COMUNICAZIONE DELLA COMMISSIONE

Verso l'esecuzione effettiva delle decisioni della Commissione che ingiungono agli Stati membri di recuperare gli aiuti di Stato illegali e incompatibili

(2007/C 272/05)

1. INTRODUZIONE

1. Nel 2005 la Commissione ha presentato il suo itinerario di riforma degli aiuti di Stato nel Piano di azione nel settore degli aiuti di Stato ([1]). Il programma di riforma migliorerà l'efficacia, la trasparenza e la credibilità del sistema UE degli aiuti di Stato. Il Piano di azione è incentrato sul principio «aiuti di Stato meno numerosi e più mirati». L'obiettivo centrale del Piano consiste nell'incoraggiare gli Stati membri a ridurre il livello globale di aiuti e a riorientare al contempo le risorse riservate agli aiuti di Stato verso obiettivi aventi un chiaro interesse comunitario. Per conseguire tale finalità la Commissione si impegna a continuare ad adottare un atteggiamento rigoroso nei confronti dei tipi di aiuto che provo cano le maggiori distorsioni di concorrenza, in particolare gli aiuti di Stato illegali e incompatibili.

2. In questi ultimi anni la Commissione ha dimostrato che è pronta ad assumere una posizione ferma rispetto agli aiuti illegali. Da quando è entrato in vigore il regolamento (CE) n. 659/1999 del Consi glio ([2]) («regolamento di procedura»), la Commissione ha sistematicamente ingiunto agli Stati membri di recuperare ogni aiuto illegale da essa giudicato incompatibile con il mercato comune salvo i casi in cui abbia ritenuto che tale recupero fosse in contrasto con un principio generale del diritto comunitario. Dal 2000 la Commissione ha adottato 110 decisioni di recupero.

3. È essenziale ai fini dell'integrità del sistema degli aiuti di Stato l'esecuzione immediata ed effettiva delle decisioni della Commissione che ingiungono agli Stati membri di recuperare gli aiuti di Stato illegali (in prosieguo «le decisioni di recupero»). Le informazioni raccolte dalla Commissione negli ultimi anni mostrano che vi è motivo di reale preoccupazione a questo riguardo. L'esperienza indica che pratica mente non esiste un solo caso in cui il recupero sia stato completato entro il termine stabilito nella deci sione di recupero. Le recenti edizioni del quadro di valutazione degli aiuti di Stato indicano inoltre che al 45 % delle decisioni di recupero adottate nel periodo 2000-2001 non era ancora stata data esecu zione nel giugno 2006.

4. Nel 2004 la Commissione ha ordinato uno studio comparativo sull'attuazione della politica degli aiuti di Stato UE nei differenti Stati membri ([3]) (in prosieguo lo «studio sull'attuazione»). Uno degli obiettivi dello studio consisteva nel valutare l'efficacia delle procedure e delle prassi di recupero in una serie di Stati membri. Gli autori dello studio hanno constatato che «l'eccessiva durata dei procedimenti di recu pero è un tema ricorrente in tutte le relazioni redatte per i vari paesi». Essi hanno riconosciuto che negli ultimi anni è lievemente migliorata l'esecuzione delle decisioni di recupero, ma hanno concluso che il recupero degli aiuti di Stato illegali e incompatibili continua ad incontrare una serie di ostacoli nella maggior parte degli Stati membri esaminati.

5. Nel suo Piano di azione nel settore degli aiuti di Stato la Commissione sottolinea la necessità di una esecuzione effettiva delle decisioni di recupero. È chiaro che l'esecuzione di siffatte decisioni è una responsabilità condivisa tra la Commissione e gli Stati membri e, affinché abbia successo, occorreranno notevoli sforzi da entrambe le parti.

6. La presente comunicazione si prefigge di spiegare la politica della Commissione in materia di esecuzione delle decisioni di recupero. Essa esamina le conseguenze che i tribunali nazionali possono trarre dal mancato rispetto dell'obbligo di notifica e della clausola sospensiva di cui all'articolo 88, paragrafo 3, del trattato CE. La Commissione ritiene necessario chiarire le misure che intende adottare per facilitare l'esecuzione delle decisioni di recupero e indicare azioni che gli Stati membri potrebbero adottare per conformarsi pienamente alle regole e ai principi enunciati dal diritto europeo e, in particolare, dalla giurisprudenza delle Corti comunitarie. A tal fine, la comunicazione innanzitutto ribadisce la finalità del

([1]) Piano di azione nel settore degli aiuti di Stato — Aiuti di Stato meno numerosi e più mirati: itinerario di riforma degli aiuti di Stato 2005-2009.

([2]) Regolamento (CE) n. 659/1999 del Consiglio, del 22 marzo 1999, recante modalità di applicazione dell'articolo 93 del trattato CE (GU L 83 del 27.3.1999, pag. 1).

([3]) «Study on the enforcement of state aid law at national level», Competition studies 6, Luxembourg, Ufficio per le pubbli cazioni ufficiali delle Comunità europee:
http://ec.europa.eu/comm/competition/state_aid/overview/studies.html

recupero e i principi fondamentali su cui si basa l'esecuzione delle decisioni di recupero. In secondo luogo, presenta le implicazioni pratiche di questi principi fondamentali per ciascun soggetto interessato dal processo di recupero.

2. I PRINCIPI DELLA POLITICA DI RECUPERO

2.1. Breve descrizione della politica di recupero

7. Ai sensi dell'articolo 88, paragrafo 3, del trattato CE «alla Commissione sono comunicati, in tempo utile perché presenti le sue osservazioni, i progetti diretti a istituire o modificare aiuti. […] Lo Stato membro interessato non può dare esecuzione alle misure progettate prima che tale procedura abbia condotto a una decisione finale».

8. Qualora gli Stati membri non notifichino alla Commissione progetti diretti a istituire o modificare aiuti prima che sia data esecuzione all'aiuto, l'aiuto è considerato illegale in base al diritto comunitario a decorrere dal momento in cui è stato concesso.

