CONCLUSIONI DELL'AVVOCATO GENERALE DÁMASO RUIZ-JARABO COLOMER presentate il 18 maggio 2006 [1]

I — Introduzione

1. Con il presente ricorso, proposto a norma dell'art. 88, n. 2, secondo comma, CE, la Commissione chiede alla Corte di giustizia di dichiarare che, non avendo eseguito, nel termine previsto, la decisione 2002/14/CE [2], relativa ad un aiuto concesso da alcune autorità territoriali francesi alla società Scott Paper SA/Kimberly-Clark, la Repubblica francese è venuta meno agli obblighi ad essa incombenti in forza dell'art. 249, quarto comma, CE e degli artt. 2 e 3 della detta decisione.

2. La frequenza con cui questa Corte è stata adita per i problemi legati al recupero degli aiuti concessi illegalmente dagli Stati membri agli operatori economici [3] dimostra la difficoltà della materia, frutto, in molti casi, dei diversi obiettivi perseguiti dalle varie amministrazioni all'interno della struttura degli Stati membri.

3. La Commissione addebita alla Francia di non avere adempiuto i propri obblighi comunitari, avendo mantenuto in vigore una normativa sul contenzioso fiscale che, in determinate circostanze, provoca la sospensione automatica dell'efficacia esecutiva degli avvisi di liquidazione d'imposta per effetto della loro semplice impugnazione dinanzi alla giurisdizione competente di primo grado.

II — Ambito normativo

4. Poiché, nel presente ricorso, l'inosservanza degli obblighi comunitari viene impu-

1 — Lingua originale: lo spagnolo.

2 — Decisione della Commissione 12 luglio 2000, relativa all'aiuto di Stato concesso dalla Francia a favore di Scott Paper SA/Kimberly-Clark [notificata con il numero C(2000) 2183] (GU L 12 del 15 gennaio 2002, pag. 1); nell'atto introduttivo e nel controricorso le parti indicano tale decisione con il numero di fascicolo (aiuto di Stato CR 38/1998, ex NN 52/1998); tuttavia, probabilmente per la sfasatura tra la comunicazione del testo originale in lingua francese e la traduzione dello stesso nelle altre lingue ufficiali della Comunità, sembra più opportuno indicarla con il numero di pubblicazione, motivo per cui, nel prosieguo delle conclusioni, userò i termini «decisione 2002/14».

3 — Soltanto nel lasso di tempo in cui la Corte è chiamata a pronunciarsi sul presente corso, occorre segnalare che vi sono altri tre casi pendenti: Lucchini (causa C-119/05), Commissione/Italia (causa C-207/05) e Commissione/Spagna (cause riunite da C-485/03 a C-490/03).

tata alla disciplina del procedimento contenzioso fiscale nell'ordinamento francese, il confronto tra le norme europee e nazionali confliggenti favorisce una miglior comprensione delle censure formulate dalla Commissione.

A — *Normativa comunitaria*

5. Il Trattato CE espone la disciplina degli aiuti di Stato in tre disposizioni, segnatamente gli artt. 87 CE, 88 CE e 89 CE.

6. L'art. 87 CE stabilisce, in via di principio, il divieto degli aiuti di Stato, quando sussistono determinati presupposti (n. 1), prevedendo poi alcune deroghe compatibili con il mercato comune (nn. 2 e 3). L'art. 88 CE disciplina specificamente il ruolo della Commissione con riguardo all'esame degli aiuti (n. 1) e alla repressione degli aiuti che essa consideri illegali; la medesima disposizione conferisce altresì alla Commissione la facoltà di intimare agli Stati interessati di sopprimere o modificare tali aiuti (n. 2). Infine, l'art. 89 CE abilita il Consiglio ad adottare i regolamenti utili all'applicazione delle suddette disposizioni, nonché a fissare le esenzioni per categoria di aiuti.

7. Proprio sulla base di quest'ultima disposizione, al fine di garantire l'osservanza e l'efficacia delle procedure di cui all'art. 88 CE, è stato approvato il regolamento (CE) n. 659/1999 [4], che ha codificato e consolidato una prassi coerente elaborata dalla Commissione in varie comunicazioni [5].

8. Il tredicesimo 'considerando' del regolamento n. 659/1999 riguarda il recupero degli aiuti finanziari vietati dall'ordinamento comunitario. Esso indica che, nel caso di aiuti illegali e incompatibili con il mercato comune, occorre ripristinare la concorrenza e recuperare gli aiuti senza indugio, compresi gli interessi, nel rispetto delle procedure di legge nazionali, la cui applicazione non deve impedire la concorrenza, facendo ostacolo ad un'esecuzione immediata della decisione della Commissione; per ottenere tale risultato, gli Stati membri devono adottare le misure pertinenti.

9. Tali principi si sono concretizzati nell'art. 14 del detto regolamento, che così recita:

«Recupero degli aiuti

1. Nel caso di decisioni negative relative a casi di aiuti illegali la Commissione adotta

4 — Regolamento (CE) del Consiglio 22 marzo 1999, n. 659, recante modalità di applicazione dell'articolo 93 del Trattato CE [divenuto art. 88 CE] (GU L 83, pag. 1).

5 — Secondo 'considerando' del regolamento n. 659/1999.

una decisione con la quale impone allo Stato membro interessato di adottare tutte le misure necessarie per recuperare l'aiuto dal beneficiario (...). La Commissione non impone il recupero dell'aiuto qualora ciò sia in contrasto con un principio generale del diritto comunitario.

2. (...)

3. Fatta salva un'eventuale ordinanza della Corte di giustizia delle Comunità europee emanata ai sensi dell'articolo [242 CE], il recupero va effettuato senza indugio secondo le procedure previste dalla legge dello Stato membro interessato, a condizione che esse consentano l'esecuzione immediata ed effettiva della decisione della Commissione. A tal fine e in caso di procedimento dinanzi ai tribunali nazionali, gli Stati membri interessati adottano tutte le misure necessarie disponibili nei rispettivi ordinamenti giuridici, comprese le misure provvisorie, fatto salvo il diritto comunitario».

B — *Normativa francese*

10. A differenza dei ricorsi ordinari di diritto civile, nel contenzioso amministrativo francese i ricorsi sono privi di effetto sospensivo, tranne nel caso di disposizioni legislative speciali e salvo che l'organo giurisdizionale competente disponga altrimenti, ai sensi dell'art. L 4 del codice di giustizia amministrativa [6].

11. Tale regola costituisce il corollario della presunzione di legittimità (*bénéfice du préalable*) di cui godono gli atti emanati dai pubblici poteri e discende direttamente dalla natura del diritto amministrativo, la cui applicazione risponde all'esigenza di celerità [7].

12. Tuttavia, il codice generale degli enti territoriali stabilisce un'eccezione al suddetto principio, poiché, all'art. L 1617-5 [8], n. 1, che si trova all'interno del capo VII, intitolato «Disposizioni in materia di contabilità degli enti territoriali», dispone:

«1. Gli avvisi di liquidazione individuale o collettiva emessi dagli enti territoriali o dagli enti pubblici locali che non siano oggetto d'impugnazione possono dar luogo ad esecuzione forzata promossa d'ufficio nei confronti del debitore.

6 — Il codice è entrato in vigore il 1° gennaio 2001; la parte legislativa è stata adottata con ordinanza 4 maggio 2000, n. 2000-387 (GURF n. 107, del 7 maggio 2000) e ratificata dall'art. 31-I, primo comma, della legge 2 luglio 2003, n. 591 (GURF n. 152 del 3 luglio 2003).

7 — P. Peiser, *Contentieux administratif*, Ed. Dalloz, 13ª ed., Parigi, 2004, pag. 116.

8 — Introdotto con l'art. 70 della legge 12 aprile 1996, n. 96 (GURF n. 88 del 13 aprile 1996).

Tuttavia, la proposizione dinanzi ad un organo giurisdizionale di un ricorso che contesti la validità di un credito certo, liquidato da un ente territoriale o da un ente pubblico locale sospende l'efficacia esecutiva di tali atti (...)».

