SENTENZA DELLA CORTE

16 maggio 2000 *

Nel procedimento C-83/98 P,

Repubblica francese, rappresentata dalla signora K. Rispal-Bellanger, vicedirettore presso la direzione «affari giuridici» del Ministero degli Affari esteri, e dai signori F. Million e J.-M. Belorgey, chargés de mission presso la stessa direzione, in qualità di agenti, con domicilio eletto in Lussemburgo presso la sede dell'ambasciata di Francia, 8 B, boulevard Joseph II,

ricorrente,

avente ad oggetto il ricorso diretto all'annullamento parziale della sentenza pronunciata dal Tribunale di primo grado delle Comunità europee (Seconda Sezione ampliata) il 27 gennaio 1998 nella causa T-67/94, Ladbroke Racing/ Commissione (Racc. pag. II-1),

procedimento in cui le altre parti sono:

Ladbroke Racing Ltd, con sede in Londra (Regno Unito), rappresentata dagli avv.ti C. Vajda, QC, e S. Kon, solicitor, con domicilio eletto in Lussemburgo presso lo studio degli avv.ti Arendt e Medernach, 9-10, rue Mathias Hardt,

ricorrente in primo grado,

* Lingua processuale: l'inglese.

e

Commissione delle Comunità europee, rappresentata dai signori G. Rozet, consigliere giuridico, e J. Flett, membro del servizio giuridico, in qualità di agenti, con domicilio eletto in Lussemburgo presso il signor C. Gómez de la Cruz, membro dello stesso servizio, Centre Wagner, Kirchberg,

convenuta in primo grado,

LA CORTE,

composta dai signori G.C. Rodríguez Iglesias, presidente, J.C. Moitinho de Almeida, D.A.O. Edward, L. Sevón e R. Schintgen, presidenti di sezione, P.J.G. Kapteyn (relatore), J.-P. Puissochet, G. Hirsch, P. Jann, H. Ragnemalm e V. Skouris, giudici,

avvocato generale: G. Cosmas
cancelliere: R. Grass

vista la relazione del giudice relatore,

sentite le conclusioni dell'avvocato generale, presentate all'udienza del 23 novembre 1999,

ha pronunciato la seguente

Sentenza

1 Con atto depositato presso la cancelleria della Corte il 26 marzo 1998, la Repubblica francese ha proposto, ai sensi dell'art. 49 dello Statuto CE della Corte di giustizia, un ricorso contro la sentenza 27 gennaio 1998, causa T-67/94, Ladbroke Racing/Commissione (Racc. pag. II-1; in prosieguo: la «sentenza impugnata»), con la quale il Tribunale di primo grado ha parzialmente annullato la decisione della Commissione 22 settembre 1993, 93/625/CEE, concernente gli aiuti concessi dal governo francese al gruppo Pari mutuel urbain (PMU) e alle società di corse (GU L 300, pag. 15; in prosieguo: la «decisione contestata»).

Fatti e procedimento dinanzi al Tribunale

2 Nella sentenza impugnata, il Tribunale ha rilevato quanto segue:

«1 La ricorrente, Ladbroke Racing Ltd (in prosieguo: la "Ladbroke"), è una società di diritto inglese, controllata dalla Ladbroke Group plc, che si occupa, fra l'altro, dell'organizzazione e della fornitura di servizi di scommesse sulle corse ippiche nel Regno Unito e in altri paesi della Comunità europea.

2 Il Pari mutuel urbain (in prosieguo: il "PMU") è un consorzio (in prosieguo: il "GIE") composto dalle principali società di corse in Francia (art. 21 del decreto 4 ottobre 1983, 83-878, relativo alle società di corse ippiche e alle scommesse al totalizzatore, in prosieguo: il "decreto 83-878"), creato per

gestire i diritti di tali società a organizzare scommesse al totalizzatore fuori ippodromo. La gestione da parte del PMU dei diritti delle società di corse per l'organizzazione di tali scommesse era assicurata inizialmente sotto forma di "servizio comune" (decreto 11 luglio 1930, relativo all'estensione delle scommesse al totalizzatore fuori ippodromo). Secondo le disposizioni dell'art. 13 del decreto 14 novembre 1974, 74-954, relativo alle società di corse ippiche (...), il PMU provvede, a partire da tale data, alla gestione dei diritti delle società di corse sulle scommesse al totalizzatore fuori ippodromo in via esclusiva. Tale esclusiva del PMU è inoltre tutelata dal divieto, per soggetti diversi dal PMU, di effettuare o di accettare scommesse sulle corse ippiche (art. 8 del decreto interministeriale 13 settembre 1985, recante regolamento del PMU). Essa si estende alle scommesse accettate all'estero sulle corse organizzate in Francia, nonché sulle scommesse accettate in Francia su corse organizzate all'estero, le quali possono, del pari, essere fatte solo dalle società autorizzate e/o dal PMU (art. 15, n. 3, della legge 23 dicembre 1964, 64-1279, recante la legge finanziaria per il 1965, e art. 21 del decreto 83-878, citato).

3 Il 7 aprile 1989 sette società appartenenti al gruppo Ladbroke, fra cui la ricorrente, presentavano una denuncia contro un certo numero di aiuti che le autorità francesi avrebbero accordato al PMU e che sarebbero incompatibili con il mercato comune.

(...)

5 Con lettera 11 gennaio 1991, la Commissione informava le autorità francesi della sua decisione di avviare il procedimento previsto all'art. 93, n. 2, del Trattato CEE riguardo alle sette seguenti misure in favore del PMU (GU C 38, pag. 3):

"1) agevolazione di tesoreria consistente in termini particolarmente favorevoli per il versamento dei prelievi fiscali al Tesoro a partire dal 1980 e 1981;

2) condono di 180 milioni di franchi francesi sui prelievi del 1986;

3) esonero dal versamento dell'[imposta sul valore aggiunto, in prosieguo: l'"IVA"] entro il mese successivo;

4) utilizzazione delle vincite non reclamate al fine di versare un'indennità complementare di licenziamento nel 1985;

5) esonero dal contributo dei datori di lavoro alle opere edilizie;

6) rinuncia dal 1982 al 1985 al corrispettivo degli arrotondamenti alla cifra decimale inferiore sulle vincite;

7) esenzione dall'imposta sulle società".