9. Nella sentenza Kohlegesetz ([4]) la Corte di giustizia europea ha confermato per la prima volta che la Commissione ha la facoltà di ordinare il recupero di aiuti di Stato illegali e incompatibili. La Corte ha statuito che la Commissione è competente a decidere che uno Stato membro deve modificare o abolire un aiuto di Stato incompatibile con il mercato comune. Pertanto, dovrebbe inoltre poter chiedere agli Stati membri di farsi restituire dai beneficiari gli aiuti concessi illegalmente. Sulla base di detta sentenza e della successiva giurisprudenza ([5]), la Commissione, in una comunicazione pubblicata nel 1983, ha informato gli Stati membri che aveva deciso di usare tutti i mezzi a sua disposizione per assicurare il rispetto da parte degli Stati membri, degli obblighi ad essi incombenti ai sensi dell'articolo 88, paragrafo 3, incluso l'obbligo di recuperare dal beneficiario gli aiuti di Stato incompatibili concessi illegalmente ([6]).

10. Nella seconda metà degli anni '80 e negli anni '90 la Commissione ha iniziato ad ordinare più sistematicamente il recupero di aiuti illegali e incompatibili. Nel 1999, nel regolamento di procedura sono state incluse le norme di base in materia di recupero. Altre disposizioni di esecuzione relative al recupero sono state inserite nel regolamento (CE) n. 794/2004 della Commissione ([7]) («il regolamento di esecuzione»).

11. **L'articolo 14, paragrafo 1**, del regolamento di procedura conferma la giurisprudenza consolidata della Corte di giustizia ([8]) e impone alla Commissione l'obbligo di recuperare gli aiuti illegali e incompatibili, salvo ove ciò sia in contrasto con un principio generale del diritto comunitario. Quest'articolo inoltre stabilisce che lo Stato membro interessato adotta tutte le misure necessarie per recuperare l'aiuto illegale che risulti incompatibile. Ai sensi dell'**articolo 14, paragrafo 2**, l'aiuto deve essere recuperato maggiorato degli interessi che decorrono dalla data in cui l'aiuto illegale è divenuto disponibile per il beneficiario fino alla data di recupero. Il regolamento di esecuzione fissa i metodi da utilizzare per il calcolo degli interessi relativi al recupero. Infine, ai sensi dell'**articolo 14, paragrafo 3**, del regolamento di procedura, «il recupero va effettuato senza indugio secondo le procedure previste dalla legge dello Stato membro interessato, a condizione che esse consentano l'esecuzione immediata ed effettiva della decisione della Commissione».

12. In un certo numero di sentenze recenti, la Corte di giustizia europea ha ulteriormente chiarito l'ambito e l'interpretazione dell'articolo 14, paragrafo 3, del regolamento di procedura, evidenziando la necessità di un'esecuzione immediata ed effettiva delle decisioni di recupero ([9]). Inoltre, la Commissione ha anche incominciato ad applicare più sistematicamente la giurisprudenza Deggendorf ([10]). In virtù di detta

([4]) Causa C-70/72, Commissione contro Germania, Racc. 1973, pag. 813, punto 13.
([5]) Causa 121/73, Markmann KG contro Germania e i Land Schleswig-Holstein, Racc. 1973, pag. 1495, causa 122/73, Nordsee, Deutsche Hochseefischerei GmbH contro Germania e Renania Palatinato, Racc. 1973, pag. 1511, e causa 141/73, Fritz Lohrey contro Germania e Land Assia, Racc. 1973, pag. 1527.
([6]) GU C 318 del 24.11.1983, pag. 3.
([7]) Regolamento (CE) n. 794/2004 della Commissione, del 21 aprile 2004, recante disposizioni di esecuzione del regolamento (CE) n. 659/1999 del Consiglio recante modalità di applicazione dell'articolo 93 del trattato CE (GU L 140 del 30.4.2004, pag. 1).
([8]) Causa C-301/87, Francia contro Commissione, Racc. 1990, parte I, pag. 307.
([9]) Causa C-415/03, Commissione contro Grecia, («Olympic Airways») Racc. 2005, parte I, pag. 3875 e causa C-232/05, Commissione contro Francia, («Scott»), sentenza del 5 ottobre 2006, non ancora pubblicata.
([10]) Causa C-188/92, TWD Textilwerke Deggendorf GmbH contro Germania, («Deggendorf») Racc. 1994, parte I, pag. 833.

giurisprudenza, la Commissione, qualora siano soddisfatte determinate condizioni, può ordinare agli Stati membri di sospendere il pagamento di un nuovo aiuto compatibile ad un'impresa fintantoché quest'ultima non abbia rimborsato il precedente aiuto illegale e incompatibile che formi oggetto di una decisione di recupero.

2.2. **Finalità e principi della politica di recupero**

2.2.1. *Finalità del recupero*

13. La Corte di giustizia europea ha statuito in varie occasioni che la finalità del recupero consiste nel ripristinare la situazione esistente sul mercato precedentemente alla concessione dell'aiuto. Ciò è necessario per assicurare che sia mantenuta parità di condizioni nel mercato interno conformemente all'articolo 3, lettera g), del trattato CE. In tale contesto la Corte di giustizia europea ha sottolineato che il recupero di un aiuto illegale e incompatibile non è una sanzione ([11]), bensì la logica conseguenza dell'accertamento della sua illegittimità ([12]). Non può quindi ritenersi un provvedimento sproporzionato rispetto alle finalità perseguite dalle disposizioni del trattato in materia di aiuti di Stato ([13]).

