tra l'altro, nell'articolo 14, paragrafo 1, del Regolamento Ce 659/1999, il quale ribadisce che "*nel caso di decisioni negative...la Commissione adotta una decisione con la quale impone allo Stato membro interessato di adottare tutte le misure necessarie per recuperare l'aiuto dal beneficiario*". La norma prevede, altresì, che la Commissione stessa "*non impone il recupero dell'aiuto qualora ciò sia in contrasto con un principio generale del diritto comunitario*".

Non vi è dubbio che, per costante riconoscimento della giurisprudenza della Corte di giustizia, costituisce "*principio generale del diritto comunitario*", ai sensi di tale ultima disposizione, il principio di tutela del legittimo affidamento, e cioè il principio in base al quale non può essere tenuto alla restituzione il cittadino comunitario che abbia confidato nella compatibilità comunitaria della misura di aiuto a causa del comportamento della Commissione.

Ne deriva che l'affidamento oggetto di tutela può essere solo quello direttamente imputabile a comportamenti dell'Istituzione comunitaria e tale è stato ritenuto, ad esempio, quello derivante dall'eccessivo ritardo da parte degli Organi comunitari nella procedura d'esame di un aiuto di Stato notificato.

Non rappresenta, invece, una causa di esclusione dell'obbligo di restituzione delle somme percepite l'affidamento basato solo sulla fiducia riposta nella legge dello Stato e nel comportamento dell'Amministrazione deputata ad applicarla.

Tale considerazione vale tanto più nei casi di recupero degli aiuti "illegali" oltre che incompatibili.

Ne deriva che l'affidamento non può mai assumere rilevanza allorché, come nel caso degli interventi in esame, si versi in tema di aiuti "illegali" (oltre che incompatibili) perché erogati senza il rispetto delle procedure comunitarie previste dagli articoli 87 e 88 del Trattato.

A tali principi, sanciti dalla Corte di giustizia, si è uniformata la stessa Cassazione (sentenza 4353/2003) che, proprio in tema d'aiuti di Stato, ha affermato che *"E' principio giurisprudenziale stabilmente affermato dalla Corte del Lussemburgo che il legittimo affidamento è in realtà affidamento nella regolarità delle procedure che a loro volta sono destinate ad accertare la compatibilità della concreta concessione dell'aiuto comunitario con le norme comunitarie che lo prevedono e che ne regolano il regime. Ciò anzitutto in quanto l'obbligo di sopprimere un aiuto incompatibile con il trattato è assoluto"*.

Per escludere l'obbligo di restituzione, lo Statuto del contribuente è stato invocato anche in riferimento ai commi 1 e 2 dell'articolo 10, in base ai quali

- i rapporti tra Amministrazione finanziaria e contribuente sono improntati *"al principio della collaborazione e della buona fede"*
- *"Non sono irrogate sanzioni, né richiesti interessi moratori al contribuente, qualora egli si sia conformato a indicazioni contenute in atti dell'Amministrazione finanziaria, ancorché successivamente modificate dall'Amministrazione medesima"*.

Alcune commissioni tributarie, aderendo alle tesi prospettate dai ricorrenti, hanno interpretato le disposizioni in senso talmente rigido da giungere alla non esigibilità dei tributi richiesti con gli atti di recupero. Una posizione motivata sostenendo che siccome la Corte costituzionale ha inserito l'affidamento tra i principi intangibili e immodificabili del nostro ordinamento, tale principio va ritenuto inderogabile dallo stesso legislatore comunitario; altrimenti, si potrebbero configurare

conflitti tra ordinamento interno e comunitario.

In realtà, è stato osservato che il paventato conflitto è solo apparente. Infatti, anche la ricostruzione di affidamento interno più avanzata in termini di garanzie per il contribuente, ispirata allo Statuto, è in concreto compatibile con quella comunitaria, per il semplice fatto che nel ricostruirla non si può intendere la dizione "*indicazioni contenute in atti dell'Amministrazione finanziaria*" come escludente le indicazioni contenute negli atti della Commissione.

Tanto più che, anche a prescindere dalla pubblicazione nella Gazzetta Ufficiale Ce delle decisioni d'avvio del procedimento d'indagine formale, un operatore economico (contribuente) diligente è in grado di avere un facile accesso ai documenti della Commissione in materia. Inoltre, da un punto di vista giuridico-formale, non è consentito in materia d'aiuti di Stato ricostruire un principio quale il legittimo affidamento ipotizzandone una doppia natura, una nazionale e una comunitaria, a seconda delle esigenze contingenti.

In questa materia, al vertice della piramide istituzionale c'è la Commissione europea; di conseguenza, è in cima a tale piramide che l'operatore economico diligente dovrà in prima istanza rivolgere la propria attenzione per fare legittimamente affidamento sulla validità di una agevolazione.

In conclusione, trasportando i principi enunciati dalla Corte di giustizia nel corso degli anni ai contenziosi istaurati per il recupero delle agevolazioni concesse sia per le *spese per fiere all'estero* che con la *proroga Tremonti-bis*, i singoli beneficiari non possono opporre all'obbligo di restituzione, portato dagli atti di recupero, l'incolpevole affidamento nella normativa italiana che prevedeva tali agevolazioni. Ciò in quanto l'operatore diligente avrebbe dovuto sapere che si trattava di benefici concessi dallo Stato italiano senza la preventiva notifica alla Commissione europea dell'aiuto, ex articolo 88, paragrafo 3, cosa che rendeva prevedibile non solo il venir meno delle agevolazioni ma anche il conseguente obbligo di restituzione dell'aiuto fruito.

La stessa Agenzia, inoltre, si era preoccupata, con le istruzioni ai modelli di dichiarazione, di avvertire i beneficiari dei citati aiuti che "*la Commissione europea aveva ritenuto di avviare il procedimento di controllo ex art .88...e di ricordare che in caso d'aiuto illegittimo dovrà farsi luogo al recupero presso i beneficiari*".

In estrema sintesi, l'applicazione di norme e principi interni non possono giustificare la sottrazione del beneficiario dal rimborso integrale dell'aiuto fruito, nè consentire al giudice nazionale di non disporre tale rimborso.

2 - fine

di

**Andrea Loro**

URL: <https://www.fiscooggi.it/rubrica/analisi-e-commenti/articolo/aiuti-stato-senza-uscita-strada-del-legittimo-affidamento-2>