(...)

13 Il 22 settembre 1993, la Commissione adottava la decisione 93/625/CEE (...) che poneva fine al procedimento avviato contro la Francia.

(...)

16 Nella decisione impugnata, la Commissione ha operato una distinzione tra due categorie di somme prelevate sulle scommesse effettuate sulle corse di cavalli, vale a dire, da un lato, i "prelievi" o "prelievi pubblici", che rappresentano le somme versate al bilancio generale dello Stato e, dall'altro, i "prelievi non pubblici", ossia le somme distribuite agli scommettitori. Infatti, secondo la decisione impugnata, su FF 100 di scommesse registrate, il PMU preleva circa FF 30 e ne ridistribuisce più o meno 70 agli scommettitori. Sui restanti FF 30, il PMU copre le proprie spese, vale a dire circa FF 5,5, le autorità statali e la città di Parigi trattengono circa FF 18 e il resto spetta alle società di corse.

17 La Commissione ha poi sottolineato che, mentre i mercati dei giochi d'azzardo erano tradizionalmente organizzati in mercati nazionali, le scommesse sulle corse di cavalli su ippodromi nazionali erano invece organizzate a livello internazionale, e che solo dopo il gennaio 1989, con la creazione del Pari mutuel international (in prosieguo: il "PMI"), il PMU aveva manifestato esplicitamente la propria volontà di estendere le sue attività fuori della Francia, attraverso accordi conclusi in Germania e in Belgio e entrando così in concorrenza con altri organizzatori di scommesse e con società di corse tra cui in particolare la Ladbroke (parte III della decisione impugnata).

18 Essa ha ritenuto che tre delle sette misure adottate dal governo francese in favore del PMU, interessate dal procedimento avviato ai sensi dell'art. 93, n. 2, del Trattato, costituissero aiuti statali ai sensi dell'art. 92, n. 1, del Trattato.

19 Infatti, la Commissione ha considerato che la rinuncia, tra il 1982 e il 1985, ad una parte del prelievo (FF 315 milioni) sul corrispettivo degli arrotondamenti alla cifra decimale inferiore sulle vincite, destinato dal 1967, in base alla legge finanziaria 17 dicembre 1966, al bilancio generale dello Stato, configurava un aiuto, in quanto era una "misura limitata nel tempo destinata a risolvere un problema puntuale", l'informatizzazione delle operazioni di

PMU, destinata ad aiutarla a rafforzare la sua posizione sul mercato [parti IV e V, punto 2)].

20 Essa ha altresì ritenuto che l'esenzione dalla regola del differimento di un mese per la detrazione dell'IVA costituisse un vantaggio di tesoreria equiparabile ad un aiuto statale, ma che fosse, tuttavia, controbilanciato, dal 1989 fino all'abolizione avvenuta il 1° luglio 1993, da una cauzione permanente depositata presso il Tesoro [parti IV e V, punto 6)].

21 Infine, per quanto riguarda l'esenzione, disposta a favore del PMU, dal contributo alle opere edilizie, la Commissione ha accertato che, se una sentenza del Consiglio di Stato del 1962 aveva confermato il carattere agricolo delle attività delle società di corse e, quindi, l'esenzione da tale contributo a loro favore, l'attività dello stesso PMU, vale a dire l'organizzazione e il trattamento delle scommesse, non costituiva manifestamente un'attività agricola cosicché l'esenzione in parola, non essendo giustificata dallo statuto del PMU, configurava un aiuto statale [parti IV e V, punto 7)].

22 Tuttavia, la Commissione ha accertato che le tre misure di cui trattasi potevano essere esentate ai sensi dell'art. 92, n. 3, lett. c), del Trattato.

23 Per quanto riguarda l'aiuto consistente nella rinuncia alle somme corrispondenti agli arrotondamenti alla cifra decimale inferiore sulle vincite, la Commissione ha ritenuto che, benché si trattasse di un aiuto d'intensità elevata (circa il 29% del costo totale dell'informatizzazione), "dato lo stato di sviluppo della concorrenza e degli scambi prima della creazione di PMI nel gennaio 1989, gli aiuti accordati fra il 1982 e il 1985 per l'informatizzazione di PMU non hanno prodotto turbamenti del mercato in misura contraria all'interesse comune, tenuto conto dei loro effetti diretti ed indiretti sullo sviluppo del settore in tutte le sue componenti economiche, compreso il miglioramento della razza equina" [parte VII, punto 1)].

24 Per quanto riguarda l'esenzione dalla regola del differimento per la detrazione dell'IVA, la Commissione ha considerato che, per le stesse ragioni già addotte per il precedente aiuto, tale aiuto doveva altresì essere ritenuto compatibile con il mercato comune fino al gennaio 1989. Quanto al periodo successivo al 1989, gli effetti turbativi dell'aiuto di cui trattasi sulla concorrenza sarebbero stati integralmente compensati da una cauzione permanente depositata presso il Tesoro [parte VII, punto 2)].

25 Per quanto riguarda l'aiuto risultante dall'esonero dal contributo alle opere edilizie, la Commissione ha considerato che, allo stesso modo dell'aiuto concesso mediante l'esenzione dalla regola del differimento di un mese per la detrazione dell'IVA, esso poteva beneficiare della deroga prevista all'art. 92, n. 3, lett. c), fino al 1989, ma doveva essere dichiarato incompatibile a partire dal 1989 [parte VII, punto 3)].

26 Per quanto riguarda la restituzione di quest'ultimo aiuto, a partire dal 1989, la Commissione ha tuttavia ritenuto che, se era opportuno "non esigerne la restituzione a partire da tale data tenuto conto del fatto che le autorità francesi non hanno operato la trattenuta del contributo per rispettare la sentenza del Consiglio di Stato del 1962 richiamata nella parte IV, punto 7" (v. supra, punto 21), tale argomento non poteva "essere accolto per quanto concerne il periodo successivo alla notifica alle autorità francesi dell'avvio del procedimento, in data 11 gennaio 1991". La Commissione ha, inoltre, dichiarato che essa non era in grado di quantificare l'elemento d'aiuto da recuperare e ha chiesto alle autorità francesi di determinare l'importo da recuperare e di comunicarglielo (parte VIII).