14. Secondo la Corte di giustizia europea, «il ripristino dello status quo ante è raggiunto quando gli aiuti illegali e incompatibili in parola sono stati restituiti dal beneficiario che, per effetto di tale restituzione, è infatti privato del vantaggio di cui aveva fruito sul mercato rispetto ai suoi concorrenti e la situazione esistente prima della corresponsione dell'aiuto è ripristinata» ([14]). Per sopprimere eventuali vantaggi finanziari accessori all'aiuto illegale, le somme illegittimamente erogate devono essere recuperate maggiorate degli interessi. L'interesse deve essere equivalente al vantaggio finanziario derivante dalla disponibilità dei fondi in questione, a titolo gratuito, per un determinato periodo ([15]).

15. Inoltre, la Corte di giustizia europea ha insistito sul fatto che ai fini della piena esecuzione della decisione di recupero della Commissione, le azioni intraprese da uno Stato membro devono produrre effetti concreti per quanto concerne il recupero ([16]) e il recupero deve essere immediato ([17]). Perché il recupero possa conseguire la sua finalità, chiaramente è essenziale che il rimborso dell'aiuto abbia luogo senza indugio.

2.2.2. *L'obbligo di recuperare aiuti di Stato illegali e incompatibili e relative eccezioni*

16. Ai sensi dell'articolo 14, paragrafo 1, del regolamento di procedura «nel caso di decisioni negative relative a casi di aiuto illegali, la Commissione adotta una decisione con la quale impone allo Stato membro interessato di adottare tutte le misure necessarie per recuperare l'aiuto dal beneficiario».

17. Il regolamento di procedura pone due limiti alla facoltà della Commissione di ordinare il recupero di aiuti illegali e incompatibili. L'articolo 14, paragrafo 1, del regolamento di procedura stabilisce che la Commissione non impone il recupero dell'aiuto qualora ciò sia in contrasto con un **principio generale del diritto comunitario**. I principi generali di diritto più frequentemente invocati in questo contesto sono i principi di tutela del legittimo affidamento ([18]) e della certezza del diritto ([19]). È importante osservare che la Corte di giustizia europea ha fornito un'interpretazione alquanto restrittiva di questi principi nel caso del recupero. L'articolo 15 del regolamento di procedura stabilisce che i poteri della Commissione per quanto riguarda il recupero degli aiuti sono soggetti a un periodo limite di 10 anni (il cosiddetto **periodo di prescrizione**). Il periodo di prescrizione decorre dal giorno in cui l'aiuto illegale è concesso al beneficiario a titolo di aiuto individuale rientrante in un regime di aiuti. Qualsiasi azione intrapresa dalla Commissione ([20]) oppure da uno Stato membro, che agisca su richiesta della Commissione, nei confronti dell'aiuto illegale interrompe il periodo limite.

([11]) Causa C-75/97, Belgio contro Commissione, Racc. 1999 parte I, pag. 3671, punto 65.
([12]) Causa C-183/91 Commissione contro Grecia, Racc. 1993, parte I, pag. 3131, punto 16.
([13]) Cause riunite C-278/92, C-279/92 e C-280/92, Spagna contro Commissione, Racc. 1994, parte I, pag. 4103, punto 75.
([14]) Causa C-348/93, Commissione contro Italia, Racc. 1995, parte I, pag. 673, punto 27.
([15]) Causa T-459/93, Siemens contro Commissione, Racc. 1995, parte II, pag. 1675, punti 97-101.
([16]) Causa C-415/03, Commissione contro Grecia, citata alla nota a piè di pagina n. 9.
([17]) Causa C-232/05, Commissione contro Francia, citata alla nota a piè di pagina n. 9.
([18]) Sul principio della tutela del legittimo affidamento, cfr. la causa C-24/95, Alcan, Racc. 1997, parte I, pag. 1591, punto 25, e la causa C-5/89, BUG-Alutechnik, Racc. 1990, parte I, pag. 3437, punti 13 e 14. Per un esempio in cui la Corte di giustizia europea ha riconosciuto l'esistenza di legittimo affidamento avallato dal beneficiario, cfr. la causa C-223/85, RSV, Racc. 1987, pag. 4617.
([19]) Sul principio della certezza del diritto, cfr. la causa T-115/94, Opel Austria GmbH contro Consiglio, Racc. 1997, parte II, pag. 39, la causa C-372/97, Italia contro Commissione, Racc. 2004, parte I, pag. 3679, punti 116-118, e le cause riunite C-74/00 P e C-75/00 P, Falck e Acciaierie di Bolzano contro Commissione, Racc. 2002, parte I, pag. 7869, punto 140. Cfr. inoltre causa T-308/00, Saltzgitter contro Commissione, Racc. 2004, parte II, pag. 1933, punto 166.
([20]) Per l'interpretazione della frase «qualsiasi azione della Commissione» cfr. la causa T-369/00, Département du Loiret contro Commissione, Racc. 2003, parte II, pag. 1789.

18. Ai sensi dell'articolo 249 del trattato CE la decisione è obbligatoria in tutti i suoi elementi per i destinatari da essa designati. Pertanto lo Stato membro cui è destinata una decisione di recupero è tenuto ad eseguirla ([21]). La Corte di giustizia europea ha ammesso un'unica eccezione all'obbligo posto a carico di uno Stato membro di dare esecuzione a una decisione di recupero ad esso destinata, ossia l'esistenza di circostanze eccezionali da cui derivi l'**impossibilità assoluta** per lo Stato membro di dare corretta esecuzione alla decisione ([22]).

19. Secondo le corti comunitarie, l'impossibilità assoluta tuttavia non può essere semplicemente supposta. Lo Stato membro deve dimostrare che ha tentato in buona fede di recuperare l'aiuto illegale e deve collaborare con la Commissione conformemente all'articolo 10 del trattato CE al fine di superare le difficoltà incontrate ([23]).

