CONCLUSIONI DELL'AVVOCATO GENERALE
ELEANOR SHARPSTON
presentate il 12 giugno 2008 [1]

1. Nel presente procedimento ai sensi dell'art. 88, n. 2, CE, la Commissione sostiene che la Francia, non avendo recuperato gli importi riconosciuti alle imprese che hanno rilevato attività di aziende in difficoltà, non ha eseguito entro il termine stabilito la decisione della Commissione 2004/343/CE [2] (in prosieguo: la «decisione»). La Commissione chiede pertanto che venga dichiarato che la Francia ha violato gli obblighi ad essa incombenti in forza degli artt. 5 e 6 di tale decisione, dell'art. 249, quarto comma, CE e dell'art. 10 CE.

2. La Francia non contesta la decisione che dichiarava illegittimi gli aiuti di stato in questione, né il fatto di essere in via di principio tenuta a recuperarli. Essa tuttavia sostiene di non aver violato gli obblighi ad essa incombenti in forza del diritto comunitario.

3. La difesa della Francia consiste nell'asserire che le autorità di detto paese hanno fatto tutto il possibile per recuperare l'aiuto in questione, e che chiedere loro di farsi restituire l'aiuto più celermente equivarrebbe a pretendere l'impossibile. Tale sarebbe segnatamente il caso allorché le imprese che hanno ricevuto l'aiuto hanno cessato la loro attività, o hanno venduto i loro beni.

Contesto normativo

Disposizioni del Trattato

4. L'art. 10 CE così dispone:

«Gli Stati membri adottano tutte le misure di carattere generale e particolare atte ad assicurare l'esecuzione degli obblighi derivanti dal presente trattato ovvero determinati dagli atti delle istituzioni della Comunità. Essi facilitano quest'ultima nell'adempimento dei propri compiti.

1 — Lingua originale: l'inglese.
2 — Decisione della Commissione 16 dicembre 2003, concernente il regime di aiuto attuato dalla Francia per il rilevamento di imprese in difficoltà (GU 2004 L 108, pag. 38).

Essi si astengono da qualsiasi misura che rischi di compromettere la realizzazione degli scopi del presente trattato».

5. L'art. 87, n. 1, CE definisce le condizioni in base alle quali un aiuto di stato è in via di principio incompatibile con il mercato comune. L'art. 87, n. 3, indica una serie di circostanze in cui detto aiuto può tuttavia essere considerato compatibile.

6. L'art. 88, n. 2, CE così dispone:

«Qualora la Commissione, dopo aver intimato agli interessati di presentare le loro osservazioni, constati che un aiuto concesso da uno Stato, o mediante fondi statali, non è compatibile con il mercato comune (…) decide che lo Stato interessato deve sopprimerlo o modificarlo nel termine da essa fissato.

Qualora lo Stato in causa non si conformi a tale decisione entro il termine stabilito, la Commissione o qualsiasi altro Stato interessato può adire direttamente la Corte di giustizia, in deroga agli articoli 226 e 227 (…)».

7. L'art. 249 CE, quarto comma, così dispone:

«(…) La decisione è obbligatoria in tutti i suoi elementi per i destinatari da essa designati».

Regolamento del Consiglio n. 659/1999

8. Il contesto normativo generale per il recupero degli aiuti di stato si ritrova nel regolamento (CE) del Consiglio n. 659/1999 [3] (in prosieguo: il «regolamento n. 659/1999»). Detto regolamento definisce il principio in base al quale un aiuto non compatibile con il mercato comune deve essere recuperato presso i beneficiari senza indugio, al fine di ripristinare la concorrenza effettiva [4].

3 — Regolamento (CE) del Consiglio 22 marzo 1999, recante modalità di applicazione dell'articolo 93 del trattato CE [ora art. 88 CE] (GU L 83, pag. 1). Le disposizioni pertinenti al presente procedimento sono rimaste in vigore e non sono state modificate.

4 — V., in particolare, il considerando 13 nel preambolo e l'art. 14 del regolamento n. 659/1999.

La decisione

9. L'art. 44 septies del codice tributario francese [5] prevedeva che le società create al fine di rilevare le attività di imprese industriali in difficoltà fossero esonerate dall'imposta sulle società per un periodo di due anni. Gli artt. 1383 A, 1464 B e 1464 C hanno inoltre esteso a tali società il beneficio dell'esonero dalla tassa professionale e dall'imposta fondiaria per la durata di due anni, previa delibera delle autorità locali competenti.

10. Con lettera del 12 Settembre 2001, la Commissione ha rivolto alla Francia una richiesta di informazioni in merito all'esenzione fiscale prevista dall'art. 44 septies del codice tributario. La Commissione ha successivamente avviato un procedimento di indagine formale, con lettera del 19 agosto 2002, in quanto l'esenzione avrebbe potuto costituire un aiuto ai sensi dell'art. 87, n. 1, CE.

11. Le autorità francesi hanno risposto con lettera del 13 dicembre 2002. Esse hanno sostenuto che tali disposizioni non costituivano un aiuto di Stato ai sensi dell'art. 87 CE e che, se fossero state considerate tali, avrebbero potuto ritenersi conformi agli orientamenti comunitari sugli aiuti di Stato per il salvataggio e la ristrutturazione d'imprese in difficoltà [6].

12. Tuttavia, la Commissione è giunta alla conclusione che le esenzioni fiscali in questione costituivano aiuti di stato illegittimi ai sensi dell'art. 87, n. 1, CE. Conseguentemente, il 16 dicembre 2003 essa ha adottato la decisione.