III — Fatti

A — *Sintesi dei fatti fino all'adozione della decisione 2002/14*

13. L'impresa Scott SA, che operava in Francia dal 1969, era proprietaria di uno stabilimento per la produzione di carta per uso sanitario e domestico ubicato nel sito industriale di Sologne, nel comune di Saint-Cyr-en-Val, all'interno del dipartimento di Loiret, in cui occupava circa 170 persone [9].

14. L'installazione di tale stabilimento in tale luogo seguiva alla conclusione di un accordo, nell'agosto 1987, con la città di Orléans e il suddetto dipartimento, in virtù del quale l'impresa Sempel, una società locale di economia mista per le infrastrutture del dipartimento, assumeva il compito di effettuare tutti gli studi e lavori necessari per l'assetto dei terreni destinati agli impianti della Scott SA [10].

15. All'epoca in cui è stato concluso l'accordo, la città e il dipartimento si sono impegnati a finanziare i costi di assetto del sito per un importo massimo di circa EUR 12 300 000. Tuttavia, dal bilancio di liquidazione stilato dalla Sempel si poteva evincere che il costo totale ammontava a circa EUR 21 400 000 [11].

16. La Scott SA acquistava 48 ettari di terreno al prezzo di EUR 9,9/m^2 (per un totale di EUR 4,7 milioni), somma concordata con la Sempel.

17. Inoltre, l'art. 7 dell'accordo prevedeva una tariffa preferenziale a favore della Scott SA per la tassa di risanamento sul consumo dell'acqua, che veniva fissata al 25 % della migliore tariffa vigente; tuttavia, a partire dal gennaio 1989 il Consiglio comunale della città di Orléans modificava tale tariffa, introducendo un coefficiente di degressività per quantitativi di consumo calcolati in m^3 che risultava ancora più vantaggioso per la società, infrangendo senza motivo la logica sottostante al nuovo calcolo del prezzo, che consisteva nel ridurre la tassa per quantitativi

9 — Punti 12 e 13 della decisione 2002/14.

10 — Punti 14, 16 e 17 della decisione 2002/14.

11 — Punti 18 e 19 della decisione 2002/14.

fino a 50 000 m^3, per poi aumentarla fino ad un livello di consumo pari a 150 000 m^3, con evidente volontà penalizzatrice, ed, infine, riportarla al livello più basso, a partire da un consumo superiore ai 150 000 m^3, categoria in cui rientrava la Scott SA [12].

18. Nel gennaio 1996 la Kimberly-Clark Corporation acquistava le azioni della Scott SA.

19. Nel dicembre 1996, in seguito alla pubblicazione da parte della Cour des comptes (Corte dei conti) della relazione pubblica su «Gli interventi degli enti locali a favore delle imprese», la Commissione riceveva un reclamo relativo alle condizioni preferenziali alle quali era stata realizzata la vendita del suddetto appezzamento di 48 ettari [13].

20. Nel maggio 1998, dopo aver ricevuto informazioni complementari dalle autorità francesi, la Commissione avviava il procedimento previsto dall'art. 88, n. 2, CE nei confronti di tali misure, tenuto conto dei dubbi sulle condizioni alle quali le autorità francesi avevano agito nei confronti dell'impresa Scott SA e sulla loro compatibilità con il Trattato [14].

21. Sebbene la Kimberly-Clark avesse annunciato la chiusura dello stabilimento nel gennaio 1998, gli attivi di quest'ultimo, costituiti dal terreno e dalla cartiera, venivano acquistati dalla Procter & Gamble nel giugno dello stesso anno [15].

22. A conclusione del procedimento, la Commissione non riscontrava ragioni obiettive per le quali gli enti territoriali interessati avrebbero dovuto sperare che il loro investimento, vale a dire la somma spesa dalla Scott SA per la trasformazione di un terreno agricolo in sito industriale e la costruzione di uno stabilimento-deposito, prima della vendita dell'appezzamento a tale società, avrebbe dato un rendimento adeguato; la Commissione non intravedeva neppure ragioni di carattere commerciale o considerazioni di politica fiscale in generale che potessero giustificare il livello così basso al quale era stato fissato il coefficiente per il consumo di acqua superiore ai 150 000 m^3, di cui la Scott SA era stata, di fatto, il principale beneficiario [16].

23. Di conseguenza, la Commissione adottava la decisione 2002/14, in cui constatava che la Francia aveva concesso illegalmente, in violazione dell'art. 88, n. 3, CE, aiuti a favore della Scott SA sotto forma di un prezzo preferenziale *ad hoc*, per l'acquisto di un sito industriale di 48 ettari con un valore attualizzato di EUR 12 300 000 , e attraverso l'applicazione di una tariffa preferenziale

12 — Punti 25-27 della decisione 2002/14.
13 — Punto 1 della decisione 2002/14.
14 — Punto 4 della decisione 2002/14.
15 — Punto 13 della decisione 2002/14.
16 — Punto 239 della decisione 2002/14.

della tassa di risanamento per qualsiasi consumo idrico eccedente i 150 000 m^3, dichiarando gli aiuti in oggetto incompatibili con il mercato comune [17].

24. La decisione ingiungeva alla Repubblica francese di recuperare gli aiuti concessi illegittimamente alla Scott SA [18], richiedendo altresì a tale Stato membro di procedere senza indugio al suddetto recupero, secondo le procedure stabilite dal diritto nazionale, a condizione che consentissero l'esecuzione immediata ed effettiva della decisione, compreso il recupero degli interessi maturati a decorrere dalla data in cui la società aveva cominciato fruirne fino alla data del loro recupero [19].

B — *Controversia relativa all'esecuzione della decisione 2002/14*

25. Sia la Scott SA che le autorità locali interessate hanno presentato, rispettivamente il 30 novembre ed il 4 dicembre 2000, dinanzi al Tribunale di primo grado delle Comunità europee un ricorso di annullamento della decisione 2002/14; fino ad oggi, il Tribunale si è pronunciato solo sull'eccezione relativa al termine di prescrizione [20], rimanendo pendente la decisione sul merito.

26. Al fine di recuperare gli aiuti concessi, gli enti territoriali di cui trattasi emettevano diversi avvisi di pagamento diretti ad ottenere il recupero delle somme dovute dalla società favorita in conseguenza dei vantaggi ottenuti attraverso la vendita del terreno sul quale si era stabilita e la tariffa preferenziale della tassa di risanamento.

27. Tuttavia, tra la Repubblica francese e la Commissione sorgeva una disputa circa l'ammontare esatto del prezzo del terreno, anche se dall'atto introduttivo del ricorso e dal controricorso si evince che, dopo aver ricevuto la versione corretta della decisione 2002/14 [21], le autorità nazionali hanno conformato gli avvisi di pagamento agli importi calcolati dalla Commissione.

28. Così, risolta tale questione, il Consiglio generale del Loiret ricalcolava l'importo da liquidare nella somma di EUR 4 691 370 mentre la città di Orléans calcolava un altro importo di EUR 7 621 937, ottenendo in tal modo l'importo totale da restituire, che, secondo la stima effettuata dalla Commissione, ammontava a EUR 12 300 000.

29. La città di Orléans aveva emesso, in un primo momento, sei avvisi di pagamento relativi alla tassa di risanamento, dei quali

17 — Art. 1 della decisione 2002/14.

18 — Art. 2 della decisione 2002/14.

19 — Art. 3 della decisione 2002/14.

20 — Con sentenze 10 aprile 2003, causa T-366/00, Scott SA/Commissione (Racc. pag. II-1763), e causa T-369/00, Département du Loiret/Commissione (Racc. pag. II-1789), il Tribunale di primo grado ha respinto le domande delle ricorrenti; la prima sentenza è stata impugnata dinanzi alla Corte di giustizia, che ha respinto il ricorso con sentenza 6 ottobre 2005, causa C-276/03 P, Scott/Commissione (Racc. pag. I-8437).

21 — Trasmessa insieme alla lettera della Commissione del 2 marzo 2001.

soltanto uno, per un importo pari ad EUR 165 887, era stato pagato dalla società Procter & Gamble, mentre gli altri cinque venivano sostituiti da tre avvisi emessi in epoca successiva, per un ammontare di EUR 881 015.

30. Nel marzo 2002 la Commissione invitava il governo francese a fornire aggiornamenti sugli sviluppi delle misure volte al recupero degli aiuti concessi illegalmente.