20. Dalla giurisprudenza risulta che le Corti comunitarie hanno interpretato il concetto di «assoluta impossibilità» in maniera alquanto restrittiva. Le Corti hanno confermato in varie occasioni che uno Stato membro non può invocare l'esistenza di prescrizioni nazionali, ad esempio le norme nazionali in materia di prescrizione ([24]) oppure l'assenza di un'ordinanza di recupero in base al diritto nazionale ([25]) per giustificare l'inosservanza degli obblighi derivanti dalla decisione di recupero ([26]). Del pari, la Corte di giustizia europea ha statuito che l'obbligo di recupero non risente di circostanze connesse alla situazione economica del beneficiario. Essa ha chiarito che un'impresa in difficoltà finanziaria non costituisce prova dell'impossibilità di esecuzione del recupero ([27]). In siffatte circostanze la Corte ha statuito che la mancanza di attivi recuperabili è il solo mezzo per uno Stato membro di dimostrare l'assoluta impossibilità di recuperare l'aiuto ([28]). In una serie di casi, gli Stati membri hanno affermato che non erano stati in grado di dare esecuzione alla decisione di recupero a causa delle difficoltà amministrative o tecniche che essa presentava (ad esempio il numero particolarmente elevato di beneficiari). La Corte ha costantemente rifiutato di ammettere che siffatte difficoltà costituiscano un'assoluta impossibilità di dare esecuzione al recupero ([29]). Infine, il mero timore di difficoltà interne insormontabili non può giustificare l'omissione da parte di uno Stato membro di soddisfare gli obblighi che gli incombono in forza del diritto comunitario ([30]).

2.2.3. *L'utilizzazione di procedure nazionali e la necessità di una esecuzione immediata ed effettiva*

21. Ai sensi dell'articolo 14, paragrafo 3, del regolamento di procedura «il recupero va effettuato senza indugio secondo le procedure previste dalla legge dallo Stato membro interessato, a condizione che esse consentano l'esecuzione immediata ed effettiva della decisione della Commissione».

22. Se gli Stati membri sono liberi di scegliere, in base al loro diritto nazionale, i mezzi mediante i quali dare esecuzione alle decisioni di recupero, le misure scelte dovrebbero dare pienamente effetto alla decisione di recupero. È pertanto necessario che le misure nazionali adottate dallo Stato membro consentano l'esecuzione **effettiva ed immediata** della decisione della Commissione.

23. Nella sentenza Olympic Airways ([31]), la Corte di giustizia europea ha sottolineato che le misure di esecuzione adottate dallo Stato membro devono essere **effettive** e produrre un esito concreto in termini di recupero. Le azioni adottate dagli Stati membri devono portare all'effettivo recupero delle somme dovute dal beneficiario. Nella recente sentenza Scott ([32]), la Corte di giustizia europea ha confermato tale linea e ha sottolineato che le procedure nazionali che non rispettano le condizioni di cui all'articolo 14, paragrafo 3, del regolamento di procedura non dovrebbero essere applicate. In particolare essa ha respinto la tesi sostenuta dallo Stato membro, ossia che aveva adottato tutte le misure disponibili nel sistema interno, ed ha insistito sul fatto che dette misure dovrebbero inoltre produrre un concreto effetto in termini di recupero e ciò entro il termine stabilito dalla Commissione.

([21]) Causa 94/87, Commissione contro Germania, Racc. 1989, pag. 175.
([22]) Causa C-404/00, Commissione contro Spagna, Racc. 2003, parte I, pag. 6695.
([23]) Causa C-280/95, Commissione contro Italia, Racc. 1998, parte I, pag. 259.
([24]) Causa C-24/95, Alcan, Racc. 1997, pag. 1591, punti 34-37.
([25]) Causa C-303/88, Italia contro Commissione, Racc. 1991, parte I, pag. 1433.
([26]) Causa C-52/84, Commissione contro Belgio, Racc. 1986, pag. 89, punto 9.
([27]) Causa C-52/84, Commissione contro Belgio, citata alla nota a piè di pagina n. 26, punto 14.
([28]) Causa C-499/99, Commissione contro Spagna, Racc. 2002, parte I, pag. 6301.
([29]) Causa C-280/95, Commissione contro Italia, citata alla nota a piè di pagina n. 23.
([30]) Causa C-6/97, Italia contro Commissione, Racc. 1999, parte I, pag. 2981, punto 34.
([31]) Causa C-415/03, Commissione contro Grecia, citata alla nota a piè di pagina n. 9.
([32]) Causa C-232/05, Commissione contro Francia, citata alla nota a piè di pagina n. 9.

24. L'articolo 14, paragrafo 3, del regolamento di procedura stabilisce che alle decisioni di recupero sia data esecuzione effettiva ed **immediata**. Nella causa Scott, la Corte di giustizia europea ha sottolineato l'importanza della dimensione temporale nell'iter di recupero. La Corte ha precisato che l'applicazione di procedure nazionali non dovrebbe impedire il ripristino della concorrenza effettiva facendo ostacolo all'esecuzione immediata ed effettiva della decisione della Commissione. Le procedure nazionali che impediscono il ripristino immediato della situazione antecedente e prorogano l'indebito vantaggio concorrenziale derivante dagli aiuti illegittimi ed incompatibili, non soddisfano i requisiti previsti dall'articolo 14, paragrafo 3, del regolamento di procedura.

25. In tale contesto è importante ribadire che il ricorso di annullamento di una decisione di recupero proposto ex articolo 230 del trattato CE non ha effetto sospensivo. Nell'ambito di siffatto ricorso, il beneficiario dell'aiuto può tuttavia chiedere la sospensione dell'esecuzione della decisione di recupero ai sensi dell'articolo 242 del trattato CE. Le domande di sospensione devono precisare i motivi di urgenza e contenere gli argomenti di fatto e di diritto che giustifichino prima facie l'adozione del provvedimento provvisorio richiesto. La Corte di giustizia o il Tribunale di primo grado possono, quando reputino che le circostanze lo richiedano, ordinare la sospensione della decisione della Commissione che viene contestata.

2.2.4. *Il principio di leale collaborazione*

26. L'articolo 10 del trattato obbliga gli Stati membri a facilitare l'adempimento dei compiti comunitari e impone doveri reciproci di leale collaborazione alle istituzioni UE e agli Stati membri al fine di conseguire gli obiettivi del trattato.