13. Il dispositivo della decisione così dispone:

«Articolo 1

Il regime di aiuti di stato di cui all'articolo 44 septies del codice tributario francese, sotto forma di un regime di esenzioni fiscali a favore

5 — Introdotto dall'art. 14 A, della legge n. 88-1149 del 23 dicembre 1988 (loi de finances pour 1989), Journal Officiel de la République Française, 28 dicembre 1988 (legge finanziaria del 1989, Gazzetta Ufficiale della Repubblica francese, 28 dicembre 1988). L'art. 44 septies è stato emendato cinque volte prima di essere sospeso e sostituito da una norma ritenuta conforme al mercato comune da parte della Commissione (v. paragrafo 14 infra).

6 — GU 2004 C 244, pag. 2.

delle imprese rilevanti l'attività di imprese in difficoltà, messo in atto dalla Francia in violazione dell'articolo 88, paragrafo 3, del trattato è incompatibile con il mercato comune, salvi e impregiudicati gli articoli 2 e 3.

Articolo 2

Le esenzioni concesse a titolo del regime di cui all'articolo 1 non costituiscono aiuti di stato se soddisfano le condizioni enunciate dal regolamento (CE) n. 69/2001 [7] o dalle regole de minimis applicabili al momento della loro concessione.

Articolo 3

Gli aiuti concessi a titolo del regime di cui all'articolo 1 che soddisfano le condizioni enunciate dalla comunicazione del 1979 sui regimi di aiuti a finalità regionale o d[a]gli orientamenti del 1998 in materia di aiuti di stato a finalità regionale o dal regolamento (CE) n. 70/2001 [8] sono compatibili con il mercato comune a concorrenza delle intensità ammissibili.

Articolo 4

La Francia è tenuta a sopprimere il regime di aiuti di cui all'articolo 1.

Articolo 5

La Francia adotterà tutte le misure necessarie al recupero, dai beneficiari degli aiuti concessi a titolo del regime di cui all'articolo 1, nonché quelli di cui agli articoli 2 e 3, e illegalmente messi a loro disposizione.

7 — Regolamento (CE) della Commissione 12 gennaio 2001, relativo all'applicazione degli artt. 87 e 88 del trattato CE agli aiuti d'importanza minore («de minimis») (GU L 10, pag. 30).

8 — Regolamento (CE) della Commissione 12 gennaio 2001, relativo all'applicazione degli artt. 87 e 88 del trattato CE agli aiuti di stato a favore delle piccole e medie imprese (GU L 10, pag. 33). Tale regolamento delinea un regime specifico per la concessione di aiuti di stato alle piccole e medie imprese («PMI»). Esso impone, in particolare, una serie di condizioni che detti aiuti devono soddisfare.

Il recupero avrà immediatamente luogo, conformemente alle procedure del diritto nazionale, al fine di permettere l'esecuzione immediata ed effettiva della presente decisione (…).

le condizioni [per l'esenzione di cui agli artt. 2 e 3 della decisione]. L'elenco riporterà altresì gli importi dell'aiuto di cui ciascuna impresa ha beneficiato (…)».

Articolo 6

14. La Francia non ha contestato la validità della decisione. Piuttosto, l'applicazione dell'art. 44 septies è stata inizialmente sospesa con circolare amministrativa 4 H-2-04 del 4 marzo 2004 [9]. Detta disposizione è stata successivamente modificata dall'art. 41 della legge 2004-1485 del 30 dicembre 2004 [10]. La versione emendata è stata accolta dalla Commissione [11].

Entro due mesi dalla notifica della presente decisione, la Francia informerà la Commissione in merito alle misure adottate e previste per conformarvisi.

Articolo 7

Sviluppi successivi alla decisione

La Francia (…) stilerà un elenco completo delle imprese beneficiarie delle esenzioni concesse a titolo del regime di cui all'articolo 1 e degli importi versati in ciascun caso.

15. Tra il dicembre 2003 e il luglio 2006 vi è stato tra la Commissione e la Francia uno scambio di lettere e memorandum relativa-

La Francia stilerà un elenco delle imprese beneficiarie degli aiuti concessi a titolo del regime di cui all'articolo 1 che non soddisfano

9 — Bulletin Officiel des Impôts (Bollettino Ufficiale delle imposte), n. 43 del 4 marzo 2004. La Commissione è stata informata con lettera del 26 aprile 2004.

10 — Loi de finances rectificative pour 2004, Journal Officiel, 31 décembre 2004 (Legge finanziaria di rettifica per il 2004, Gazzetta Ufficiale 31 dicembre 2004).

11 — Decisione 1° giugno 2005 N553/04 di autorizzazione del testo del nuovo art. 44 septies, (GU 2005 C 242, pag. 5). La medesima decisione riconosce che gli artt. 1383 A e 1464 B sono parimenti compatibili con il diritto comunitario.

mente alla decisione. Sono stati inoltre effettuati tre incontri tra funzionari per discutere il processo di recupero. Tuttavia, la corrispondenza e gli incontri svolti non hanno condotto ad alcun recupero degli aiuti illegittimi.

16. Gli scambi intercorsi tra la Commissione e le autorità francesi sono esposti cronologicamente negli allegati del ricorso della Commissione. Ritengo più utile sintetizzarli facendo riferimento agli argomenti dedotti da ciascuna delle parti.

Il numero delle imprese coinvolte

17. Anzitutto occorreva stabilire quante imprese erano interessate dalla decisione. Inizialmente le autorità francesi hanno stimato in circa 2000 le imprese potenzialmente implicate. Dopo circa un mese, la Francia ha inviato alla Commissione dei dati preliminari, che indicavano che 4000 imprese circa avrebbero potuto aver beneficiato dell'aiuto ai sensi delle disposizioni fiscali di cui trattasi. Alla data di proposizione del ricorso da parte della Commissione, la Francia aveva presentato tre elenchi di beneficiari [12].