31. Tale governo rendeva noto che la Kimberly-Clark aveva impugnato i cinque avvisi di pagamento non ancora pagati — i due avvisi relativi all'acquisto dell'immobile e gli altri tre riguardanti la tassa di risanamento — con ricorsi proposti dinanzi al Tribunal administratif (tribunale di primo grado competente per il contenzioso amministrativo) di Orléans in data 29 ottobre e 27 novembre 2001 per quanto riguardava gli avvisi di pagamento relativi al bene immobile e in data 8 marzo 2002 contro i tre avvisi riguardanti la tariffa per la depurazione delle acque di scarico.

32. Il suddetto governo comunicava inoltre che, in base al diritto francese, i ricorsi proposti in tale ambito avevano effetto sospensivo dell'efficacia esecutiva degli avvisi di pagamento; la Commissione ha chiesto allora quali fossero i motivi di impugnazione e quali mezzi offrisse l'ordinamento francese per disapplicare tale sospensione e bloccare le somme dovute su conti della società interessata; tale istituzione si informava inoltre sul calendario dei procedimenti interni e sui mezzi di ricorso. Chiedeva, infine, che le fosse trasmessa una copia dei ricorsi pendenti dinanzi al giudice nazionale.

33. Nel luglio 2003 il governo francese comunicava alla Commissione che non disponeva degli strumenti giuridici per obbligare un organo giurisdizionale a ordinare il recupero degli aiuti concessi illegalmente prima che il tribunale amministrativo di primo grado si fosse pronunciato sul merito. Tale governo non trasmetteva alla Commissione le copie dei documenti processuali richiesti, con il motivo che non erano pubblici, bensì coperti da segreto processuale.

34. Infine, in esito ad una riunione tenutasi il 21 gennaio 2004 tra i servizi della Commissione e le autorità francesi allo scopo di riepilogare i procedimenti avviati contro la Francia in materia di aiuti, la detta istituzione comunitaria inviava una lettera reiterando le sue richieste. Constatando che anche i successivi solleciti del 9 marzo e del 29 aprile dello stesso anno erano rimasti senza risposta, la Commissione decideva di intraprendere un'azione giudiziaria.

IV — Procedimento dinanzi alla Corte di giustizia

35. Nel ricorso, depositato in cancelleria il 26 maggio 2005, la Commissione chiede di

dichiarare che la Francia, non avendo eseguito entro il termine previsto la decisione 2002/14, relativa all'aiuto di Stato concesso da taluni enti territoriali a favore della società Scott Paper SA/Kimberly-Clark, è venuta meno agli obblighi che ad essa incombono in forza dell'art. 249, quarto comma, CE e degli artt. 2 e 3 della detta decisione. La Commissione chiede altresì di condannare la convenuta alle spese.

36. Nel controricorso, depositato il 1° agosto 2005, il governo francese chiede alla Corte di respingere il ricorso per infondatezza e di imputare le spese alla Commissione.

37. Con la presentazione di una replica e di una controreplica si è conclusa la fase scritta del procedimento.

38. In assenza di richiesta dalle parti, si è soprasseduto alla fase orale.

V — Analisi del ricorso per inadempimento

A — *Motivi di ricorso*

39. In un documento del 2 luglio 2003, la cui autenticità non è stata contestata, le autorità francesi comunicavano alla Commissione che il giudice del Tribunal administratif di Orléans aveva sospeso il procedimento avviato contro i cinque avvisi di pagamento, in attesa che il Tribunale di primo grado delle Comunità europee si pronunciasse sulla validità della decisione 2002/14.

40. La Commissione imputa l'inadempimento tanto al comportamento dell'organo giurisdizionale francese quanto al sostegno dato dagli enti territoriali interessati al provvedimento di sospensione.

41. Dal momento che nel controricorso la Repubblica francese nega che il Tribunal administratif di Orléans abbia intrapreso alcuna iniziativa allo scopo di sospendere il ricorso dinanzi ad esso pendente, nella replica, la Commissione, da un lato, ha limitato la censura al carattere automatico della sospensione dell'efficacia esecutiva prevista dall'art. L 1617-5 del citato codice generale degli enti territoriali e alla totale mancanza di misure cautelari provvisorie miranti a invalidare la sospensione; dall'altro, tale istituzione ha aggiunto agli addebiti di inadempimento a carico della Repubblica francese la non veridicità della lettera del 2 luglio 2003 ed il silenzio ottenuto a fronte dell'insistente richiesta di informazioni per completare il fascicolo, comportamenti che sarebbero contrari all'obbligo di leale cooperazione sancito dall'art. 10 CE.

42. Pertanto, poiché l'oggetto della controversia è stato limitato ai suddetti addebiti,

nelle presenti conclusioni mi atterrò all'esame della compatibilità della normativa francese controversa con il diritto comunitario, segnatamente con l'art. 14, n. 3, del regolamento n. 659/1999, e alla verifica di un'eventuale violazione dell'art. 10 CE.

B — *La sospensione automatica dell'efficacia esecutiva degli avvisi di liquidazione alla luce del diritto comunitario*

43. Al centro di tale questione c'è la tensione tra l'autonomia processuale degli Stati membri e l'efficacia del diritto europeo, tensione che deve essere risolta attraverso la ricerca di un giusto equilibrio. A tale scopo, occorre richiamare tanto i principi generali dell'ordinamento comunitario, con particolare riguardo all'applicazione del diritto comunitario da parte dei giudici negli Stati membri dell'Unione, quanto i principi giurisprudenziali di effettività e di equivalenza elaborati dalla Corte di giustizia.

1. Considerazioni generali: effetto diretto, primato ed applicazione del diritto comunitario in sede giurisdizionale

44. È utile esaminare i principi di base del diritto comunitario di seguito esposti, benché ampiamente noti, poiché sono rilevanti al fine di inquadrare la soluzione desiderata.

45. La nostra rassegna ha inizio con la sentenza Van Gend & Loos, [22] che ha sancito il principio dell'effetto diretto delle norme comunitarie. Tale principio è stato ulteriormente definito con le sentenze Ratti [23] e Becker, [24] nel senso che, per avere effetto diretto, le norme devono apparire, quanto al contenuto, incondizionate e sufficientemente precise.

46. Con riferimento alle decisioni, come quella controversa nel presente procedimento, tale qualità si fa discendere abitualmente [25] dalla formulazione dell'art. 249, quarto comma, CE, che le definisce obbligatorie in tutti i loro elementi per i destinatari da esse designati. Per di più, l'assenza di un potere discrezionale di valutazione degli Stati membri quanto al risultato delle direttive — poiché essi scelgono solo la forma e i mezzi per raggiungere tale risultato —, non impedisce l'effetto diretto di tali atti normativi [26].

47. Il concetto esposto nel paragrafo precedente invalida l'affermazione della Repubblica francese secondo cui, in termini giuridici, non vi sarebbe stata una sospensione della decisione 2002/14, ma degli avvisi di pagamento emessi dagli enti territoriali, di guisa che le innegabili ripercussioni sulla decisione deriverebbero inevitabilmente dal principio dell'autonomia processuale.

22 — Sentenza 5 febbraio 1963, causa 26/62 (Racc. pag. 1).

23 — Sentenza 5 aprile 1979, causa 148/78, Ministero delle Finanze/Ratti (Racc. pag. 1629).

24 — Sentenza 19 gennaio 1982, causa 8/81, Becker/Finanzamt Münster-Innenstadt (Racc. pag. 53).

25 — G. Isaac, *Manual de derecho comunitario general*, 3ª ed., versione spagnola a cura di Germán-Luis Ramos Ruano, Ed. Ariel S.A., Barcellona, 1995, pag. 196.

26 — G. Isaac, op. cit., pag. 192.

48. Accogliere il ragionamento del governo convenuto significherebbe ammettere il fallimento della ripartizione delle funzioni disposta dal regolamento n. 659/1999, che attribuisce alla Commissione il potere di valutare gli aiuti e di esigere il loro recupero, e agli Stati membri la scelta dei mezzi per recuperare gli aiuti che sono stati dichiarati illegali e incompatibili con il mercato comune. Di fatto, tale ripartizione delle competenze provocherebbe conseguenze assurde qualora comportasse la possibilità per gli Stati membri di privare di efficacia gli atti comunitari ricorrendo all'astuzia dell'emissione di provvedimenti di esecuzione, facilmente impugnabili, allo scopo di evitare o mitigare conseguenze indesiderate, limitando in tal modo gli effetti di tali atti.