27. Nel contesto dell'esecuzione delle decisioni di recupero, la Commissione e le autorità degli Stati membri devono quindi collaborare per conseguire l'obiettivo del ripristino delle condizioni di concorrenza nel mercato interno.

28. Uno Stato membro, il quale incontri difficoltà impreviste o imprevedibili in occasione dell'esecuzione di una decisione di recupero entro il termine stabilito oppure si renda conto di conseguenze non considerate dalla Commissione, deve sottoporre tali problemi alla valutazione di questa, proponendo appropriate modifiche della decisione stessa ([33]). In tal caso la Commissione e lo Stato membro interessato devono collaborare in buona fede per superare le difficoltà nel pieno rispetto delle norme del trattato ([34]). Analogamente, il principio di leale collaborazione esige che gli Stati membri forniscano alla Commissione tutte le informazioni atte a permettere di stabilire che i provvedimenti adottati costituiscono un'esecuzione adattata della decisione ([35]).

29. Il fatto di informare la Commissione delle difficoltà tecniche e giuridiche causate dall'esecuzione della decisione non sottrae comunque lo Stato membro dall'obbligo di compiere tutti i passi necessari presso l'impresa per ripetere l'aiuto e proporre alla Commissione modalità di esecuzione della decisione che consentano di superare le difficoltà in questione ([36]).

3. **ATTUAZIONE DELLA POLITICA DI RECUPERO**

30. Sia la Commissione che gli Stati membri hanno un ruolo essenziale da svolgere nella esecuzione delle decisioni di recupero e possono contribuire all'efficace attuazione della politica di recupero.

3.1. **Il ruolo della Commissione**

31. La decisione di recupero della Commissione impone allo Stato membro interessato l'obbligo di recupero. Essa esige che lo Stato membro interessato recuperi un certo importo di aiuto da un beneficiario o da un numero di beneficiari entro un determinato periodo di tempo. L'esperienza dimostra che la rapidità con la quale sono eseguite le decisioni di recupero dipende dal grado di precisione o di completezza di detta decisione. La Commissione pertanto continuerà ad adoperarsi per fare in modo che la decisione di recupero fornisca una chiara indicazione dell'importo (importi) di aiuto da recuperare, dell'impresa (imprese) tenuta a rimborsare l'aiuto e del termine entro il quale il recupero deve essere completato.

([33]) Causa C-404/00, Commissione contro Spagna, citata alla nota a piè di pagina n. 22.
([34]) Causa C-94/87, Commissione contro Germania, Racc. 1989, pag. 175, punto 9; causa C-348/93, Commissione contro Italia, citata alla nota a piè di pagina n. 14, punto 17.
([35]) Per una descrizione di proposte di esecuzione cfr. la causa C-209/00, Commissione contro Germania, Racc. 2002, parte I, pag. 11695.
([36]) Causa 94/87, Commissione contro Germania, citata alla nota a piè di pagina n. 34, punto 10.

Individuazione delle imprese presso le quali l'aiuto deve essere recuperato

32. L'aiuto illegale e incompatibile deve essere recuperato presso le imprese che ne hanno effettivamente tratto vantaggio ([37]). La Commissione continuerà a seguire la prassi attuale, consistente nell'individuare nelle decisioni di recupero, laddove possibile, l'identità dell'impresa presso la quale l'aiuto deve essere recuperato. Se, nella fase di esecuzione, risultasse che l'aiuto è stato trasferito ad altri soggetti, lo Stato membro può dover estendere il recupero per includervi tutti i beneficiari effettivi in modo che l'obbligo di recupero non sia eluso.

33. Le corti comunitarie hanno fornito alcuni orientamenti sulle condizioni in base alle quali l'obbligo di recupero deve essere esteso a imprese diverse dal beneficiario iniziale dell'aiuto illegale e incompatibile. Secondo la Corte di giustizia europea, può sussistere trasferimento di vantaggio indebito qualora i beni patrimoniali del beneficiario dell'aiuto iniziale siano trasferiti a una terza parte a un prezzo inferiore al loro valore di mercato, a volte a un'impresa che subentra all'impresa beneficiaria costituita per eludere l'ordine di recupero. Qualora la Commissione riesca a dimostrare che sono stati ceduti beni patrimoniali a un prezzo inferiore al loro valore di mercato, in particolare a una società che vi subentra e creata al fine di eludere l'ordine di recupero, la Corte di giustizia europea ritiene che l'ordine di recupero possa essere esteso a detta parte terza ([38]). Casi tipici di elusione dell'obbligo di recupero sono i casi in cui il trasferimento non rispecchia alcuna logica economica, eccetto quella di invalidare l'ordine di recupero ([39]).

34. Per quanto concerne il trasferimento di azioni di un'impresa che deve rimborsare un aiuto illegale e incompatibile (cessione di azioni), la Corte di giustizia europea ha statuito ([40]) che la vendita a un terzo di azioni di una siffatta società non influisce sull'obbligo di recupero ([41]). Laddove si possa stabilire che l'acquirente delle azioni ha pagato il prezzo di mercato prevalente per le azioni di quella impresa, non si può ritenere che abbia fruito di un vantaggio che potrebbe configurare un aiuto di Stato ([42]).

35. Quando adotta una decisione di recupero concernenti regimi di aiuti di Stato, la Commissione, di norma, non è in grado di individuare, nella decisione in sé, tutte le imprese che hanno ricevuto aiuti illegali e incompatibili. È solo al livello del recupero degli aiuti da parte dello Stato membro interessato che si renderà necessario verificare la situazione individuale di ciascuna impresa interessata ([43]).

Determinazione dell'importo da recuperare

36. La finalità del recupero è realizzata «quando gli aiuti in parola, eventualmente maggiorati degli interessi di mora, sono stati restituiti dal beneficiario o, in altri termini, dalle imprese che ne hanno tratto effettivo vantaggio. Per effetto di tale restituzione, il beneficiario è infatti privato del vantaggio di cui aveva fruito sul mercato rispetto ai suoi concorrenti e la situazione esistente prima della corresponsione dell'aiuto è ripristinata» ([44]).