27 Per quanto riguarda le altre quattro misure, la Commissione ha ritenuto che non fossero soddisfatte le condizioni per l'applicazione dell'art. 92, n. 1.

28 Per quanto riguarda le somme rappresentate dalle vincite non reclamate la Commissione ha ritenuto che, nella misura in cui sono sempre state considerate risorse normali, esse facessero parte dei prelievi non pubblici. Il loro impiego per finanziare, in particolare, oneri sociali, spese di controllo, di vigilanza e funzionamento, incentivi all'allevamento ed investimenti direttamente connessi all'organizzazione delle corse e del totalizzatore non potrebbe quindi essere considerato un aiuto statale, poiché mancherebbe il carattere di risorse statali [parti IV e V, punto 1)].

29 Per quanto riguarda la modifica della ripartizione dei prelievi pubblici (v. supra, punto 16), la Commissione ha precisato che i regimi fiscali applicabili alle corse ippiche erano di competenza degli Stati membri e che i ritocchi al rialzo o al ribasso delle aliquote fissate non corrispondevano ad aiuti statali, purché le conseguenti variazioni fossero uniformemente applicabili a tutte le imprese interessate. L'esistenza di un aiuto statale non poteva essere esclusa qualora una forte riduzione dell'aliquota rafforzasse la situazione finanziaria di un'impresa in posizione di monopolio. Questo non sarebbe il caso di specie, in quanto la riduzione del 1984 del prelievo pubblico sulle scommesse è stata limitata (circa l'1,6%) e successivamente mantenuta poiché non era mirata a finanziare un'operazione puntuale. Le autorità francesi non avrebbero agito allo scopo di aumentare in modo permanente le risorse dei beneficiari dei prelievi non pubblici. Tenuto conto della particolarità della situazione dei suoi beneficiari, la misura non avrebbe configurato un aiuto statale, ma "una riforma in veste di aggiustamento 'fiscale' giustificata dalla natura e dall'economia del sistema in causa" [parti IV e V, punto 3)].

30 Per quanto riguarda l'esenzione dall'imposta sulle società, la Commissione ha ritenuto che, poiché tale imposta "non [poteva] applicarsi al [GIE]-PMU a causa del suo stesso fondamento giuridico", tale esenzione dovesse "considerarsi una conseguenza dell'applicazione normale del regime fiscale generale" [parte V, punto 4)].

31 Per quanto riguarda le agevolazioni di tesoreria consistenti nel differimento accordato per il versamento dei prelievi pubblici, che rappresenta un apporto di tesoreria di circa due mesi, accordato al PMU con decisioni 24 aprile 1980 e 19 febbraio 1982 del ministro del Bilancio, la Commissione ha ritenuto che, poiché tali vantaggi hanno determinato l'aumento continuo della quota di prelievi non pubblici dal 1981, essi non facessero parte "di una rinuncia temporanea a risorse da parte delle pubbliche autorità né di una misura puntuale", poiché la loro valutazione doveva essere analoga a quella della misura precedente riguardante la ripartizione dei prelievi (v. supra, punto 29) [parti IV e V, punto 5)]».

3 Su questi presupposti è stato proposto dinanzi al Tribunale il ricorso tendente all'annullamento della decisione contestata nella parte in cui stabilisce:

1) che le seguenti misure non sono soggette all'applicazione dell'art. 92, n. 1, del Trattato CE (divenuto, in seguito a modifica, art. 87, n. 1, CE):

a) agevolazioni di tesoreria che permettano al PMU di differire il pagamento allo Stato di determinati prelievi sulle scommesse;

b) esenzione dall'imposta sulle società;

c) esenzione dall'imposta sul reddito;

d) rinuncia a FF 180 milioni di prelievi sulle scommesse nel 1986;

e) diritto del PMU di incamerare le vincite non reclamate;

f) eccezione alla norma del differimento di un mese per la deduzione dell'IVA a partire dal 1° gennaio 1989;

2) che le misure seguenti erano compatibili con il mercato comune ai sensi dell'art. 92 del Trattato:

a) l'arrotondamento alla cifra decimale inferiore delle vincite degli scommettitori tra il 1982 e il 1985, per un importo di FF 315 milioni;

b) l'eccezione alla norma del differimento di un mese per la deduzione dell'IVA prima del 1° gennaio 1989;

c) l'esonero dal contributo dei datori di lavoro alle opere edilizie prima del 1° gennaio 1989;

3) a) che per il periodo anteriore all'11 gennaio 1991 non è necessario restituire l'aiuto concesso al PMU sotto forma di esonero dal contributo dei datori di lavoro alle opere edilizie;

b) che la Commissione non ha l'obbligo di determinare essa stessa l'importo dell'aiuto che deriva dall'esonero del contributo dei datori di lavoro alle

opere edilizie, di cui la Commissione ha ordinato la restituzione per il periodo successivo all'11 gennaio 1991.

La sentenza impugnata

4 Nella sentenza impugnata il Tribunale ha ritenuto che la qualificazione di una misura come aiuto statale, che, secondo il Trattato, compete sia alla Commissione sia al giudice nazionale, non può in via di principio giustificare, in mancanza di circostanze particolari dovute segnatamente alla natura complessa dell'intervento statale di cui trattasi, il riconoscimento di un ampio potere discrezionale alla Commissione. Ha ricordato che, se è vero che il sistema fiscale nonché l'attuazione dei regimi fiscali rientrano nella competenza delle autorità nazionali, rimane comunque il fatto che l'esercizio di siffatta competenza può eventualmente rivelarsi incompatibile con l'art. 92, n. 1, del Trattato (punti 51-54).