49. Occorre inoltre ricordare il principio del primato del diritto comunitario, riconosciuto per la prima volta nella sentenza Costa [27], in cui la Corte, secondo le parole di un altro grande trattatista francese, ha proclamato tale concetto che è fondamentale per il diritto comunitario nel suo insieme, estendendone la portata a tutto il diritto nazionale [28] e stabilendo, come corollario, che il diritto comunitario debba prevalere, in caso di conflitto, di fronte al governo e all'amministrazione, al potere legislativo e giudiziario [29].

50. La giustezza di tali misure si rileva nella sentenza Simmenthal, che ha attribuito al giudice nazionale il compito di assicurare la piena efficacia delle norme comunitarie [30], disapplicando, all'occorrenza, di propria iniziativa, qualsiasi disposizione contrastante della legislazione nazionale, anche posteriore, senza dover chiedere o attendere la previa rimozione in via legislativa o mediante qualsiasi altro procedimento costituzionale [31].

51. La chiarezza di tali affermazioni ci consente di interpretare correttamente il principio dell'autonomia processuale nazionale: non si tratta di restituire agli Stati membri, anche solo parzialmente, la competenza a fissare norme o ad adattarne l'applicazione in funzione dei loro interessi, ma di rafforzare l'efficacia del diritto comunitario e di agevolarne la piena attuazione [32] in modo uniforme, diretto ed immediato [33].

52. In tale prospettiva, la libertà degli Stati membri in relazione alle modalità di recepimento dell'acquis comunitario negli ordinamenti nazionali si configura, quindi, come un meccanismo di cooperazione volto alla

27 — Sentenza 15 luglio 1964, causa 6/64, Flaminio Costa/ENEL (Racc. pag. 1141).

28 — D. Simon, *Le système juridique communautaire*, Ed. Presses universitaires de France, 3ª ed., Parigi, 2001, pag. 410.

29 — D. Simon, op. cit., pag. 411.

30 — Nelle mie conclusioni presentate il 16 marzo de 2006 nelle cause riunite C-392/04 e C-422/04, i-21 Germany e Isis Multimedia (non ancora decisa con sentenza, paragrafo 90 e segg.), spiego che gli sviluppi di tale dottrina, riferita alle direttive, costituiscono deviazioni dal concetto originale, provocate dal non riconoscimento dell'effetto diretto orizzontale di tali strumenti normativi (paragrafo 91). Evidentemente, tale considerazione non è trasferibile ai regolamenti e alle decisioni che, per definizione, possiedono tale qualità.

31 — Sentenza 9 marzo 1978, causa 106/77, Simmenthal (Racc. pag. 629, punto 24).

32 — Sentenza 13 luglio 1972, causa 48/71, Commisisone/Italia (Racc. pag. 529, punto 7).

33 — Sentenza 19 dicembre 1968, causa 13/68, Salgoil (Racc. pag. 662, in particolare, a pag. 661).

realizzazione dello stesso scopo perseguito dal legislatore dell'Unione, che consiste nel contribuire a dare piena efficacia alle norme giuridiche di tale ordinamento e non nel porre un freno che ne limiti la forza. Sebbene la Corte di giustizia, in mancanza di una normativa comunitaria applicabile, rinvii ai procedimenti interni dei diversi Stati membri [34], questi devono comunque evitare di mettere in pericolo il conseguimento degli obiettivi perseguiti dal Trattato [35].

53. Con tali premesse, si dovrebbe rimproverare al Tribunal administratif de Orléans il fatto di non aver eluso l'applicazione dell'art. L 1617-5 del codice generale degli enti territoriali per accelerare il pagamento degli avvisi emessi dagli enti territoriali interessati, allo stesso modo in cui la sentenza Factortame III aveva ingiunto alla High Court of Justice di eludere il requisito previsto dal diritto inglese di fornire la prova di abuso di potere nell'esercizio di una pubblica funzione (misfeasance in public office) per far sorgere la responsabilità delle pubbliche autorità, requisito inconcepibile in riferimento al legislatore [36].

54. Orbene, apparirebbe affrettato un giudizio che si basasse su tali affermazioni, poiché la stessa giurisprudenza della Corte, in un secondo momento, ha mitigato tale dottrina e ha inquadrato il principio dell'autonomia processuale, come è stato descritto nel paragrafo 52 di queste conclusioni, all'interno di limiti più precisi. È pertanto opportuno esaminare l'evoluzione di tale dottrina alla luce dell'introduzione dei concetti di effettività e di equivalenza.

2. Il principio di effettività

55. Secondo la Commissione, i cinque anni intercorsi tra l'adozione della decisione 2002/14 e la presentazione del ricorso in esame dimostrano che la Francia, se si eccettua la somma di EUR 165 887,4 rimborsata dalla Procter & Gamble, non ha recuperato gli aiuti concessi illegalmente alla Scott SA, violando, in tal modo, l'art. 14, n. 3, del regolamento n. 659/1999.

56. La Commissione attribuisce tale situazione al carattere automatico della sospensione del procedimento in ambito nazionale [37], caratteristica che, unita alla mancanza di qualsiasi opzione per compensare la detta sospensione ricorrendo a mezzi alternativi, contravviene al principio di effettività, contenuto nella suddetta disposizione.

34 — Sentenza 11 febbraio 1971, causa 39/70, Norddeutsches Vieh- und Fleischkontor (Racc. pag. 49); v., inoltre, sentenze 16 dicembre 1976, causa 33/76, REWE/Landwirtschaftskammer Saarland (Racc. pag. 1989), e causa 45/76, Comet/Produktschap voor Siergewassen (Racc. pag. 2043).

35 — V. Constantinesco, «L'article 5 C.E.E., de la bonne foi à la loyauté communautaire», *Du droit international au droit de l'intégration*, Liber Amicorum Pierre Pescatore, Nomos Verlag, Baden-Baden, 1987, pag. 97.

36 — Sentenza 5 marzo 1996, cause riunite C-46/93 e C-48/93, Brasserie du Pêcheur e Factortame (Racc. pag. I-1029, in particolare punto 73).

37 — La Commissione richiama l'attenzione sul carattere eccezionale di tale istituto giuridico per lo stesso ordinamento francese e lo oppone al principio generale del diritto amministrativo francese, sancito dall'art. L 4 del Code de Justice administrative (codice di procedura del contenzioso amministrativo), citando R. Chapus, *Droit du Contentieux administratif*, 11ª ed., Ed. Domat, Parigi, 2004, punto 457 e segg.

57. Al riguardo, tale organo ricorda inoltre le condizioni restrittive cui la giurisprudenza consolidata della Corte di giustizia assoggetta gli ordinamenti nazionali per impedire che gli atti giuridici comunitari vengano privati dei loro effetti. Essa ritiene, in particolare, che nel caso degli aiuti a favore della Scott SA non sia stata dimostrata l'urgenza di evitare che parte richiedente soffrisse un danno grave e irreparabile [38].

58. A giustificazione del mancato recupero, in tempi brevi, degli aiuti concessi illegalmente, il governo convenuto non deduce l'esistenza di un impedimento assoluto, bensì asserisce di aver fatto tutto ciò che era necessario per ottenere il rimborso del beneficio accordato alla Scott SA. Essa adduce, inoltre, che il recupero è ancora possibile, considerato il carattere provvisorio della sospensione, che è stata accordata in attesa che il giudice nazionale emetta una sentenza.

59. Per giustificare il suo comportamento, la Repubblica francese afferma che il principio di effettività si basa su un'interpretazione storica, in quanto la versione definitiva del regolamento n. 659/1999 ha omesso una frase che compariva nella proposta di regolamento [39] in chiusura dell'art. 14, n. 3, a' termini della quale «[i] ricorsi a norma della legislazione nazionale non hanno effetto sospensivo», omissione che dimostrerebbe la volontà del legislatore dell'Unione di permettere una tale circostanza.