Aiuti concessi prima dell'anno fiscale 1994

18. Nell'incontro iniziale, le autorità francesi hanno segnalato che, ai sensi della normativa nazionale, l'obbligo di conservare la documentazione finanziaria era limitato a dieci anni. Pertanto non esisteva più la documentazione relativa al periodo antecedente al termine dell'anno fiscale 1993. La Commissione ha riconosciuto l'impossibilità di recuperare gli aiuti concessi prima del 1994. Detti aiuti non rientrano nel presente procedimento.

12 — La Francia ha presentato un ulteriore elenco di beneficiari come allegato alla sua controreplica. Nei suddetti quattro elenchi, le autorità francesi hanno identificato 721 imprese in totale. Di queste, 143 erano tenute a rimborsare oltre EUR 200 000 di aiuti illegittimi. Il divario sui numeri tra le prime stime e gli elenchi forniti (forse) si spiega nel caso in cui le autorità francesi abbiano limitato le loro indagini alle imprese le cui dichiarazioni fiscali erano soggette al «régime réel normal» (regime reale normale d'imposizione) (implicanti importi che oltrepassano la soglia del *de minimis* per quel regime), e corrispondentemente abbiano ignorato le imprese le cui dichiarazioni erano soggette al «régime simplifié» (regime semplificato), e quelle a cui erano state concesse esenzioni che ricadevano al di sotto della soglia *de minimis*.

Beneficiari che hanno cessato l'attività

19. Nell'incontro iniziale, la Francia ha evidenziato che alcuni beneficiari avrebbero potuto trovarsi nella condizione di aver cessato le loro attività. Dieci mesi dopo, la Francia ha dichiarato che detti beneficiari erano quantificati in circa 140. Nel terzo incontro tra le parti, la Commissione ha riconosciuto che la decisione poteva essere considerata attuata qualora un'impresa avesse cessato di essere economicamente attiva.

Definizione delle priorità

20. In riferimento ai beneficiari che avevano trasferito i loro beni patrimoniali ad altre imprese, la Commissione ha proposto che la Francia dovesse limitare le proprie indagini alle società più grandi, accertando se tali beni patrimoniali fossero stati ceduti a condizioni di mercato.

21. Più in generale, la Commissione ha proposto alle autorità francesi di occuparsi in primo luogo delle distorsioni di concorrenza più rilevanti, in sede di ripetizione degli aiuti illegittimi. La Francia ha accolto tale proposta ma ha precisato che avrebbe distinto i beneficiari in due categorie — una da esentare completamente dal rimborso, l'altra da esaminare accuratamente al fine di determinare l'esatto importo da restituire.

22. Il 16 marzo 2005 la Francia ha fornito alla Commissione un elenco di 55 beneficiari, ciascuno dei quali era stato individuato come soggetto tenuto a restituire oltre EUR 1 milione.

La concessione di nuovi aiuti ad alcuni beneficiari

23. La Francia ha proposto la concessione di nuovi aiuti ad alcuni beneficiari. La Commissione ha risposto che non dovrebbe esserci alcun collegamento tra nuove concessioni di aiuti e l'obbligo di rimborsare le somme assegnate ai sensi del regime di aiuto per il rilevamento di imprese. Il 7 luglio 2006 la Francia ha inviato alla Commissione un elenco di beneficiari tenuti a rimborsare somme inferiori a EUR 200 000, e ha proposto di concedere nuovi aiuti nei loro confronti a copertura degli oneri gravanti su questi ultimi per il rimborso degli aiuti illegittimi [13].

13 — C'è un'apparente differenza tra la soglia massima per l'aiuto de minimis presente nel regolamento (CE) n. 69/2001 e quella citata dalla Francia. La prima stabilisce un limite superiore di EUR 100 000. Il regolamento (CE) della Commissione 15 dicembre 2006, n. 1998 (GU L 379, pag. 5) — in vigore dal 1° gennaio 2007 — ha aumentato la soglia massima a EUR 200 000. Mentre il cambiamento non influisce sulla classificazione degli aiuti *originari* concessi ed erogati, la nuova soglia massima si applicherà alle *nuove* concessioni di aiuti di stato.

La definizione di PMI

24. La Francia ha chiesto di poter applicare una definizione semplificata di PMI. La Commissione ha rilevato che il concentrarsi sulle PMI sarebbe risultato in contrasto con il proprio ordine di priorità per il recupero dell'aiuto. Essa ha infine accettato, in via eccezionale, di semplificare le normali condizioni che caratterizzano la definizione di PMI ai fini dell'esenzione dall'obbligo di recupero.

Base giuridica per il recupero

25. Nel secondo incontro, la Francia ha spiegato che stava incontrando difficoltà nell'individuare un'adeguata base giuridica nell'ambito del diritto nazionale per la procedura di recupero e che si rendeva necessario un atto regolamentare o una modifica legislativa per esigere dai beneficiari il rimborso dell'aiuto. Non risulta che sia stata effettivamente adottata alcuna modifica della normativa nazionale. Invece, le autorità francesi si sono impegnate a recuperare gli aiuti illegittimi su una base *ad hoc*.

26. Detta procedura *ad hoc* richiedeva la collaborazione dei beneficiari. Inoltre, determinati provvedimenti procedurali dovevano essere adottati prima che l'aiuto illegittimo potesse essere recuperato. La Francia ha sottolineato l'importanza di determinare l'esatto importo dell'aiuto da restituire prima di trasmettere gli ordini di riscossione di detti aiuti, e ha fatto riferimento all'entità del lavoro amministrativo che ciò comportava. La Francia ha anche sottolineato la necessità di evitare azioni successive alla restituzione contro lo Stato da parte dei beneficiari.

Tempistica per il recupero

27. La Commissione ha chiesto alle autorità francesi di fornire una tempistica per il recupero presso le imprese più grandi con sede al di fuori delle zone ammesse a beneficiare degli aiuti a finalità regionale. Tale richiesta è stata disattesa.