5 Alla luce di tali considerazioni il Tribunale ha esaminato in primo luogo i tre criteri seguiti dalla Commissione per valutare se la modifica della ripartizione dei prelievi intervenuta nel 1985 e nel 1986 rientrasse o meno nell'ambito di applicazione dell'art. 92, n. 1, del Trattato (punti 55-66). Infatti, secondo la decisione contestata, la misura in questione, anzitutto, costituiva soltanto una riduzione limitata dell'aliquota dei prelievi (circa l'1,6%), che non rafforzava la situazione finanziaria di un'impresa che deteneva il monopolio, poi era di carattere permanente e, infine, non mirava a finanziare un'operazione puntuale, ma «ad aumentare le risorse dei beneficiari dei prelievi non pubblici» (v. punto 51).

6 In proposito, il Tribunale ha ritenuto che i tre criteri suddetti, come applicati nella fattispecie, non erano tali da giustificare la conclusione della Commissione secondo la quale la riduzione dell'aliquota del prelievo non aveva il carattere di un aiuto ai sensi dell'art. 92, n. 1, del Trattato, ma era simile ad una riforma in

veste di aggiustamento fiscale giustificata dalla natura e dall'economia del sistema di cui trattasi (punto 62).

7 In secondo luogo, riguardo alle agevolazioni di tesoreria che permettono al PMU di differire il pagamento di taluni prelievi sulle scommesse, il Tribunale ha giudicato anzitutto che il solo fatto che tale misura rientrava in un regime specifico, destinato a regolare solamente il settore interessato, e non in un regime in deroga al regime fiscale generale, non può sottrarla all'applicazione dell'art. 92, n. 1, del Trattato (punti 74-77).

8 Ora, secondo il Tribunale, una misura statale, sia essa permanente o temporanea, che abbia come effetto di accordare vantaggi finanziari ad un'impresa e di migliorare la sua situazione finanziaria, rientra nella nozione di aiuto concesso da uno Stato ai sensi dell'art. 92, n. 1, del Trattato, cosicché la distinzione tra una modifica permanente e una modifica temporanea delle modalità del versamento dei prelievi non costituisce un criterio sufficiente per escludere l'applicazione, nel caso di specie, di tale disposizione (punto 78).

9 Inoltre, quanto al fatto che la modifica del regime del versamento al Tesoro pubblico dei prelievi pubblici non ha costituito una misura puntuale e derogatoria, ma una modifica generale del regime fiscale a favore di tutto il settore delle corse ippiche, il Tribunale ha rilevato che, contrariamente a quanto affermato dalla Commissione, la decisione impugnata non contiene alcuna considerazione in tal senso e che, secondo tale decisione, il differimento dei versamenti dovuti al Tesoro pubblico è stato accordato dal ministro del Bilancio soltanto a favore del PMU. Il fatto che l'istituzione del totalizzatore in Francia possa apportare, in generale, vantaggi non solo agli aderenti al PMU, ma anche, indirettamente, a società che non aderiscono ad esso, non può costituire un elemento di valutazione determinante (punto 79).

10 Infine, per quanto riguarda l'argomento della Commissione secondo il quale l'intervento statale di cui trattasi si inseriva nell'ambito di una imposizione particolarmente onerosa del settore delle corse, che sarebbe nettamente superiore a quello di altri settori, il Tribunale ha ritenuto che tale argomento, esposto per la prima volta dinanzi ad esso senza essere accompagnato da prove sufficienti, non era atto a dimostrare, da solo, la fondatezza della tesi della Commissione (punto 81).

11 In terzo luogo, a proposito della disponibilità per il PMU delle vincite non reclamate, il Tribunale ha valutato che le risorse di cui trattasi non possono essere considerate «normali risorse» spettanti alle società di corse e al PMU, ma «risorse statali» la cui eventuale spettanza al bilancio dello Stato dipende dal ricorrere di talune condizioni definite dal legislatore (punti 105-108). Secondo il Tribunale, la stessa conclusione può essere tratta a proposito della decisione del legislatore francese di ampliare le utilizzazioni possibili di vincite non reclamate a talune attività, di natura sociale, delle società di corse (punti 109-110).

12 Il Tribunale ne ha dedotto che la conclusione della Commissione secondo la quale la misura di cui trattasi, benché mirasse a finanziare gli oneri sociali delle società di corse connessi all'organizzazione del totalizzatore, non costituiva un aiuto statale in mancanza di un trasferimento di risorse statali è fondata su premesse erronee (punto 111).

13 In quarto luogo, per quanto riguarda l'esonero dalla regola del differimento di un mese per la detrazione dell'IVA dopo il 1° gennaio 1989, il Tribunale ha rilevato che dal fascicolo risultava che la cauzione permanente presso il Tesoro alla quale le società di corse erano state obbligate a provvedere, come contropartita dell'esonero accordato loro il 1° agosto 1969, esisteva non dal 1989, ma dal 1969, come ammesso dalla Commissione in udienza, e che la decisione contestata era viziata su tale punto da errore manifesto (punti 118 e 119).

14 In mancanza di un esame circostanziato da parte della Commissione della questione se, prima del 1989, la cauzione permanente avesse avuto come effetto quello di controbilanciare i vantaggi di tesoreria che risultavano dal differimento per la detrazione dell'IVA, il Tribunale ha considerato di non potersi pronunciare sull'esistenza, a questo proposito, di un aiuto di Stato. Poiché la valutazione da parte della Commissione della misura di cui trattasi era, in ogni caso, viziata da errore, il Tribunale ha ritenuto di dover accogliere le conclusioni della ricorrente e annullare questa parte della decisione contestata (punti 120-122).

15 In ultimo luogo, a proposito dell'obbligo di recupero di un aiuto incompatibile con il mercato comune, il Tribunale ha esaminato se la Commissione, allorché esercita il suo potere discrezionale per ordinare allo Stato membro interessato di recuperare un aiuto così qualificato, possa limitare nel tempo gli effetti di tale decisione, per il motivo che una sentenza di un giudice nazionale, per il suo stesso tenore, sarebbe idonea, secondo lo Stato membro interessato, a creare in capo al beneficiario dell'aiuto il legittimo affidamento sulla sua legittimità (punto 180).