60. La tesi del governo francese non mi sembra accoglibile per le ragioni di seguito esposte.

61. Il principio di effettività nasce con le citate sentenze Rewe e Comet [40], anche se la sua prima applicazione risale alla sentenza San Giorgio [41], in cui la Corte ha dichiarato che «uno Stato membro non può subordinare il rimborso di tributi nazionali riscossi in contrasto con quanto disposto dal diritto comunitario (...) a criteri di prova che rendano praticamente impossibile l'esercizio di tale diritto [42]».

62. Il suddetto principio si è poi evoluto nell'ambito di controversie riguardanti disposizioni europee che conferivano diritti ai singoli, motivo per cui ne è stata sottolineata la stretta convergenza concettuale con l'obbligo degli Stati membri di

38 — Sentenze 21 febbraio 1991, cause riunite C-143/88 e C-92/89, Zuckerfabrik Süderdithmarschen e Zuckerfabrik Soest (Racc. pag. I-415, punto 23 e segg.), e 9 novembre 1995, causa C-465/93, Atlanta Fruchtgesellschaft e a. (Racc. pag. I-3761). Si tengano a mente, inoltre, le ulteriori condizioni che devono sussistere a tenore della prima sentenza summenzionata: fondati dubbi circa la validità dell'atto comunitario; rinvio della relativa questione pregiudiziale su tale punto da parte dello stesso giudice che ha adottato il provvedimento di urgenza, salvo che la questione della validità dell'atto comunitario impugnato sia stata deferita alla Corte per altre vie, e la presa in considerazione dell'interesse della Comunità a che non venga interrotta l'applicazione delle sue norme.

39 — Proposta di regolamento (CE) del Consiglio recante modalità di applicazione dell'articolo 93 del trattato CE (COM/98/0073 def. — CNS 98/0060) (GU C 116 del 16 aprile 1998, pag. 13).

40 — Cit. supra, alla nota 34.

41 — Sentenza 9 novembre 1983, causa 199/82, San Giorgio (Racc. pag. 3595).

42 — Sentenza San Giorgio, cit., punto 18.

garantire l'accesso ai ricorsi giurisdizionali ad ogni persona comunitaria i cui diritti siano violati [43], ed è stato messo in relazione, per coerenza intellettuale, con il diritto ad un processo con tutte le garanzie («droit au juge») [44].

63. Si potrebbe quindi discutere sul fatto che la Commissione si avvalga di tale principio fondamentale per esigere l'esecuzione delle sue decisioni, tematica che apre la discussione sulla possibilità di considerare la Commissione come «persona comunitaria». Tuttavia, dobbiamo evitare tale discussione, in quanto lo stesso art. 14, n. 3, del regolamento n. 659/1999 stabilisce chiaramente che «il recupero va effettuato senza indugio secondo le procedure previste dalla legge dello Stato membro interessato, a condizione che esse consentano l'esecuzione immediata ed effettiva della decisione della Commissione».

64. L'impronta del principio di effettività in tale norma è talmente palese che la Commissione non ha bisogno di dimostrare la propria qualità di «persona comunitaria» che agisce per ottenere la riparazione di una situazione giuridica violata. Non si tratta di un principio generale, ma di un imperativo giuridico sancito da un atto normativo a sostegno della richiesta di tale organo comunitario.

65. L'argomento avanzato dalle autorità francesi a discarico, riguardante un presunto esaurimento di tutte le loro capacità di azione, richiede una precisazione.

66. È vero che gli enti territoriali di cui trattasi avevano provveduto ad emettere avvisi di pagamento e a trasmetterli alla Scott SA per la riscossione con relativa premura. Dalla prospettiva dell'amministrazione pubblica, l'impugnazione di tali provvedimenti in un procedimento contenzioso costituiva un ostacolo all'operazione di recupero, data la sospensione automatica dell'efficacia esecutiva di tali provvedimenti.

67. Tuttavia, a fronte di tale ostacolo di natura giuridico-amministrativa, la giurisprudenza Simmenthal [45] avrebbe dovuto spingere il giudice francese a valutare, per lo meno, l'opportunità di disapplicare l'art. L 1617-5 del codice generale degli enti territoriali per assicurare la piena efficacia della decisione 2002/14, dato che la sospensione automatica dell'esecuzione della decisione non gli impediva, in base alle sentenze Kraaijeveld [46] e Eco Swiss, [47] di rilevare

43 — Obbligo che trae origine dalla sentenza 15 maggio 1986, causa 222/84, Johnston (Racc. pag. 1651).

44 — P. Girerd, «Les principes d'équivalence et d'effectivité: encadrement ou désencadrement de l'autonomie procédurale des Etats membres?», *Revue trimestrielle de droit européen*, 38 (1), gennaio/marzo 2002, pag. 86.

45 — Cit. supra, nota 31.

46 — Sentenza 24 ottobre 1996, causa C-72/95 (Racc. pag. I-5403).

47 — Sentenza 1° giugno 1999, causa C-126/99 (Racc. pag. I-3055).

d'ufficio il primato del diritto comunitario [48], come è stato ricordato nei precedenti paragrafi [49].

68. Ciononostante, che i giudici francesi non possono contrastare l'effetto sospensivo *ex lege* nel proprio ordinamento giuridico, aspetto sulle cui ripercussioni mi soffermerò più avanti.

69. Inoltre, al fine di rafforzare il principio di effettività, la Corte di giustizia ha reso sempre più arduo provare che lo Stato membro ha adempiuto i suoi obblighi, pur non essendo riuscito a recuperare l'aiuto finanziario dichiarato illegale e incompatibile con il mercato comune.

70. Così, secondo una giurisprudenza consolidata, il solo motivo di difesa che uno Stato membro può opporre al ricorso per inadempimento proposto sulla base dell'art. 88, n. 2, CE, è quello dell'impossibilità di dare correttamente esecuzione alla decisione [50].

71. Tuttavia, le autorità francesi negano espressamente tale argomento a discarico, motivo per cui non occorre esaminarlo, dato che non spetta alla Corte di giustizia fornire tali elementi di propria iniziativa.

72. Asserendo di aver fatto quanto era in suo potere, il governo francese vuole introdurre nella prassi giurisprudenziale di questa Corte un altro motivo di difesa; ma, poiché non ne indica il fondamento, sembra piuttosto addurre a giustificazione caratteristiche peculiari dell'ordinamento giuridico interno: in pratica, la menzionata sospensione dell'efficacia esecutiva degli avvisi di pagamento.

73. Orbene, alla luce di una dottrina consolidata che non ammette tale tipo di giustificazioni [51], la Corte di giustizia ha respinto l'idea che, assumendo la forma di un onere fiscale retroattivo, il recupero dell'aiuto sarebbe incompatibile con il diritto costituzionale degli Stati membri [52]. Qualora la

48 — Senza dubbio, è stato molto più efficace e persuasivo l'avvocato generale Darmon, nelle sue conclusioni relative alla causa nella quale è stata pronunciata la sentenza 11 luglio 1991, cause riunite da C-87/90 a C-89/90, Verholen e a. (Racc. pag. I-3757, punto 19), in cui, muovendo dal principio del primato del diritto comunitario, ipotizza non la mera facoltà, ma il dovere del giudice nazionale di sollevare d'ufficio il problema dell'esistenza di una norma comunitaria.

49 — La sentenza 14 dicembre 1995, cause riunite C-430/93 e C-431/93, Van Schijndel e Van Veen (Racc. pag. I-4705) ha ammesso la «passività» del giudice nazionale al momento di esaminare d'ufficio il diritto comunitario nell'ambito di procedimenti civili in cui vige il principio dispositivo, modulando la portata del principio di effettività; ciononostante, tale sentenza è irrilevante ai fini del presente ricorso. Non serve neppure prendere in esame la più recente sentenza 16 marzo 2006, causa C-234/04, Kapferer/Schlank (Racc. pag. I-2585), poiché si riferiva al caso di un giudice nazionale che si opponga ad una sentenza contraria al diritto comunitario, sebbene dotata della forza di cosa giudicata.

50 — Sentenze 23 febbraio 1995, causa C-349/93, Commissione/Italia (Racc. pag. I-343, punto 12); 4 aprile 1995, causa C-348/93, Commissione Italia (Racc. pag. I-673, punto 16), e 22 marzo 2001, causa C-261/99, Commissione/Francia (Racc. pag. I-2537, punto 23).