Spiegazioni per i ritardi nel recupero

28. La Francia ha fornito varie spiegazioni di carattere politico per i ritardi nel recupero dell'aiuto illegittimo: le reazioni delle società coinvolte; il danno potenziale alle imprese derivante dal recupero dell'aiuto; il rischio di pregiudicare posti di lavoro e il possibile

impatto negativo che il recupero su larga scala degli aiuti illegittimi avrebbe potuto cagionare in vista del referendum francese sul Trattato che adotta una Costituzione per l'Europa.

L'importo dell'aiuto da recuperare

29. La Commissione ha chiesto alla Francia di indicare in che modo essa intendeva calcolare l'importo dell'aiuto da recuperare presso ciascun beneficiario. La Francia ha spiegato che avrebbe effettuato il calcolo sulla base del vantaggio effettivamente conseguito da ciascuna impresa grazie all'aiuto. La Commissione aveva già evidenziato che tale presupposto era concettualmente errato e perciò ha respinto il metodo proposto dalla Francia per calcolare gli importi da recuperare.

Recupero dell'aiuto

30. La Commissione ha chiesto alla Francia di definire la procedura proposta per il recupero dell'aiuto illegittimo. Non risulta che ciò sia avvenuto.

31. Nel gennaio 2006, la Commissione ha chiesto alla Francia di trasmettere gli ordini di riscossione nei confronti delle imprese che erano già state individuate e per le quali era già stata calcolata l'entità dell'aiuto illegittimo. Due mesi dopo, la Commissione ha richiesto la conferma della trasmissione di detti ordini. Quando il presente procedimento è stato avviato nell'aprile 2007, la Francia non aveva ancora trasmesso gli ordini di riscossione.

32. La Commissione ha cominciato a manifestare la propria preoccupazione nell'agosto 2004, di fronte alla persistente assenza di iniziative effettive per il recupero degli importi dovuti. Nel gennaio 2005, la Commissione ha precisato che il processo di recupero avrebbe dovuto iniziare in aprile, e ha minacciato di intentare un'azione ex art. 88, n. 2, CE. La Francia ha risposto a detta lettera a metà marzo. Un anno dopo (nel marzo 2006) la

Commissione ha nuovamente minacciato di intentare un'azione ex art. 88, n. 2, CE. La Francia ha replicato nel luglio 2006 sottolineando le difficoltà che stava fronteggiando e allegando due elenchi di imprese che non erano tenute a rimborsare alcuna somma.

33. In seguito al ricevimento di tale lettera, la Commissione ha adito la Corte ai sensi dell'art. 88, n. 2, CE.

Procedimento dinanzi alla Corte

34. La Commissione chiede di dichiarare che la Francia è venuta meno agli obblighi che ad essa incombono ai sensi degli artt. 5 e 6 della decisione, dell'art. 249, quarto comma, CE e dell'art. 10 CE.

35. La Commissione ritiene che la Francia sia venuta meno all'obbligo di recuperare immediatamente ed in modo effettivo l'aiuto illegittimo. La Francia non avrebbe recuperato alcun importo dovuto. Essa non avrebbe adottato alcuna misura per recuperare realmente detti importi. La Francia non avrebbe dimostrato l'assoluta impossibilità da parte sua di recuperare l'aiuto illegittimo. Per contro, la sua condotta sarebbe stata tale da configurare la violazione del dovere di leale collaborazione ad essa incombente in forza dell'art. 10 CE.

36. La Francia sostiene di aver dovuto adottare varie misure al fine di recuperare gli importi in conformità della decisione. Nel corso dell'intero procedimento essa ha sottolineato e spiegato le difficoltà che le proprie autorità hanno incontrato. Tali difficoltà farebbero riscontro a una situazione in cui sarebbe risultato impossibile sino a quel momento recuperare l'aiuto illegittimo. La Francia sostiene di essersi adoperata attivamente nel processo di recupero e che la Commissione avrebbe seriamente sottostimato le difficoltà che essa si trova a fronteggiare; pertanto non sarebbe venuta meno agli obblighi che ad essa incombono ai sensi dell'art. 10 CE.

37. La Commissione e la Francia hanno entrambe presentato memorie complete scritte. Non si è tenuta l'udienza.

Gli obblighi degli Stati membri

La natura dell'obbligo

38. Gli Stati membri sono in via di principio tenuti a recuperare l'aiuto illegittimo. Tale obbligo generale discende dall'art. 88, n. 2, CE e dal regolamento n. 659/1999. La decisione individuale che dichiara illegittima una determinata forma di aiuto di stato impone un obbligo più specifico allo Stato membro a cui è indirizzata. La decisione è vincolante per il destinatario.

39. Detti obblighi servono a ripristinare per quanto possibile lo *status quo* e ad eliminare i vantaggi anticoncorrenziali originati dagli aiuti di stato illegittimi [14].

40. La Francia è la destinataria della decisione. Sebbene la decisione non prescrivesse un termine specifico per il recupero dell'aiuto illegittimo, essa esigeva che la Francia desse luogo al recupero «immediatamente» (art. 5). È assodato che non è stato effettuato alcun recupero prima che la Commissione avviasse il presente procedimento. Pertanto la Francia ha disatteso l'obbligo *di risultato* indicato dalla decisione.

41. L'art. 5 della decisione impone inoltre un obbligo concernente il *modo* in cui tale risultato deve essere conseguito. Detto articolo dispone che la Francia adotti «tutte le misure necessarie» e dichiara che il recupero «avrà immediatamente luogo, conformemente alle procedure del diritto nazionale, al fine di permettere l'esecuzione immediata ed effettiva [della decisione]» (...) [15].

42. A mio parere, un'analisi dettagliata del modo in cui uno Stato membro ha cercato di effettuare il recupero non è pertinente allorché lo Stato membro in questione si è rivelato totalmente inadempiente rispetto all'obbligo di risultato ad esso incombente.