16 Dopo aver ricordato la giurisprudenza in materia, il Tribunale ha ritenuto che non spetta allo Stato membro interessato, ma all'impresa beneficiaria, far valere circostanze eccezionali sulle quali essa possa aver fondato il proprio legittimo affidamento al fine di opporsi alla restituzione di un aiuto illegittimo, e ciò nel quadro dei procedimenti dinanzi alle autorità statali o al giudice nazionale (punti 179-184). Il Tribunale ne ha tratto la conclusione che la decisione contestata, in quanto limita nel tempo l'obbligo per le autorità francesi di esigere la restituzione dell'aiuto, anziché a partire dal 1989, anno a decorrere dal quale esso è stato dichiarato incompatibile, a partire dalla data di avvio del procedimento, vale a dire l'11 gennaio 1991, è inficiata da una violazione dell'art. 93, n. 2, del Trattato (divenuto art. 88, n. 2, CE) (punto 185).

17 Di conseguenza il Tribunale ha annullato la decisione contestata nella parte in cui stabilisce,

— da un lato, che taluni vantaggi concessi al PMU che risultano:

a) dalla modifica della ripartizione dei prelievi intervenuta nel 1985 e nel 1986,

b) dalle agevolazioni di tesoreria concesse a quest'ultimo con l'autorizzazione a differire il pagamento di determinati prelievi sulle scommesse,

c) dalla messa a disposizione delle vincite non reclamate e

d) dall'esenzione dalla regola del differimento di un mese per la detrazione dell'IVA, dopo il 1° gennaio 1989,

non costituiscono aiuti concessi da uno Stato, ai sensi dell'art. 92, n. 1, del Trattato CE;

— dall'altro, che l'obbligo delle autorità francesi di esigere la restituzione dell'aiuto che risulta dall'esonero del PMU dal contributo alle opere edilizie non risale al 1989, ma all'11 gennaio 1991.

18 Il ricorso è stato respinto per il resto e ciascuna delle parti è stata condannata a sopportare le proprie spese.

Ricorso dinanzi alla Corte

19 A sostegno del proprio ricorso la Repubblica francese deduce due motivi relativi ad errori di diritto commessi dal Tribunale nell'applicazione degli artt. 92, nn. 1 e 2, e 93, n. 2, del Trattato.

Sul primo motivo

20 Con il primo motivo, articolato in quattro parti, la ricorrente fa carico al Tribunale di aver censurato la decisione contestata nella parte in cui essa ha escluso dall'ambito di applicazione dell'art. 92, n. 1, del Trattato le misure relative, in primo luogo, alla modifica della ripartizione dei prelievi sulle scommesse intervenuta nel 1985 e nel 1986, in secondo luogo alle agevolazioni di tesoreria concesse al PMU e derivanti dall'autorizzazione a differire il pagamento di tali prelievi, in terzo luogo alla disponibilità per quest'ultimo delle vincite non reclamate dagli scommettitori e, in ultimo luogo, all'esenzione dalla regola del differimento di un mese per la detrazione dell'IVA per il periodo successivo al 1° gennaio 1989.

21 Con la prima parte di questo primo motivo la ricorrente sostiene che il Tribunale ha commesso molteplici errori di diritto, giudicando che i tre criteri adottati dalla Commissione per negare la qualifica di aiuto statale alla misura relativa alla riduzione dei prelievi pubblici a vantaggio del PMU non fossero idonei ad escludere l'esistenza di un aiuto ai sensi dell'art. 92, n. 1, del Trattato.

22 La ricorrente fa rilevare in primo luogo che, per giungere a tale conclusione, il Tribunale ha motivato in modo insufficiente, in violazione dell'art. 190 del Trattato CE (divenuto art. 253 CE), certi passaggi del suo ragionamento e che avrebbe omesso di prendere posizione su elementi determinanti invocati sia dalla Commissione, nella decisione contestata e nelle memorie dinanzi al Tribunale, sia da essa stessa, nella memoria d'intervento, fondando una parte di tale ragionamento su premesse inesatte.

23 Al riguardo occorre osservare di primo acchito che l'argomento della ricorrente è relativo alla natura e alla portata del controllo della valutazione effettuata dalla Commissione a proposito della qualificazione, da parte di quest'ultima, di una misura adottata dalle autorità nazionali come aiuto statale.

24 Secondo la ricorrente, la peculiare natura del controllo degli aiuti statali implica che il giudice, quando è chiamato a valutare i fatti del caso concreto alla luce della regola di diritto, deve limitarsi a verificare l'assenza di un errore manifesto di valutazione. Questo tipo di controllo non può essere riservato a circostanze particolari, delle quali del resto è spesso difficile determinare l'esistenza. Pertanto, affermando in sostanza di doversi limitare a un controllo dell'errore manifesto di valutazione sull'esistenza o meno di un aiuto, salvo circostanze particolari dovute segnatamente alla natura complessa dell'intervento statale di cui trattasi, il Tribunale avrebbe definito in modo errato la natura del controllo che deve esercitare.

25 A tale riguardo è sufficiente rilevare che la nozione di aiuto statale, quale è definita nel Trattato, ha carattere giuridico e deve essere interpretata sulla base di elementi obiettivi. Per tale ragione il giudice comunitario deve esercitare, in linea di principio e tenuto conto sia degli elementi concreti della causa sottopostagli sia del carattere tecnico o complesso delle valutazioni effettuate dalla Commissione, un controllo completo per quanto riguarda la questione se una misura rientri nell'ambito di applicazione dell'art. 92, n. 1, del Trattato. Pertanto il Tribunale

non ha commesso errori di diritto per quanto riguarda la portata del controllo giurisdizionale delle valutazioni della Commissione.

26 In secondo luogo, riguardo al controllo effettuato nella fattispecie dal Tribunale, la ricorrente gli rimprovera di aver fatto una valutazione erronea degli argomenti invocati dalla Commissione per considerare che la misura di riduzione dei prelievi pubblici non rientrava nell'ambito dell'art. 92, n. 1. Sostiene che il Tribunale ha sbagliato nell'omettere di verificare se i criteri adottati dalla Commissione a tale scopo fossero giustificati, come indicato dalla Commissione nella decisione contestata, dalla natura e dall'economia del sistema specifico in causa di cui il Tribunale ha, del resto, riconosciuto l'esistenza. Di conseguenza avrebbe commesso un errore di diritto determinante per la risoluzione della controversia.