51 — Sentenza 27 aprile 1988, causa 225/86, Commissione/Italia (Racc. pag. 2271, punto 10).

52 — Sentenza 10 giugno 1993, causa C-183/91, Commissione/Grecia (Racc. pag. I-3131, punto 17).

Francia considerasse sufficiente il carattere temporaneo del provvedimento sospensivo per dimostrare che il recupero è ancora possibile, basterebbe constatare il ritardo accumulato — più di cinque anni — per invalidare tale argomento.

74. Sempre allo scopo di rafforzare l'efficacia del diritto comunitario, secondo la giurisprudenza, uno Stato membro che, al momento dell'esecuzione di una decisione della Commissione in materia di aiuti, incontri difficoltà impreviste e imprevedibili, deve sottoporre tali problemi alla valutazione della suddetta istituzione, proponendo opportune modifiche. In questo caso la Commissione e lo Stato membro, in ossequio alla norma che prescrive agli Stati membri e alle istituzioni comunitarie obblighi reciproci di leale collaborazione, norma che informa l'art. 10 CE, devono collaborare in buona fede onde superare le difficoltà osservando scrupolosamente le disposizioni del Trattato, in particolare quelle relative agli aiuti [53].

75. Risulta dagli atti che la Repubblica francese non si è mai conformata a tali criteri, non avendo intrapreso alcuna riforma della normativa controversa.

76. Si deve analogamente respingere l'argomento relativo alla soppressione dell'ultima frase della proposta di regolamento n. 659/1999, inteso a dimostrare che i ricorsi a norma della legislazione nazionale possono avere effetto sospensivo.

77. La menzione del parere emesso dal Comitato delle Regioni, inclusa dal governo francese nel controricorso [54], conferma semplicemente l'attenzione prestata dal legislatore comunitario al fine di non invadere le competenze degli Stati membri in materia di procedimenti per il recupero degli aiuti. Tuttavia tale governo sbaglia allorché deduce da tale comportamento del legislatore che l'effetto sospensivo di un provvedimento viene considerato lecito in qualunque circostanza, poiché non sfugge ai principi del diritto comunitario, la cui applicazione è pacifica.

78. Il fatto che dalla versione definitiva sia stata soppressa l'ultima frase dell'art. 14, n. 3, della proposta di regolamento n. 659/1999, significa che viene conservato lo statu quo, giacché il diritto dell'Unione è rimasto immutato. Di conseguenza rimangono validi i criteri stabiliti dalla Corte di giustizia nella citata sentenza Zuckerfabrik perché i giudici nazionali ordinino la sospensione di provve-

53 — Sentenze 2 febbraio 1989, causa 94/87, Commissione/Germania (Racc. pag. 175, punto 9), e 27 giugno 2000, causa C-404/97, Commissione/Portogallo (Racc. pag. I-4897, punto 40).

54 — Si riferisce al Parere del Comitato delle Regioni in merito alla «Proposta di regolamento (CE) del Consiglio recante modalità di applicazione dell'articolo 93 del trattato CE» e ai «Margini d'azione a livello regionale e comunale nella politica economica e nel controllo comunitario degli aiuti» [CdR 284/98 def] (GU C 93 del 6 aprile 1999, pag. 64).

dimenti amministrativi nazionali emessi per dare esecuzione alle norme europee. Si deve sottolineare che tale sentenza ha richiesto la sussistenza delle stesse condizioni previste per le domande di provvedimenti urgenti dinanzi alla Corte di giustizia [55].

79. Per procedere in tal modo, il giudice nazionale deve verificare se sussistano le condizioni che lo autorizzano a ordinare la sospensione. Orbene, mantenendo il carattere automatico della norma controversa, il legislatore francese presuppone che tali condizioni siano soddisfatte in tutti procedimenti cui essa viene applicata e che mettono in gioco l'effettività del diritto comunitario, in palese contrasto con il carattere eccezionale che il Trattato attribuisce ai provvedimenti cautelari.

80. Inoltre, il detto legislatore impedisce ai giudici nazionali di verificare se l'atto comunitario verrebbe ad essere privato di efficacia in difetto di una sua applicazione immediata, verifica cui gli organi giurisdizionali nazionali sono tenuti in forza della suddetta sentenza [56], e rende loro difficile valutare d'ufficio il diritto comunitario, soprattutto in quanto consta che l'ordinamento giuridico francese non prevede alcuna possibilità di neutralizzare le conseguenze dell'art. L 1617-5 del codice generale degli enti territoriali [57].

81. Di conseguenza, l'applicazione di tale disposizione e, in particolare, la sua influenza sugli avvisi di pagamento emanati in esecuzione del dispositivo della decisione 2002/14 comportano un'inosservanza del principio di effettività, per il fatto che la detta norma accorda una tutela cautelare sproporzionata, in quanto ne prevede la concessione in forma automatica e impedisce al giudice nazionale di esercitare le sue competenze nei limiti stabiliti dalla sentenza Zuckerfabrik.

82. Riassumendo, non è accoglibile l'argomento del governo convenuto secondo cui esso avrebbe fatto tutto il possibile per conformarsi alla decisione 2002/14. Alla luce di quanto esposto in precedenza, si deve perciò ritenere che la Repubblica francese sia venuta meno ai suoi obblighi avendo dato esecuzione a tale atto comunitario attraverso un procedimento che riduce l'effettività del diritto dell'Unione, con il corollario che l'aiuto concesso illegalmente alla Scott SA non è stato recuperato.

55 — Sentenza Zuckerfabrik, cit., punto 27 e segg.

56 — Sentenza Zuckerfabrik, cit., punto 31.

57 — In termini di risultato, la normativa francese somiglia alla legislazione belga che ha dato luogo alla sentenza 14 dicembre 1995, causa C-312/93, Peterbroeck (Racc. pag. I-4599), in cui la Corte ha dichiarato che il diritto comunitario osta all'applicazione di una norma processuale nazionale che vieta al giudice nazionale, di valutare d'ufficio la compatibilità di un provvedimento di diritto nazionale con una disposizione comunitaria, quando quest'ultima non sia stata invocata dal singolo entro un determinato termine; poiché opera ex lege, l'art. L 1617-5 evita che l'organo giurisdizionale francese esamini i provvedimenti di sospensione degli avvisi di pagamento, e pertanto non può neanche invocare d'ufficio il diritto comunitario.

3. Il principio di equivalenza

83. La Commissione eccepisce la violazione del principio di equivalenza, in quanto il diritto francese stabilisce che l'impugnazione degli atti provoca la sospensione dell'obbligo tributario solo quando quest'ultima venga accordata dall'organo giurisdizionale competente [58] e che i crediti di qualsiasi natura, derivanti da una decisione finale avversa, beneficino del regime nazionale più appropriato allo scopo di assicurare l'esecuzione immediata ed effettiva delle prescrizioni del regolamento n. 659/1999.

84. Da parte sua, il governo francese replica che il procedimento applicato dagli enti territoriali interessati non distingue gli avvisi di pagamento in base all'origine, comunitaria o nazionale, presentando pertanto un carattere neutrale che non infrange il principio di equivalenza.

85. Secondo tale principio di base, il cui rigore iniziale si è progressivamente attenuato [59], in mancanza di provvedimenti comunitari, il rinvio all'ordinamento giuridico degli Stati membri viene effettuato con la premessa di stabilire «le modalità procedurali delle azioni giudiziali intese a garantire la tutela dei diritti spettanti ai singoli in forza delle norme comunitarie aventi efficacia diretta [60]».

86. Inoltre, la Corte di giustizia ha aggiunto che spetta ai giudici nazionali di tali Stati membri verificare se le norme procedurali destinate a garantire i diritti derivanti ai singoli dal diritto comunitario siano conformi al principio dell'equivalenza [61]. A tal fine, il giudice nazionale deve determinare i criteri che identificano un'istanza simile basata sul diritto interno e dimostrare che il suo utilizzo viene considerato più favorevole rispetto all'utilizzo dei ricorsi fondati su una violazione del diritto comunitario [62].