37. La Commissione, come ha fatto in passato, specificherà chiaramente nelle sue decisioni di recupero le misure di aiuto illegali e incompatibili che formano oggetto di recupero. Qualora disponga dei dati necessari, la Commissione inoltre si adopererà per quantificare l'importo esatto di aiuto da recuperare. È chiaro tuttavia che la Commissione non può e non è legalmente tenuta a fissare l'importo esatto da recuperare. È sufficiente che la decisione della Commissione contenga elementi che permettano al destinatario della decisione stessa di determinare senza difficoltà eccessive tale importo ([45]).

([37]) Causa C-303/88, Italia contro Commissione, Racc. 1991, parte I, pag. 1433, punto 57; causa C-277/00, Germania contro Commissione («SMI»), Racc. 2004, parte I, pag. 3925, punto 75.
([38]) Causa C-277/00, Germania contro Commissione, citata nella nota a piè di pagina n. 37.
([39]) Cause riunite C-328/99 e C-399/00, Italia e SMI 2 Multimedia SpA contro Commissione. Per un altro esempio di elusione, cfr. causa C-415/03, Commissione contro Grecia, citata alla nota a piè di pagina n. 9.
([40]) Cause C-328/99 e C-399/00, Italia e SIM 2 Multimedia contro Commissione, Racc. 2003, parte I, pag. 4035, punto 83.
([41]) In caso di privatizzazione di un'impresa che abbia ricevuto un aiuto di Stato dichiarato compatibile dalla Commissione, lo Stato membro può introdurre una clausola di responsabilità nell'accordo di privatizzazione per tutelare l'acquirente dell'impresa dal rischio che la decisione iniziale della Commissione di autorizzazione dell'aiuto possa essere rovesciata dalle Corti comunitarie e sostituita da una decisione della Commissione che ordini il recupero di siffatto aiuto dal beneficiario. Tale clausola potrebbe prevedere un aggiustamento del prezzo pagato dall'acquirente per l'impresa privatizzata onde tener debitamente conto della nuova responsabilità in termini di recupero.
([42]) Causa C-277/00, Germania contro Commissione, citata alla nota a piè di pagina n. 37, punto 80.
([43]) Causa C-310/99, Italia contro Commissione, Racc. 2002, parte I, pag. 2289, punto 91.
([44]) Causa C-277/00, Germania contro Commissione, citata alla nota a piè di pagina n. 37, punti 74-76.
([45]) Causa C-480/98, Spagna contro Commissione, Racc. 2000, parte I, pag. 8717, punto 25 e cause riunite C-67/85, C-68/85 e C-70/85, Kwekerij van der Kooy BV e altri contro Commissione, Racc. 1988, pag. 219.

38. Nel caso di un regime di aiuti illegali e incompatibili, la Commissione non è in grado di quantificare l'importo di aiuto incompatibile da recuperare presso ciascun beneficiario. Ciò comporta l'analisi dettagliata da parte dello Stato membro dell'aiuto accordato in ciascun singolo caso sulla base del regime in questione. Pertanto, nella sua decisione, la Commissione indica che lo Stato membro deve recuperare tutti gli aiuti a meno che siano stati concessi a un progetto specifico che, all'epoca della concessione, rispondeva a tutte le condizioni richieste dai regolamenti di esenzione per categoria o di un regime di aiuti approvato dalla Commissione.

39. In base all'articolo 14, paragrafo 2, del regolamento di procedura, all'aiuto da recuperare ai sensi di una decisione di recupero si aggiungono gli interessi calcolati in base ad un tasso adeguato stabilito dalla Commissione. Gli interessi decorrono dalla data in cui l'aiuto illegale è divenuto disponibile per il beneficiario, fino alla data di recupero ([46]). Il regolamento di esenzione stabilisce che il tasso di interesse è applicato secondo il regime dell'interesse comparato fino alla data di recupero dell'aiuto.

Termini per l'esecuzione della decisione

40. In passato le decisioni di recupero della Commissione precisavano un unico termine di due mesi entro il quale lo Stato membro interessato era tenuto a comunicare alla Commissione le misure adottate per conformarsi a una determinata decisione. La Corte di giustizia ha riconosciuto che questo termine deve essere considerato il termine per l'esecuzione della decisione stessa della Commissione ([47]).

41. La Corte ha inoltre concluso che i contatti e i negoziati tra la Commissione e lo Stato membro nel contesto dell'esecuzione della decisione della Commissione, non possono sottrarre lo Stato membro dal dovere di adottare tutti i provvedimenti necessari per dare esecuzione alla decisione entro il termine prescritto ([48]).

42. La Commissione riconosce che il termine di due mesi per l'esecuzione delle decisioni della Commissione è troppo breve nella maggior parte di casi ed ha pertanto deciso di estendere tale termine a quattro mesi. D'ora in poi la Commissione specificherà due termini nelle proprie decisioni:

— un primo termine di due mesi a decorrere dall'entrata in vigore della decisione, entro il quale termine lo Stato membro deve *informare* la Commissione dei provvedimenti previsti o adottati,

— un secondo termine di quattro mesi a decorrere dall'entrata in vigore della decisione, entro il quale termine la decisione della Commissione deve essere stata *eseguita*.

43. Se incontra gravi difficoltà che gli impediscono di rispettare l'uno o l'altro di questi termini, lo Stato membro interessato deve informare la Commissione di dette difficoltà fornendo una giustificazione adeguata. La Commissione può allora prorogare il termine, conformemente al principio di leale collaborazione ([49]).

3.2. **Il ruolo degli Stati membri: dare esecuzione alle decisioni di recupero**

3.2.1. *Chi è responsabile dell'esecuzione della decisione di recupero?*

44. Gli Stati membri sono responsabili dell'esecuzione della decisione di recupero. In base all'articolo 14, paragrafo 1, del regolamento di procedura lo Stato membro interessato adotta tutte le misure necessarie per recuperare l'aiuto dal beneficiario.