27 La ricorrente fa valere che, nell'ambito dei regimi aperti al complesso dell'economia, l'esame della conformità di determinate misure all'art. 92, n. 1, del Trattato in ragione della natura e dell'economia del sistema nel quale s'inseriscono è essenziale quando si tratta di distinguere i meccanismi che possono costituire aiuti statali da quelli che non ricadono nella previsione di tale disposizione, proprio per via del fatto che trovano la loro giustificazione nella natura e nell'economia del sistema. Il Tribunale, prima di qualificare come aiuto la misura in questione, non poteva evitare di interrogarsi sull'esistenza, nella fattispecie, di una tale giustificazione.

28 In proposito occorre rilevare che dal punto 76 della sentenza impugnata risulta chiaramente che il Tribunale non solo era a conoscenza delle specificità del regime tributario applicabile alle scommesse sulle corse ippiche in Francia, ma ne ha anche tenuto conto.

29 Inoltre il ragionamento della ricorrente si fonda su un'errata analisi della decisione contestata. Come rilevato dall'avvocato generale ai paragrafi 25 e 26 delle conclusioni, la Commissione non ha invocato a priori e in termini vaghi la specificità del sistema francese di prelievi fiscali sulle scommesse sulle corse ippiche al fine di non qualificare aiuto statale la diminuzione dei versamenti a favore del Tesoro pubblico. Al contrario, ha applicato tre criteri d'interpretazione da cui ha desunto i tre argomenti citati al punto 5 di questa sentenza per giungere alla conclusione che tale diminuzione non costituiva un aiuto statale, ma una "riforma in veste di aggiustamento 'fiscale' giustificata dalla natura e dall'economia del sistema in causa". Di conseguenza, l'argomento secondo il quale il criterio basato sulla natura e l'economia del sistema sarebbe autonomo rispetto agli altri tre criteri o costituirebbe la base giuridica della valutazione della Commissione è privo di qualsiasi fondamento.

30 Ne consegue che il Tribunale, quando ha esaminato se, tenuto conto delle circostanze di fatto del caso in esame, la Commissione avesse legittimamente considerato che la misura di riduzione dei prelievi pubblici non rientrava nel campo di applicazione dell'art. 92, n. 1, del Trattato, non ha disatteso né si è rifiutato di prendere in considerazione il criterio della natura e dell'economia del sistema.

31 In terzo luogo il governo francese rimprovera al Tribunale di aver commesso un errore nella qualificazione giuridica dei fatti, giudicando implicitamente che la Commissione non poteva dedurre, dall'assenza di finanziamento di un'operazione puntuale e dalla variazione limitata dei prelievi pubblici, che la riduzione dell'1,6% dell'aliquota di questi ultimi a vantaggio dell'organizzazione delle corse era conforme alla natura e all'economia del sistema e non costituiva un aiuto ai sensi dell'art. 92, n. 1.

32 In proposito si deve osservare che il Tribunale, ai punti 57-59 della sentenza impugnata, pur mettendo in dubbio la validità di questi due criteri seguiti dalla Commissione, ha comunque accertato che la modifica dell'aliquota dei prelievi

pubblici mirava a finanziare un'operazione puntuale e che la riduzione di detta aliquota non aveva carattere limitato.

33 Pertanto non è necessario che la Corte verifichi se il Tribunale abbia erroneamente ritenuto che la Commissione non poteva validamente ricorrere a tali criteri per valutare se la misura fiscale di cui trattasi non costituisse un aiuto statale.

34 Quanto agli argomenti opposti dalla ricorrente agli accertamenti del Tribunale citati al punto 32 di questa sentenza, essi equivalgono a contestare la valutazione dei fatti operata dal Tribunale. Ora, tale valutazione non può essere rimessa in discussione in sede di impugnazione. Pertanto gli argomenti suddetti devono essere dichiarati irricevibili.

35 In ultimo luogo, l'argomento conclusivo della prima parte del primo motivo consiste nel sostenere che la sentenza impugnata presenta una contraddizione nella motivazione. A tale proposito, la ricorrente si riferisce in particolare al punto 154 della stessa, nel quale il Tribunale ha considerato che «emerge dalla decisione impugnata che, prima della creazione del PMI nel gennaio 1989, non vi erano scambi tra la Francia e gli altri Stati membri, il che implica che prima di tale data non vi era nemmeno concorrenza tra il PMU e gli altri operatori economici presenti sul mercato comunitario dell'accettazione delle scommesse».

36 Secondo la ricorrente, dalla stessa formulazione dell'art. 92, n. 1, del Trattato deriverebbe che tale considerazione avrebbe dovuto condurre il Tribunale a ritenere che nessuna misura adottata a vantaggio del PMU prima del 1989 e, in particolare, l'aggiustamento dei prelievi pubblici a partire dal 1985, almeno nei suoi effetti fino alla fine del 1988, poteva costituire un aiuto statale ai sensi di tale disposizione.

37 Questo argomento non può essere accolto. Infatti dai punti 51 - 62 della sentenza impugnata risulta che il Tribunale si è limitato a verificare se i tre criteri citati nella decisione contestata riguardo alla modifica dei prelievi pubblici fossero

sufficienti a giustificare la conclusione secondo la quale tale modifica non costituiva una riforma in veste di aggiustamento fiscale giustificata dalla natura e dall'economia del sistema in causa. Il Tribunale non si è invece pronunciato sugli altri criteri di applicazione dell'art. 92, n. 1, del Trattato, e, in particolare, sulla questione se la concorrenza sul mercato comunitario della raccolta di scommesse fosse pregiudicata da tale aggiustamento dei prelievi pubblici. Non può dunque esservi contraddizione tra la conclusione esposta al punto 62 e le considerazioni svolte al punto 154 della sentenza impugnata.