14 — Sentenza 14 febbraio 2008, causa C-419/06, Commissione/Grecia (punti 53 e 54) e la giurisprudenza ivi citata.

15 — Nell'imporre tali obblighi, l'art. 5 della decisione richiama il tenore dell'art. 14 del regolamento n. 659/1999, che obbliga gli Stati membri ad eseguire la decisione immediatamente ed effettivamente recuperando senza indugio gli importi illegittimamente corrisposti come aiuti di stato. La Corte ha costantemente sottolineato la necessità di un'esecuzione immediata ed effettiva della decisione in questione. V. sentenze 12 dicembre 2002, causa C-209/00, Commissione/Germania (Racc. pag. I-11695, punti 33 e 34); 5 ottobre 2006, causa C-232/05, Commissione/Francia (Racc. pag. I-10071 punti 49 e 50), nonché sentenza Commissione/Grecia, cit. supra alla nota 14, punti 57-61.

La causa di giustificazione dell'impossibilità assoluta

43. La Corte ha costantemente rilevato che soltanto l'assoluta impossibilità giustifica il mancato recupero dell'aiuto di Stato illegittimo. [16] La Corte interpreta in maniera restrittiva tale causa di giustificazione, escludendo che «il semplice timore di difficoltà interne» equivalga ad un'impossibilità assoluta [17].

44. È importante sottolineare che la causa di giustificazione dell'assoluta impossibilità è collegata con il risultato da conseguire: il recupero dell'aiuto illegittimo. Se la si potesse far valere in relazione alla modalità con cui il recupero è stato effettuato, sarebbe fin troppo facile da parte di uno Stato membro individuare un processo di recupero dell'aiuto illegittimo rivelatosi inattuabile e successivamente sostenere di essere esonerati dall'obbligo di recuperare l'aiuto.

45. Qualora uno Stato membro incontri difficoltà nel recuperare l'aiuto, sorgono alcuni obblighi complementari. Pertanto, secondo una giurisprudenza costante della Corte, se uno Stato membro si limita a informare la Commissione sulle difficoltà di ordine giuridico, politico o pratico che presenta l'attuazione della decisione, senza adottare misure effettive al fine di recuperare l'aiuto dalle imprese di cui trattasi, e senza proporre alla Commissione modalità alternative per attuare la decisione che avrebbero permesso di superare le difficoltà, i requisiti attinenti all'impossibilità assoluta non sono soddisfatti. Uno Stato membro potrà invocare la causa di giustificazione dell'impossibilità assoluta solo se ha sottoposto dette problematiche all'attenzione della Commissione *e* ha cercato di risolvere le difficoltà da fronteggiare [18].

46. Pertanto, uno Stato membro non può argomentare che ha «fatto tutto il possibile» per recuperare gli importi in questione a meno che le circostanze comportino una situazione di impossibilità *assoluta oggettiva* [19]. Esso non può basare la difesa sulla propria, soggettiva percezione di cosa è impossibile.

16 — Commissione/Grecia, cit. supra alla nota 14, punto 39 e la giurisprudenza ivi citata.

17 — Sentenza 26 giugno 2003, causa C-404/00, Commissione/Spagna (Racc. pag. I-6695, punto 55).

18 — V., più di recente, Commissione/Grecia, cit. alla nota 14, punto 40 e la giurisprudenza ivi menzionata.

19 — Secondo una costante giurisprudenza, gli Stati membri non possono invocare situazioni particolari inerenti al loro ordinamento giuridico interno per basare un argomento sull'impossibilità assoluta. V. sentenze 27 aprile 1988, causa 225/86, Commissione/Italia (Racc. pag. 2271, punto 10), nonché 10 giugno 1993, causa C-183/91, Commissione/Grecia (Racc. pag. I-3131, punto 17). L'avvocato generale Ruiz-Jarabo Colomer, al paragrafo 72 delle proprie conclusioni in merito alla causa Francia/Commissione, cit. supra alla nota 15, ha respinto (a mio parere del tutto correttamente) un argomento che era probabilmente fondato implicitamente su limitazioni derivanti dal sistema giuridico dello Stato membro in questione.

L'obbligo ai sensi dell'art. 10 CE

47. L'art. 10 CE impone agli stati membri un dovere di leale collaborazione.

48. Naturalmente detto obbligo resta applicabile allorché uno Stato membro incontri difficoltà nel recuperare l'aiuto illegittimo. L'obbligo specifico di eseguire una decisione relativa al recupero di aiuti di stato e l'obbligo più generale che discende dall'art. 10 CE sono strettamente correlati; e l'art. 10 CE determina la modalità con cui uno Stato membro deve agire durante il processo di recupero [20].

49. La Corte è stata invero assai esplicita per quanto attiene ai criteri derivanti dall'art. 10 CE qualora uno Stato membro incontri difficoltà nel recupero di un aiuto illegittimo. Nella sentenza Commissione/Spagna la Corte ha dichiarato che «(...) uno Stato membro, il quale, al momento dell'esecuzione di una decisione della Commissione in materia di aiuti di stato, incontri difficoltà impreviste ed imprevedibili o si renda conto di conseguenze non considerate dalla Commissione, deve sottoporre tali problemi alla valutazione di quest'ultima, proponendo opportune modifiche della decisione in questione. In questo caso, la Commissione e lo Stato membro, in ossequio alla regola che impone agli Stati membri e alle istituzioni comunitarie obblighi reciproci di leale collaborazione, regola che informa in particolare 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» [21].

50. Pertanto esaminerò la condotta delle autorità francesi in due fasi, per valutare, in primo luogo, se la Francia ha dimostrato che era per essa assolutamente impossibile recuperare l'aiuto illegittimo e, in secondo luogo, se detto paese ha adempiuto agli obblighi ad esso incombenti in forza dell'art. 10 CE, in relazione al modo in cui ha cercato di far fronte alle difficoltà che ha incontrato.