45. In tale contesto è importante tener presente che la Corte di giustizia ha ribadito in varie occasioni che la decisione indirizzata dalla Commissione a uno Stato membro è obbligatoria per tutti gli organi di questo, ivi compresi quelli giurisdizionali ([50]). Ciò significa che ciascun organo dello Stato membro coinvolto nell'esecuzione di una decisione di recupero deve adottare tutti i provvedimenti necessari per garantire l'attuazione immediata ed effettiva di siffatta decisione.

([46]) Cfr. in tale contesto le deroghe al caso causa C-480/98, Spagna contro Commissione, citata alla nota a piè di pagina n. 45, punti 36 e seguenti.

([47]) Causa C-207/05, Commissione contro Italia, Racc. 2006, parte I, pag. 70, punti 31-36; cfr. inoltre la causa C-378/98, Commissione contro Belgio, Racc. 2001, parte I, pag. 5107, punto 28, e causa C-232/05, Commissione contro Francia, citata alla nota a piè di pagina n. 9.

([48]) Causa C-5/86, Commissione contro Belgio, Racc. 1978, pag. 1773.

([49]) Sentenza del 1º giugno 2006 nella causa C-207/95, Commissione contro Italia.

([50]) Causa 249/85. Albako Margarinefabrik Maria von der Linde GmbH & Co. KG contro Bundesanstalt für landwirtschaftliche Marktordnung, Racc. 1987, pag. 2345.

46. Il diritto comunitario non stabilisce quale organo di uno Stato membro debba essere incaricato dell'esecuzione pratica di una decisione di recupero. Spetta all'ordinamento giuridico di ciascuno Stato membro designare gli organi che saranno responsabili dell'esecuzione di una decisione di recupero. Gli autori dello studio sull'attuazione rilevano che «un principio comune a tutti i paesi esaminati è che il recupero deve essere effettuato dall'autorità che ha concesso l'aiuto. Ciò implica la partecipazione di una serie di organi centrali, regionali e locali al processo di recupero» ([51]). Essi inoltre segnalano che alcuni Stati membri hanno affidato a un solo organo centrale il compito di controllare e sorvegliare il processo di recupero. Tale organo di norma si mantiene in contatto con la Commissione. Gli autori dello studio citato concludono che l'esistenza di siffatto organo centrale sembra contribuire ad una esecuzione più efficace delle decisioni di recupero.

3.2.2. *Esecuzione dell'obbligo di recupero*

47. L'articolo 14, paragrafo 3, del regolamento di procedura impone allo Stato membro di effettuare il recupero senza indugio. Come indicato nella sezione 3.1, la decisione di recupero deve specificare il termine entro il quale lo Stato membro è tenuto a fornire informazioni precise sulle misure che ha adottato e previsto per eseguire la decisione. In particolare, lo Stato membro è tenuto a fornire informazioni complete sull'identità dei beneficiari dell'aiuto illegale e incompatibile, sugli importi di aiuto in questione e sulle procedure nazionali applicate per il recupero. Inoltre, lo Stato membro è tenuto a fornire una documentazione attestante che ha notificato al beneficiario l'obbligo di rimborsare l'aiuto.

Identificazione del beneficiario dell'aiuto e quantificazione dell'importo da recuperare

48. La decisione di recupero non sempre contiene informazioni complete sull'identità del beneficiario né sugli importi di aiuto da recuperare. In tal caso gli Stati membri devono individuare senza indugio le imprese oggetto della decisione e quantificare l'importo esatto di aiuto da recuperare presso ciascuna di esse.

49. In caso di regimi di aiuti illegali e incompatibili, lo Stato membro dovrà effettuare un'analisi dettagliata di ogni singolo aiuto concesso in base al regime in questione. Per quantificare l'importo esatto dell'aiuto da recuperare presso ogni singolo beneficiario nell'ambito del regime, esso dovrà determinare in che misura l'aiuto è stato concesso a un progetto specifico che, al momento della concessione, soddisfaceva tutte le condizioni dei regolamenti di esenzione per categoria o un regime di aiuti approvato dalla Commissione. In tali casi, lo Stato membro può anche sostanzialmente applicare i criteri de minimis vigenti al momento della concessione dell'aiuto illegale e incompatibile oggetto della decisione di recupero.

50. Nulla osta a che le autorità nazionali prendano in considerazione l'incidenza del sistema fiscale al fine di determinare l'importo da rimborsare. Qualora il beneficiario di un aiuto illegale e incompatibile abbia pagato imposte sull'importo ricevuto, le autorità nazionali possono, in forza della propria normativa interna, tenere conto del pagamento già effettuato a titolo di imposta recuperando soltanto l'importo netto ricevuto dal beneficiario ([52]). Secondo la Commissione, in siffatti casi, è necessario che le autorità nazionali si accertino che il beneficiario non potrà beneficiare di un'ulteriore detrazione fiscale adducendo che il rimborso ha ridotto il suo reddito imponibile, poiché ciò significherebbe che l'importo netto del recupero è inferiore all'importo netto ricevuto inizialmente.

La procedura di recupero applicabile

51. Gli autori dello studio sull'attuazione forniscono ampie prove del fatto che le procedure di recupero variano considerevolmente da uno Stato membro all'altro. Lo studio mostra anche che, perfino entro uno stesso Stato membro, possono essere applicate procedure diverse per effettuare il recupero di aiuti illegali e incompatibili. Nella maggior parte degli Stati membri, la procedura di recupero applicabile, di norma, è determinata dalla natura della misura su cui si basa la concessione dell'aiuto. Complessivamente, le procedure amministrative tendono a essere più efficaci delle procedure di diritto civile in quanto le ordinanze amministrative di recupero sono o possono essere rese immediatamente esecutive ([53]).