38 Le stesse considerazioni valgono per le altre misure statali esaminate dal Tribunale.

39 Alla luce di quanto precede, la prima parte del primo motivo deve essere respinta.

40 Con la seconda parte del primo motivo la ricorrente critica la sentenza impugnata nella parte in cui il Tribunale ha ritenuto che la Commissione ha fatto un'errata applicazione dell'art. 92, n. 1, del Trattato quando ha considerato che le agevolazioni di tesoreria che avevano consentito al PMU di differire il pagamento di determinati prelievi sulle scommesse non costituivano un aiuto statale.

41 A tale proposito occorre rilevare innanzi tutto che la ricorrente ripete in parte le censure formulate nella prima parte del motivo, riguardo alla portata del controllo giurisdizionale e al fatto che il Tribunale avrebbe omesso di tener conto della natura particolare e dell'economia del sistema di prelievi sulle scommesse sulle corse ippiche in Francia. Per le stesse ragioni esposte ai punti 23 - 30 della presente sentenza, queste censure devono essere respinte.

42 La Repubblica francese rimprovera poi al Tribunale di aver ritenuto, al punto 79 della sentenza impugnata, che la decisione contestata non contiene alcuna considerazione idonea a dimostrare che la modifica del regime del versamento al Tesoro pubblico dei prelievi sulle scommesse non costituiva una misura puntuale e derogatoria, ma una modifica d'ordine generale del regime fiscale a vantaggio dell'intero settore delle corse ippiche e non solo del PMU.

43 Infine la ricorrente invoca la circostanza che, contrariamente a quanto affermato dal Tribunale al punto 81 della sentenza impugnata, nella decisione contestata la Commissione ha effettivamente fornito elementi che dimostrerebbero che l'intervento statale di cui trattasi si inseriva nell'ambito di una tassazione particolarmente onerosa del settore delle corse, nettamente superiore a quella di altri settori.

44 A tale riguardo è sufficiente rilevare, come ha fatto l'avvocato generale ai paragrafi 37 e 39 delle conclusioni, che questi argomenti si riferiscono alla valutazione dei fatti da parte del Tribunale, che non può essere rimessa in discussione dinanzi alla Corte in sede di impugnazione. Pertanto questa seconda parte del primo motivo deve essere respinta.

45 Con la terza parte del primo motivo la ricorrente sostiene che il Tribunale ha commesso un errore di diritto considerando, al punto 111 della sentenza impugnata, che la conclusione della Commissione secondo la quale la disponibilità per il PMU delle vincite non reclamate dagli scommettitori, benché mirasse a finanziare gli oneri sociali delle società di corse, non costituiva un aiuto statale, in mancanza di un trasferimento di risorse statali, era fondata su premesse erronee e andava pertanto annullata.

46 Secondo la ricorrente la sentenza impugnata dovrebbe essere annullata su questo punto poiché, in considerazione della natura e dell'economia del sistema in questione, le risorse che restano all'organizzazione dopo il pagamento delle vincite agli scommettitori e dei prelievi pubblici costituiscono risorse normali della stessa organizzazione. Il solo fatto che il potere pubblico vincoli, in un dato momento, l'utilizzazione di una parte di tali risorse a particolari obiettivi non può modificare la loro natura e farne risorse statali.

47 In proposito occorre ricordare che, ai punti 105 - 108 della sentenza impugnata, il Tribunale giustifica la sua valutazione sulla qualificazione come aiuto statale di tale misura nazionale. Come rilevato dall'avvocato generale al paragrafo 42 delle conclusioni, tale valutazione non dà adito ad alcuna critica dal punto di vista della sua regolarità giuridica.

48 Dai punti menzionati della sentenza impugnata risulta che la misura di cui trattasi ha avuto l'effetto di permettere alle società di corse di far fronte a taluni oneri sociali del PMU e che l'ammontare delle somme corrispondenti alle vincite non reclamate è controllato dalle autorità francesi. Il Tribunale ne ha dedotto, al punto 109 della sentenza impugnata, che, in quanto la normativa nazionale amplia le possibili utilizzazioni di queste somme ad attività delle società di corse diverse da quelle inizialmente previste, il legislatore nazionale, a motivo di tale ampliamento, ha effettivamente rinunciato a risorse che, in linea di principio, avrebbero dovuto essere versate al bilancio dello Stato.

49 Il Tribunale aggiunge, al punto 110, che, nei limiti in cui queste risorse sono state utilizzate «in particolare per finanziare oneri sociali», come è indicato nella decisione impugnata, esse costituiscono, secondo una giurisprudenza costante, una riduzione degli oneri sociali che un'impresa deve di norma sopportare, e quindi un aiuto in suo favore.

50 A questo proposito la sentenza del Tribunale 12 dicembre 1996, causa T-358/94, Air France/Commissione (Racc. pag. II-2109), invocata dalla ricorrente, conferma in modo molto chiaro, al punto 67, che l'art. 92, n. 1, del Trattato, comprende tutti gli strumenti pecuniari che il settore pubblico può realmente usare per sostenere imprese, a prescindere dal fatto che questi strumenti appartengano o meno permanentemente al patrimonio del suddetto settore. Pertanto, anche se le somme corrispondenti alla misura che mette a disposizione del PMU le vincite non reclamate non sono permanentemente in possesso del Tesoro pubblico, il fatto che restino costantemente sotto il controllo pubblico, e dunque a disposizione delle autorità nazionali competenti, è sufficiente perché esse siano qualificate risorse statali e perché detta misura rientri nel campo d'applicazione dell'art. 92, n. 1, del Trattato.

51 La terza parte del primo motivo deve quindi essere respinta.

52 La quarta parte del primo motivo riguarda i punti 118 - 122 della sentenza impugnata, nei quali il Tribunale imputa alla Commissione un errore di fatto relativamente all'applicazione dell'esenzione dalla regola del differimento di un mese per la detrazione dell'IVA, nei limiti in cui essa ha considerato che il sistema della cauzione permanente presso il Tesoro pubblico, che controbilanciava i vantaggi di tesoreria che risultavano da tale differimento, esisteva soltanto dal 1989, mentre aveva cominciato ad essere applicato fin dal 1969.