20 — Questo ha costituito costante giurisprudenza, a partire dalla sentenza 15 gennaio 1986, causa 52/84, Commissione/Belgio (Racc. pag. 89, punto 16). Essa è stata recentemente ribadita nella sentenza 12 maggio 2005, causa C-415/03, Commissione/Grecia (Racc. pag I-3875, punto 42).

21 — Sentenza 2 luglio 2002, causa C-499/99, Commissione/Spagna (Racc. pag. I-6031, punto 24).

La presunta impossibilità assoluta di recuperare l'aiuto illegittimo

51. La Francia ha fatto riferimento a varie circostanze specifiche che, secondo quanto sostenuto, avrebbero comportato una situazione di impossibilità assoluta.

52. In primo luogo, la Francia sostiene l'impossibilità assoluta di identificare i beneficiari dell'aiuto concesso prima del termine dell'anno fiscale 1993, dal momento che la documentazione contabile viene conservata soltanto per un periodo di dieci anni. La Commissione ha accolto tale argomento e il recupero di detti aiuti non è oggetto del ricorso della Commissione [22].

53. In secondo luogo, le autorità francesi hanno identificato 204 imprese che hanno cessato l'attività dal momento in cui hanno ricevuto l'agevolazione ai sensi del regime d'aiuto per il rilevamento di aziende. La Francia sostiene che è assolutamente impossibile dare esecuzione alla decisione di recupero nei confronti di dette imprese.

54. Allorché un'impresa scompare semplicemente, lasciandosi alle spalle un vuoto nel registro delle imprese, diviene di fatto impossibile recuperare l'aiuto illegittimo. Tuttavia, quando un'impresa è in stato di liquidazione, il credito relativo alla restituzione dell'aiuto illegittimo in questione può essere iscritto al passivo fallimentare dell'impresa interessata. La Corte ha stabilito in via di principio che è sufficiente il ripristino dello status quo e l'eliminazione della distorsione di concorrenza risultante dall'aiuto [23].

55. Quando un'impresa è posta in liquidazione con un procedimento giudiziario e l'aiuto illegittimo è esaminato dal giudice in tale procedimento, l'obbligo di recuperare l'aiuto illegittimo sarà soddisfatto (se la società ha un attivo sufficiente a restituire l'aiuto in questione) ovvero cesserà quando la società è liquidata e la distorsione alla concorrenza è di conseguenza eliminata.

56. Laddove un beneficiario originario è in attività, e i suoi beni patrimoniali sono venduti

22 — La Francia può invocare l'eccezione di impossibilità assoluta soltanto in riferimento alla documentazione contabile che, *al momento della decorrenza degli effetti della decisione*, era già stata cancellata a seguito della scadenza dell'obbligo di conservazione di detta documentazione per un periodo di dieci anni. Come corollario, si deve ritenere che la documentazione contabile relativa all'anno fiscale 1994 e ai successivi periodi sia stata a disposizione delle autorità francesi all'inizio del processo di recupero.

23 — Sentenza 29 aprile 2004, causa C-277/00, Germania/Commissione (Racc. pag. I-3925, punto 85 e la giurisprudenza ivi citata).

ad un'altra società [24], la Corte ha stabilito che lo Stato membro è tenuto a verificare che l'acquirente abbia acquistato detti beni in conformità alle condizioni di mercato [25] e che non vi sia l'intenzione di eludere l'obbligo di restituzione dell'aiuto illegittimo.

57. La Commissione ha fatto riferimento nelle sue memorie al criterio elaborato nella causa Banks [26], che non prevede di valutare se la vendita sia stata effettuata al fine di eludere l'obbligo di rimborsare l'aiuto illegittimo. Tuttavia, quella particolare causa riguardava la vendita di azioni. Il caso di specie riguarda gli attivi, e il criterio corretto è quello esposto nella sentenza Germania/Commissione. In tale sentenza, la Corte ha adottato l'approccio indicato nella causa Banks [27], lo ha adattato alle caratteristiche dell'acquisto di attivi piuttosto che di azioni [28] e ha applicato l'approccio così modificato alla vendita di beni patrimoniali [29]. Non vedo motivi per discostarmi dall'approccio elaborato nella sentenza Germania/Commissione.

58. La Francia sostiene che a volte può essere impossibile determinare se la responsabilità di rimborsare l'aiuto illegittimo gravi sul beneficiario originario o sull'impresa che ha acquistato i suoi beni patrimoniali. In talune circostanze i beni patrimoniali messi in vendita possono essere così inusuali che non è possibile riscontrare un termine di paragone, cosicché l'ipotetico prezzo di mercato per l'attività non può essere stabilito.

59. Non posso accogliere tale argomentazione.

60. La Corte non ha accolto l'argomento secondo cui una singola situazione può porre problemi insormontabili [30]. Inoltre, sarebbe (presumibilmente) assai inconsueto che i beni ceduti siano davvero unici. Se questa è un'obiezione meramente ipotetica, la Francia non può appellarvisi. La Francia non ha dimostrato che dette circostanze sussistono in riferimento ad alcuna delle imprese di cui trattasi, e tanto meno rispetto alla maggioranza o alla totalità delle stesse.

24 — O ad altre società — nel caso in cui più di una società abbia acquistato attività l'analisi non cambia, sebbene il livello di difficoltà pratiche riscontrabili nel risalire alla passività possa aumentare.

25 — Sentenza Germania/Commissione, cit. alla nota 23, punto 86.

26 — Sentenza 20 settembre 2001, causa C-390/98, Banks (Racc. pag I-6117).

27 — Punto 80 della sentenza.

28 — Punto 86 della sentenza.

29 — Punti 92 e 93 della sentenza.