87. Poiché, dunque, il giudice nazionale è l'unico ad avere una conoscenza delle modalità procedurali che gli consenta di effettuare la suddetta comparazione [63], non deve sorprendere il fatto che l'osservanza del principio di equivalenza incomba in larga misura ai giudici nazionali. Nella presente causa, tuttavia, l'automatismo dell'art. L 1617-5 del codice generale degli enti territoriali consente appena al Tribunal administratif di Orléans di esercitare le sue funzioni, come è stato già rilevato.

58 — Si riferisce al Memento Fiscal 2004 Francis Lefebvre, Ed. Francis Lefebvre, 8ª ed., 2003, pag. 1033, par. 7010 e segg.

59 — L. Sevón, «El juez nacional como juez comunitario: el principio de autonomía procesal y sus límites», *Coloquio sobre la cooperación entre el Tribunal de Justicia y los órganos jurisdiccionales nacionales*, Comunità europee, Lussemburgo, 2003, pag. 62.

60 — Sentenza Rewe, cit., punto 5, terzo paragrafo.

61 — Sentenza 1° dicembre 1998, causa C-326/96, Levez (Racc. p. I-7835, punto 39); v., inoltre, sentenza 10 luglio 1997, causa C-261/95, Palmisani (Racc. pag. I-4025, punto 33).

62 — P. Girerd, op. cit., pag. 79; v. anche P.J.G. Kapteyn, e P. VerLoren van Themaat, *An Introduction to the Law of the European Communities: from Maastricht to Amsterdam*, Ed. Kluwer, 3ª ed., Londra, 1998, pag. 561.

63 — Sentenza Levez, cit., punto 43.

88. Così, da un lato, non spetta a questa Corte valutare le disposizioni del diritto francese, mentre dall'altro, nella sentenza Edis, anch'essa vertente sulla materia fiscale, la stessa Corte ha precisato che il rispetto del principio di equivalenza presuppone che la modalità controversa si applichi indifferentemente, per lo stesso tipo di tasse o canoni, ai ricorsi fondati sulla violazione del diritto comunitario e a quelli fondati sull'inosservanza del diritto interno; viceversa, questo principio non può essere interpretato nel senso che obblighi uno Stato membro ad estendere a tutte le azioni di ripetizione di tasse o canoni riscossi in violazione del diritto comunitario la sua disciplina interna più favorevole in materia di rimborso [64].

89. Poiché nella specie non viene contestato il fatto che i provvedimenti controversi siano stati sottoposti ad un procedimiento identico a quello previsto per gli avvisi di pagamento emessi in base ad una norma del diritto francese, non è riscontrabile in questo caso una discriminazione nell'esecuzione della decisione 2002/14. Sarebbe diverso se la Commissione avesse scelto un mezzo diverso con il quale ottenere soddisfazione per la richiesta di rimborso degli aiuti concessi illegalmente alla Scott SA, ma questo problema sposta la questione nell'ambito dell'effettività, aspetto, questo, che ho già esaminato.

90. In base alle considerazioni che precedono, suggerisco di dichiarare l'inadempimento della Repubblica francese in quanto, sebbene il metodo utilizzato per recuperare gli aiuti non fosse in contrasto con il principio di equivalenza, la sospensione automatica dell'efficacia esecutiva degli avvisi di pagamento nazionali impedisce il recupero immediato di tali aiuti, come esige il regolamento n. 659/1999, mettendo a rischio l'effettività del diritto comunitario.

64 — Sentenza 15 settembre 1998, causa C-231/96, Edis (Racc. pag. I-4951, punto 36).

C — *Su un'eventuale violazione dell'obbligo di leale cooperazione da parte della Repubblica francese* [65]

91. A rigor di termini, in considerazione dell'inadempimento constatato in relazione al principio di effettività, non sarebbe necessario esaminare le conseguenze del comportamento tenuto dalla Repubblica francese durante la fase precontenziosa, sicché le considerazioni svolte in questa parte delle presenti conclusioni rivestono un carattere sommario e vengono esposte a titolo complementare.

92. La Commissione rimprovera alla Francia di averle fornito informazioni errate circa gli sviluppi dell'esecuzione della decisione 2002/14; concretamente, la Commissione si riferisce al dato contenuto nella lettera del 2

65 — L'ammissibilità della censura è fuori discussione, poiché, pur essendo stata introdotta nella replica, ciò che la renderebbe sospetta, si fonda su un fatto di cui la ricorrente è venuta a conoscenza dopo l'avvio del presente procedimento dinanzi alla Corte di giustizia.

luglio 2003, secondo cui «il giudice ha sospeso il procedimento in attesa che [il Tribunale di primo grado] si pronunci sulla validità della decisione della Commissione».

93. La Repubblica francese non si è espressa in proposito.

94. Sebbene l'obbligo di leale cooperazione di cui all'art. 10 CE, interpretato correttamente, esiga che gli Stati membri collaborino in buona fede con le istituzioni comunitarie, non mi pare che una dichiarazione di inadempimento possa fondarsi direttamente su un errore qualsiasi, per quanto maldestro esso possa sembrare.

95. Senza dubbio, l'errore contenuto nella lettera delle autorità francesi ha inciso sulla proposizione del ricorso della Commissione, che era stato impostato sul comportamento dell'organo giurisdizionale nazionale. Tuttavia, senza sminuire l'importanza di un incidente tanto spiacevole, causato da un comportamento negligente che non corrisponde certo a quanto ci si dovrebbe aspettare dalle autorità degli Stati membri, tale errore non ha privato di contenuto la domanda della Commissione né ha inciso sugli altri argomenti dedotti.

96. Pertanto, dovrebbe essere sufficiente ammonire le autorità francesi, chiedendo loro di mantenere il grado di diligenza con il quale agiscono abitualmente. Non per nulla la Francia, uno dei paesi fondatori della Comunità, ha sempre incoraggiato l'integrazione europea con impegno e spirito costruttivo.

97. Un'analoga soluzione si applica alla censura mossa dalla Commissione in relazione ad un eventuale inadempimento della Francia derivante dal fatto che tale Stato membro non ha mai risposto alle numerose lettere che essa gli aveva inviato.

98. Benché un comportamento del genere contravvenga alle regole di cortesia e comprometta il buon andamento dei rapporti tra gli Stati membri e le istituzioni europee, non possiamo attribuire a tale condotta conseguenze giuridiche. Peraltro, gli Stati membri sono liberi di scegliere la strategia di difesa più efficace per la tutela dei loro interessi.

99. A tenore di quanto esposto nei precedenti paragrafi, ritengo che non possa trovare accoglimento la censura secondo cui i comportamenti suindicati costituirebbero una violazione dell'obbligo di leale cooperazione sancito dall'art. 10 CE.

D — *Osservazioni conclusive*

100. Se qualcuno mi avesse detto che per la sua celebre commedia «Aspettando Godot» [66] Samuel Beckett si era ispirato ad un caso di recupero degli aiuti, probabilmente non gli avrei creduto, anche se, essendo giunto il momento di scrivere la parte finale delle presenti conclusioni, confesso che la pazienza e la perseveranza dimostrate dalla Commissione nel tentativo di recuperare gli aiuti mi hanno ricordato questa grande opera del teatro dell'assurdo.

101. Dopo più di vent'anni dalla concessione degli aiuti alla Scott SA ed a sei anni circa dalla data in cui avrebbe dovuto prodursi il recupero, solo l'1 % o poco più delle somme dovute è stato pagato e, per ironia della sorte, da una società che non era neppure tenuta a farlo, in base alla decisione 2002/14!

102. Dinanzi al crescente numero dei casi in materia di recupero degli aiuti che pendono dinanzi alla Corte di giustizia, come ho ricordato precedentemente, difficilmente potrei condividere l'ottimismo mostrato da una parte della dottrina che crede scongiurato il pericolo di un'applicazione inadeguata e disuguale delle norme sul recupero degli aiuti di Stato, grazie alla progressiva delimitazione del principio dell'autonomia processuale degli Stati membri, operata attraverso i ricorsi per inadempimento, di annullamento e pregiudiziali [67].

103. Senza la minima intenzione di criticare l'opera della Corte di giustizia in questo campo — peraltro intrapresa con l'ausilio degli scarsi mezzi offerti dal Trattato, che non prevede una procedura esecutiva —, non possiamo evitare di ammettere la triste realtà e gli scarsi risultati ottenuti, se vogliamo stimolare una profonda riflessione sulle cause che stanno alla base di tale fenomeno.