53 La ricorrente rileva che il Tribunale ha annullato la valutazione della Commissione riguardo al periodo successivo al 1° gennaio 1989, sulla base di elementi relativi essenzialmente al periodo anteriore a tale data. Aggiunge che il Tribunale non poteva fondarsi solo su detti fattori al fine di trarne la conclusione che la valutazione della Commissione riferita all'intero periodo successivo a tale data era erronea. Sotto questo profilo la sentenza del Tribunale sarebbe viziata nel ragionamento e, comunque, da difetto di motivazione.

54 Queste censure non possono essere accolte, in quanto si fondano su un'analisi errata della sentenza impugnata. Diversamente da quanto sostenuto dalla ricorrente, il Tribunale non ha giudicato che l'esenzione dalla regola del differimento di un mese per la detrazione dell'IVA costituiva un aiuto statale, per il periodo successivo al 1° gennaio 1989, ma si è limitato ad affermare che, dati gli errori di fatto manifesti sui quali si fondava tutta l'argomentazione della Commissione in proposito, gli era impossibile pronunciarsi sull'esistenza o meno di un aiuto statale in materia. Siffatta valutazione di merito sfugge al sindacato che può essere esercitato dalla Corte nell'ambito di un'impugnazione. Pertanto l'ultima parte del primo motivo deve essere dichiarata irricevibile.

Sul secondo motivo

55 Con il secondo motivo la ricorrente sostiene che la sentenza impugnata è viziata da un errore di diritto poiché, al punto 185, il Tribunale ha ritenuto che la decisione impugnata è inficiata da una violazione dell'art. 93, n. 2, del Trattato in quanto limita nel tempo l'obbligo per le autorità francesi di esigere la restituzione dell'aiuto risultante dall'esenzione dal contributo alle opere edilizie a favore del PMU al periodo successivo all'11 gennaio 1991, data di avvio del procedimento contro la Repubblica francese, mentre la restituzione dell'aiuto statale avrebbe dovuto essere imposta a partire dalla data in cui esso è stato dichiarato incompatibile con il mercato comune, cioè a partire dal 1989.

56 Al riguardo si deve ricordare che la Commissione ha constatato, nella decisione impugnata, l'incompatibilità con il Trattato dell'esenzione del PMU dal contributo alle opere edilizie a partire dal 1989; essa ha considerato tuttavia che il PMU doveva restituire le somme corrispondenti soltanto a decorrere dalla data dell'inizio del procedimento nel gennaio 1991, in ragione del legittimo affidamento sulla legittimità di tale esonero che nutriva fino a quel momento il beneficiario, data l'esistenza di una sentenza del Conseil d'Etat francese secondo la quale le attività delle società di corse rivestivano carattere agricolo e potevano pertanto essere dispensate dal contributo alle opere edilizie.

57 Per parte sua il Tribunale ha ritenuto, al punto 184 della sentenza impugnata, che la Commissione non poteva essa stessa prendere in considerazione la situazione di legittimo affidamento del beneficiario, invocata dallo Stato membro, al fine di escludere l'obbligo di restituzione di un aiuto da essa ritenuto incompatibile col mercato comune.

58 Secondo la ricorrente, la sentenza del Tribunale è viziata su questo punto da un errore di diritto. Più precisamente, la ricorrente contesta al Tribunale di aver negato alla Commissione la possibilità di esaminare l'argomento dello Stato membro secondo il quale il beneficiario dell'aiuto contestato poteva invocare un legittimo affidamento nella legittimità dello stesso. Aggiunge che la posizione del Tribunale appesantisce eccessivamente il procedimento in quanto non consente l'esame di un argomento essenziale, che verte direttamente sulla questione della restituzione degli aiuti, già nella fase del controllo esercitato dalla Commissione.

59 Senza che sia necessario esaminare se giustamente il Tribunale abbia affermato, al punto 183 della sentenza impugnata, che non tocca allo Stato membro interessato, ma all'impresa beneficiaria, far valere l'esistenza di circostanze eccezionali che possono aver radicato il suo legittimo affidamento al fine di opporsi alla restituzione di un aiuto illegittimo, nell'ambito dei procedimenti dinanzi alle autorità statali o al giudice nazionale, è sufficiente rilevare nella fattispecie che, come aveva fatto valere a buon diritto la ricorrente in primo grado dinanzi al Tribunale, la decisione contestata era comunque motivata in modo insufficiente riguardo alla rinuncia a esigere la restituzione di una parte dell'aiuto dichiarato incompatibile.

60 Infatti, in tale decisione la Commissione si è limitata a menzionare l'esistenza della sentenza del Conseil d'Etat, senza precisare in alcun modo per quali motivi, a suo parere, si trattava di una circostanza eccezionale idonea a far sorgere un legittimo affidamento nel beneficiario dell'aiuto, nonostante l'inosservanza dell'art. 93 del Trattato.

61 Pertanto si deve riconoscere che legittimamente il Tribunale ha concluso che la decisione contestata, in quanto esigeva la restituzione dell'aiuto risultante dall'esenzione del PMU dal contributo alle opere edilizie soltanto a decorrere dall'inizio del procedimento, vale a dire dall'11 gennaio 1991, doveva essere annullata.

62 Di conseguenza il secondo motivo deve essere respinto.

63 Dal complesso delle considerazioni che precedono risulta che, poiché nessuno dei due motivi dedotti dalla ricorrente a sostegno del suo ricorso è fondato, il ricorso non può che essere respinto.

Sulle spese

64 Ai sensi dell'art. 69, n. 2, del regolamento di procedura, che si applica al procedimento d'impugnazione a norma dell'art. 118, la parte soccombente è condannata alle spese, se ne è stata fatta domanda. Poiché la Commissione ne ha fatto domanda e poiché la Repubblica francese è rimasta soccombente, quest'ultima dev'essere condannata alle spese.

Per questi motivi,

LA CORTE

dichiara e statuisce:

1) **Il ricorso è respinto.**

2) **La Repubblica francese è condannata alle spese.**

Rodríguez Iglesias		Moitinho de Almeida
Edward	Sevón	Schintgen
Kapteyn	Puissochet	Hirsch
Jann	Ragnemalm	Skouris

Così deciso e pronunciato a Lussemburgo il 16 maggio 2000.

Il cancelliere

R. Grass

Il presidente

G.C. Rodríguez Iglesias