30 — Nella sentenza 8 maggio 2003, causa C-328/99, Italia e SIM 2 Multimedia SpA/Commissione (Racc. pag. I-4035), la Corte ha valutato l'analisi delle condizioni di mercato condotta dalla Commissione. Essa ha fatto riferimento a un ipotetico «investitore privato» per valutare le iniziative dell'investitore effettivo interessato (punti 37-40 della sentenza) e ha ammesso il ricorso a un perito indipendente per valutare il prezzo pagato (punto 72 della sentenza).

61. La Francia non ha neppure dimostrato che le proprie autorità mancano di strumenti per indagare dette cessioni, o che si è tentato di effettuare tale indagine. Aggiungo che, se le competenti autorità imponessero alle imprese che acquistano i beni patrimoniali l'onere probatorio di dimostrare che la cessione aveva avuto luogo in condizioni normali di mercato, il materiale necessario per valutare le transazioni individuali avrebbe potuto essere disponibile.

62. La Francia sostiene anche che, allorché un acquirente dei beni patrimoniali non era a conoscenza della responsabilità connessa all'aiuto di stato al tempo dell'acquisto, non può essere considerato responsabile del rimborso dell'aiuto illegittimo anche se la vendita era al disotto dei prezzi di mercato. La Francia asserisce che un'azione per il recupero di tale aiuto dall'acquirente sarebbe priva di un fondamento giuridico nel diritto nazionale.

63. Come ha giustamente rilevato la Commissione, ciò incoraggerebbe gli acquirenti a evitare di divenire consapevoli di tali responsabilità. Inoltre, l'assenza di un fondamento giuridico in essere per il recupero nel diritto nazionale non può equivalere ad un'impossibilità assoluta.

64. Ritengo che le situazioni particolari sopra descritte rientrino nell'ambito della categoria delle difficoltà interne. La Francia pertanto non ha dimostrato la causa di giustificazione dell'impossibilità assoluta a tal riguardo.

65. I più generali motivi dedotti dalla Francia sull'impossibilità si fondano sull'assunto che essa è legittimata a far valere le difficoltà che ha incontrato in ogni fase, nel recupero dell'aiuto, che ne hanno rallentato il processo. Come ho rilevato in precedenza [31], la modalità con cui lo Stato membro ha intrapreso il processo di recupero non può rilevare ai fini della valutazione dell'impossibilità assoluta, se tale Stato di fatto non ha effettuato alcuna azione per recuperare l'aiuto illegittimo.

66. Nell'adottare le misure per attuare la decisione, la Francia ha di fatto identificato i beneficiari maggiori tenuti a rimborsare l'aiuto illegittimo. Essa ha determinato l'importo dovuto da ciascun beneficiario. Non vedo pertanto quale fondato motivo — né ancor meno quale insormontabile ostacolo — impedisca alle autorità francesi di emettere gli ordini di recupero nei confronti di detti beneficiari.

31 — Al paragrafo 42.

67. Pertanto concludo nel senso che la Francia non ha confutato la fattispecie esposta dalla Commissione e non ha dimostrato la causa di giustificazione dell'impossibilità assoluta in riferimento all'aiuto concesso alle imprese a partire dall'anno fiscale 1994. Per tali motivi la Francia è venuta meno agli obblighi che ad essa incombono ai sensi degli artt. 5 e 6 della decisione, e (come naturale conseguenza) agli obblighi di cui all'art. 249, quarto comma, CE.

Articolo 10 CE

68. L'obbligo di leale collaborazione tra Stati membri e la Commissione durante il processo di recupero discende dalla necessità di assicurare l'immediata ed effettiva esecuzione della decisione e il recupero delle somme erogate in base ad aiuti illegittimi, che deve essere effettuato immediatamente.

69. La decisione è datata 16 dicembre 2003. Le autorità francesi non hanno recuperato alcun aiuto illegittimo, né le misure adottate si sono rivelate efficaci ai fini del recupero di cui trattasi.

70. L'approccio adottato dalla Francia in merito al recupero delle somme dovute è parso più simile all'antitesi dell'approccio che avrebbe portato ad un recupero in tempi rapidi, almeno in parte, dell'aiuto illegittimo.

71. In primo luogo, le autorità francesi hanno dedicato molto tempo e lavoro per minimizzare sia il numero di imprese che sarebbero state tenute ad effettuare i rimborsi, sia gli importi da restituire. Nessuno sforzo è stato fatto, invece, per recuperare l'aiuto dai beneficiari che risultavano, già dalla fase iniziale, chiaramente identificabili, come soggetti tenuti a rimborsare importi assai rilevanti [32].

72. In secondo luogo, la Francia ha scelto di applicare una procedura di recupero ad hoc, che richiedeva la partecipazione attiva e la cooperazione dei beneficiari nel processo di recupero. Prevedibilmente, il (tentato) utilizzo di tale procedura ha causato vari problemi. I beneficiari in questione erano riluttanti ad identificarsi e a dare accesso alla contabilità delle imprese e alle altre informazioni in loro possesso. Nel caso in cui gli ordini di recupero siano inviati, può darsi che emergeranno ulteriori difficoltà [33].

32 — In particolare, le 55 imprese tenute a restituire più di EUR 1 milione ciascuna, che erano state identificate nel marzo del 2005.

33 — La Commissione ha formulato dubbi in ordine alla asserita necessità di cooperazione. In particolare, la Commissione chiede se fosse necessaria la cooperazione di *tutte* le imprese.

73. La Commissione ha sostenuto che l'esigenza di una cooperazione di così ampia portata avrebbe potuto essere evitata se le autorità francesi avessero semplicemente richiesto il versamento delle imposte dalle quali i beneficiari erano stati originariamente esentati e lasciato che fossero i beneficiari stessi a fornire la prova necessaria a dimostrare che detto importo, in tutto o in parte, rientrava nelle categorie di aiuti di stato compatibili indicati agli artt. 2 e 3 della decisione. Concordo al riguardo.