104. Occorre segnalare, anzitutto, la posizione ambigua dei paesi dell'Unione europea che non cessano di distribuire aiuti, probabilmente con lodevoli intenzioni, pur in violazione del diritto comunitario. Quando poi arriva il momento di richiedere agli Stati membri la collaborazione necessaria per recuperare le somme erogate illegittimamente, vengono usati gli argomenti più peregrini per dare fondamento al controricorso nell'ambito del procedimento per inadempimento cui la Commissione è costretta a ricorrere dopo aver constatato la ripetuta inefficacia di altre azioni, ammesso che riceva una risposta e non le accada, come è successo nel caso di specie, come a quel

66 — S. Beckett, *Aspettando Godot*, in Teatro, a cura di Paolo Bertinetti, Einaudi 2002.

67 — K. Lenaerts, «L'articulation entre ordres juridiques à l'œuvre: le régime de récupération des aides d'État versées en violation du droit communautaire», *Problèmes d'interprétation: à la mémoire de Constantinos N. Kakouris*, Ed. Bruylant, Bruxelles, 2004, pag. 282.

colonnello che non aveva nessuno che gli scrivesse [68].

105. In secondo luogo, la Commissione dovrebbe gestire più efficientemente le richieste di recupero in quest'area, poiché è vero che essa gode di un ampio potere discrezionale, ma è altrettanto vero non è stata dotata degli strumenti più adeguati per reprimere i comportamenti che impediscono la restituzione degli aiuti statali; a ciò si aggiunge il fatto che la condotta della Commissione ha oscillato tra atteggiamenti eccessivamente flessibili in alcune occasioni e posizioni utopistiche e ostinate in altre, tanto che la detta istituzione è fondatamente stata accusata di mantenere un «rigore di facciata» [69].

106. Non di rado, la Commissione gioca la sua ultima carta chiedendo alla Corte di giustizia di dichiarare l'inadempimento dello Stato membro recalcitrante. Tuttavia, gli scarsi risultati ottenuti finora mi portano ad esprimere due considerazioni.

107. Da una parte, le sentenze emesse nei ricorsi presentati a norma dell'art. 226 CE o dell'art. 88, n. 2, secondo comma, CE, come nel caso in esame, non possono supplire alla mancanza di titoli esecutivi a livello comunitario, per cui la loro utilità si riduce notevolmente. Pretendere che tali decisioni costituiscano la base per una futura imposizione di una penalità ai sensi dell'art. 228 CE suona quasi puerile, poiché in tal modo si fa il gioco di chi cerca solamente di far passare il tempo senza restituire gli aiuti. In tale quadro, converrebbe sperimentare un uso più selettivo del ricorso per inadempimento, in cui si valuti quali casi possano veramente servire da esempio e quali invece facciano intuire una scarsa cooperazione da parte degli Stati membri. La Commissione conosce fin troppo bene i criteri per identificare i casi più urgenti.

108. D'altra parte, le sedi in cui tali questioni possono essere discusse sono esageratamente numerose e perfino spropositate in confronto al magro bottino di rimborsi ottenuti: nulla impedisce che una decisione di recupero degli aiuti venga impugnata dinanzi al Tribunale di primo grado e in un successivo ricorso avverso la sentenza di quest'ultimo dinanzi alla Corte di giustizia; anche i provvedimenti di esecuzione di un atto comunitario adottati a livello nazionale possono essere impugnati, con gli inconvenienti che spesso ne derivano, come il caso in esame ha posto in evidenza; è anche possibile che il giudice nazionale sottoponga alla Corte di giustizia una questione pregiudiziale avente ad oggetto la validità della decisione comunitaria all'origine del provvedimento amministrativo nazionale o la compatibilità delle disposizioni di esecuzione con tale

68 — Nel racconto «Nessuno scrive al colonnello» (Mondadori, 2001), Gabriel García Márquez narra un altro esempio di attesa assurda e tragica, quella di un colonnello che, ogni settimana da dieci anni a questa parte, scende al fiume in cerca della barca che porta la posta, e che, forse, porterà anche la tanto attesa lettera proveniente dalla capitale, in cui sta scritto che gli verrà concessa una pensione per aver partecipato ad una delle rivoluzioni che hanno scosso il paese nel quale è ambientata la trama. Il colonnello, che non svolge alcuna occupazione o attività economica, ma confida solamente nel fatto che la pensione gli permetterà di vivere con maggior benessere, cade sempre più in miseria. Alla fine, quando ormai la moglie è costretta a cucinare i sassi perché i vicini non pensino che a lei e al marito manchino gli alimenti, la lettera recante la buona notizia non è ancora arrivata.

69 — M. Karpenschif, «La récupération des aides nationales versées en violation du droit communautaire à l'aune du règlement nº 659/1999: du mythe à la réalité ?», *Revue trimestrielle de droit européen*, 37 (3), luglio/settembre 2001, pag. 551 e segg., in particolare pag. 563.

decisione. Inoltre, la Commissione ricorre senza esitazioni al contenzioso per inadempimento, quando la procedura di recupero si rivela infruttuosa.

109. Siffatto arsenale di misure si protrae da anni e non riesce a superare l'ostinata situazione di morosità che si crea in queste situazioni, poiché esistono pochi esempi di Stati membri che dispongono di una struttura apposita per il recupero degli aiuti e di una politica di repressione di questi ultimi che solo si avvicinino alle strutture e alle politiche della Comunità.

110. Infine, non dobbiamo dimenticare la necessità di ristabilire la concorrenza, ripristinando l'equilibrio del mercato com'era all'epoca in cui è stato erogato l'aiuto. Nella presente causa, far valere questa *ultima ratio* della normativa sugli aiuti di Stato [70] sconfina nel sarcasmo, poiché la distorsione del mercato si è verificata quasi vent'anni fa; le imprese che reclamavano il ritorno alla situazione quo ante saranno probabilmente sparite oppure avranno cercato di procurarsi vantaggi analoghi. È evidente che gli obiettivi idealistici mal si combinano con i postulati concreti di questo settore.

111. In conclusione, alla luce della tendenza che hanno assunto gli eventi in quest'area del diritto comunitario, si rende indispensabile una maggiore armonizzazione dei meccanismi diretti a conseguire gli obiettivi fissati dal regolamento n. 659/1999 [71], per evitare una serie infinita di ricorsi, inutili poiché inefficaci.

VI — Sulle spese

112. Ai sensi dell'art. 69, n. 2, del regolamento di procedura, la parte soccombente è condannata alle spese se ne è stata fatta domanda. Poiché la Commissione ne ha fatto domanda, la Repubblica francese, rimasta soccombente, va condannata alle spese.

70 — Ben inteso che non critico la reiterata giurisprudenza della Corte di giustizia secondo cui il recupero dell'aiuto è la logica conseguenza della declaratoria della sua illegittimità [v., inter alia, sentenza 21 marzo 1991, causa C-305/89, Italia/Commissione (Racc. pag. I-1603, punto 41)]; tuttavia, forzando tale concetto fino al punto che il recupero degli aiuti serva a neutralizzare il danno causato al mercato, come si legge nel tredicesimo 'considerando', il regolamento n. 659/1999 si trasforma in qualcosa di fittizio, artificioso, in una mera illusione.

71 — Essenzialmente in questa direzione, v., anche, M. Karpenschif, op. cit., pag. 590 e segg.; sulla prospettiva di un maggior ravvicinamento delle norme processuali nazionali, v., inoltre, C. Peleki-Vellios, «Le principe de l'autonomie procédurale à la lumière de la jurisprudence Peterbroeck et Van Schijndel», *Actualités du droit*, 1998, pag. 68 e segg. (in particolare pag. 92).

VII — Conclusione

113. In base alle suesposte considerazioni propongo alla Corte di:

1) dichiarare che la Repubblica francese, non avendo eseguito entro il termine previsto la decisione della Commissione 12 luglio 2000, relativa all'aiuto di Stato concesso alla Scott Paper SA/Kimberly-Clark (2002/14/CE), al fine di recuperare gli aiuti, è venuta meno agli obblighi ad essa incombenti in forza dell'art. 249, quarto comma, CE, e degli artt. 2 e 3 della detta decisione.

2) condannare la Repubblica francese alle spese.