74. La procedura seguita dalle autorità francesi inoltre richiedeva apparentemente che gli ordini di recupero fossero suddivisi per «département» (dipartimento) anteriormente alla loro emanazione. La Francia non ha spiegato per quali motivi ciò debba accadere.

75. La Francia ha sostenuto che le autorità di detto paese hanno dovuto utilizzare una procedura ad hoc per superare due problemi.

76. Innanzitutto, la Francia afferma che non vi sarebbe una base giuridica adeguata nel diritto nazionale per effettuare il recupero di tali crediti. Come ho già evidenziato, detto argomento non è pertinente. Se l'ordinamento giuridico nazionale di uno Stato membro è privo dei necessari meccanismi atti a consentirgli di ottemperare agli obblighi che discendono dal diritto comunitario, spetta allo Stato membro in questione porli in essere. Si tratta di una logica conseguenza della natura vincolante delle decisioni ai sensi dell'art. 249 CE.

77. In secondo luogo, la Francia afferma che detti crediti non possono essere riscossi utilizzando le procedure per il recupero di crediti fiscali ordinari, poiché in tal caso si applicherebbe un periodo di prescrizione di tre anni. Di conseguenza, si è dovuto ricorrere ad una procedura ad hoc — e tale procedura richiede la cooperazione dei beneficiari.

78. Non posso accogliere tale argomento. Ai sensi del diritto comunitario, la Francia è tenuta a recuperare l'aiuto illegittimo a prescindere dal fatto che esso sia qualificato nell'ambito del diritto nazionale come un credito fiscale. Uno Stato membro non può esimersi dall'obbligo di recuperare l'aiuto illegittimo cercando di invocare il legittimo affidamento dei beneficiari [34].

79. Se le autorità francesi ritengono che il diritto nazionale le obblighi a utilizzare una procedura ad hoc, devono applicarne una che li porti all'immediato ed effettivo recupero dell'aiuto illegittimo. Una procedura che è, dal punto di vista formale, ad hoc non corrisponde necessariamente al ricorso a un procedimento che richiede la cooperazione dei beneficiari. Le autorità francesi erano libere di scegliere la procedura di recupero

34 — Sentenza 29 aprile 2004, causa C-372/97 Italia/Commissione (Racc. pag. I-3679, punto 112).

di cui valersi, nel rispetto del vincolo per esse imperativo di utilizzarne una che consentisse alla Francia di adempiere ai propri obblighi. La procedura prescelta, tuttavia, sembra essere stata singolarmente inefficace, e aver comportato difficoltà per le quali non vi è stato alcun tentativo effettivo di soluzione da parte della Francia. Appare arduo ritenere un simile approccio come riconducibile allo spirito di collaborazione prescritto dall'art. 10 CE.

80. Ricordo inoltre che la Francia intende effettuare nuove concessioni di aiuti ai beneficiari tenuti a restituire, in base alle identificazioni effettuate, importi inferiori a EUR 200 000 [35], sfruttando così il fatto che, durante gli anni intercorsi tra la notifica della decisione e l'avvio del presente procedimento, la soglia de minimis è stata elevata da EUR 100 000 a EUR 200 000. Tale approccio parimenti non rafforza l'impressione di uno Stato membro che opera nello spirito di leale collaborazione.

81. È assodato che la Francia ha violato l'obbligo ad essa incombente di fornire informazioni entro la scadenza indicata all'art. 6 della decisione. Quantunque la Commissione non abbia determinato un termine stabilito per il recupero ai sensi dell'art. 5 della decisione, essa ha imposto, durante i prolungati scambi intercorsi con le autorità francesi, varie scadenze [36]. Nessuna di dette scadenze è stata rispettata.

82. Il fatto che nel momento in cui è stato proposto il ricorso da parte della Commissione — tre anni e quattro mesi dopo la pubblicazione della decisione — non un centesimo dell'aiuto originario era stato recuperato è anch'esso eloquente.

83. Concludo pertanto che la Francia è venuta meno anche agli obblighi che ad essa incombono ai sensi dell'art. 10 CE.

35 — Secondo la posizione della Commissione, nuove concessioni di aiuti non dovrebbero essere collegate al rimborso di vecchie concessioni di aiuti che sono stati dichiarati illegali. Dal momento che tali questioni ricadono al di fuori dell'ambito del procedimento in questione, non commenterò oltre.

36 — Esse sono state, nell'ordine, la scadenza per il ricevimento delle informazioni relative alle misure proposte per il recupero (fine marzo 2004); la scadenza per il ricevimento di un elenco dei beneficiari tenuti a rimborsare oltre EUR 1 milione (1° ottobre 2004); la scadenza per il ricevimento della tempistica per il recupero (1° marzo 2005); la scadenza per l'avvio del recupero dell'aiuto (1° aprile 2005); l'ulteriore scadenza per le informazioni (metà giugno 2005); la scadenza per l'emanazione degli ordini di recupero (inizio febbraio 2006) e la scadenza per fornire un elenco di beneficiari tenuti a restituire più di EUR 100 000 (7 giugno 2006). La Francia stessa ha proposto una scadenza per trasmettere gli ordini di recupero (31 maggio 2006), che ha ugualmente mancato di rispettare.

Conclusione

84. Pertanto, suggerisco alla Corte di dichiarare che la Francia, avendo omesso di recuperare gli importi concessi a imprese che hanno rilevato attività di aziende in difficoltà, non ha attuato la decisione della Commissione 2004/343/CE e che è venuta meno agli obblighi ad essa incombenti ai sensi degli artt. 5 e 6 di detta decisione, dell'art. 249 CE, e dell'art. 10 CE.