([51]) Cfr. la pag. 521 dello studio.
([52]) Causa T-459/93, Siemens contro Commissione, Racc. 1995, parte II, pag. 1675, punto 83. Cfr. inoltre la causa C-148/04, Unicredito Spa contro Agenzia delle Entrate, Ufficio Genova I, Racc. 2005, parte I, pag. 11137, punti 117-120.
([53]) Cfr. pag. 522 e seguenti dello studio.

52. Il diritto comunitario non prescrive la procedura che lo Stato membro deve applicare per eseguire una decisione di recupero. Tuttavia gli Stati membri dovrebbero essere consapevoli del fatto che la scelta e l'applicazione di una procedura nazionale sono subordinate alla condizione che detta procedura consenta l'esecuzione immediata ed effettiva della decisione della Commissione. Ciò implica che le autorità responsabili devono vagliare attentamente l'intera gamma di strumenti di recupero disponibili in base al diritto nazionale e selezionare la procedura più idonea a garantire l'esecuzione immediata della decisione ([54]). Esse dovrebbero, ove possibile, utilizzare procedure rapide previste dall'ordinamento giuridico interno di ciascuno Stato membro. Secondo i principi di equivalenza ed effettività, queste procedure non devono essere meno favorevoli di quelle che riguardano ricorsi analoghi di natura interna né rendere praticamente impossibile o eccessivamente difficile l'esercizio dei diritti conferiti dall'ordinamento giuridico comunitario ([55]).

53. In generale gli Stati membri non possono opporsi in qualsivoglia modo a una decisione di recupero della Commissione ([56]). Di conseguenza, le autorità dello Stato membro sono tenute a non applicare disposizioni di diritto nazionale che possano ostacolare l'esecuzione immediata della decisione della Commissione ([57]).

La notifica e l'esecuzione degli ordini di recupero

54. Una volta determinati i beneficiari, l'importo da recuperare e la procedura applicabile, gli ordini di recupero dovrebbero essere inviati ai beneficiari dell'aiuto illegale e incompatibile senza indugio ed entro il termine prescritto nella decisione della Commissione. Le autorità responsabili dell'esecuzione del recupero devono assicurarsi che detti ordini di recupero siano eseguiti e che il recupero sia completato entro il termine precisato nella decisione. Qualora un beneficiario non si conformi all'ordine di recupero, gli Stati membri devono ottenere l'esecuzione immediata delle loro richieste di recupero in base al diritto nazionale.

3.2.3 *Contenzioso dinanzi ai tribunali nazionali*

55. L'esecuzione delle decisioni di recupero può dare luogo a contenzioso dinanzi ai tribunali nazionali. Benché esistano differenze alquanto significative tra le tradizioni e i sistemi giudiziari degli Stati membri, si possono distinguere due principali categorie di contenzioso inerenti al recupero: le azioni promosse dall'autorità incaricata del recupero volte a ottenere un'ordinanza del giudice per obbligare un beneficiario reticente a rimborsare l'aiuto illegale e incompatibile e le azioni promosse dai beneficiari per impugnare l'ordine di recupero.

56. L'analisi effettuata nel quadro dello studio sull'attuazione fornisce prove da cui risulta che l'esecuzione di una decisione di recupero può essere ritardata per anni quando le misure nazionali adottate in vista della sua esecuzione sono impugnate dinanzi ai giudici. A maggior ragione quando la decisione di recupero di per sé è impugnata dinanzi alle Corti comunitarie e quando ai giudici nazionali è richiesto di sospendere l'applicazione di misure nazionali in attesa che le Corti comunitarie si pronuncino sulla validità della decisione di recupero.

57. La Corte di giustizia europea ha statuito che il beneficiario di un aiuto che avrebbe indubbiamente potuto impugnare dinanzi ad una Corte comunitaria una decisione di recupero della Commissione in forza dell'articolo 230 del trattato CE non può più contestare la validità della decisione in procedimenti dinanzi a un giudice nazionale eccependo la legittimità della decisione ([58]). Ne consegue che il beneficiario di un aiuto che avrebbe potuto proporre ricorso alle Corti comunitarie in forza degli articoli 242 e 243 del trattato CE e non lo abbia presentato non può chiedere una sospensione delle misure adottate dalle autorità nazionali per dare esecuzione alla decisione in questione invocando motivi connessi alla validità della medesima. Ciò è di competenza delle Corti comunitarie ([59]).

([54]) A questo proposito lo studio illustra il recente tentativo delle autorità tedesche di dare esecuzione a un ordine di recupero nel caso Kvaerner Warnow Werft in cui l'aiuto era stato concesso in base ad un accordo di diritto privato. Quando il beneficiario ha rifiutato di rimborsare l'aiuto, l'autorità competente ha deciso di non adire i tribunali civili, ma ha adottato un atto amministrativo in cui ordinava l'immediato rimborso dell'aiuto. Inoltre, ha dichiarato che l'atto era immediatamente esecutivo. Il Tribunale amministrativo superiore di Berlino-Brandeburgo ha ritenuto che l'autorità competente non era obbligata a recuperare l'aiuto nello stesso modo in cui era stato concesso e ha ammesso che l'effetto utile della decisione della Commissione esigeva che l'autorità competente potesse recuperare l'aiuto attraverso un atto amministrativo. Qualora tale sentenza sia confermata in ulteriori procedimenti, si può prevedere che in Germania, in futuro, il recupero degli aiuti in principio sarà effettuato secondo norme di diritto amministrativo.

([55]) Causa C-13/01, Safalero, Racc. 2003, parte I, pag. 8679, punti 49-50.

([56]) Causa C-48/71, Commissione contro Italia, Racc. 1972, pag. 529.

([57]) Causa C-232/05, Commissione contro Francia, citata alla nota a piè di pagina n. 9.

([58]) Causa C-188/92, TWD Textilwerke Deggendorf GmbH contro Germania, citata alla nota a piè di pagina n. 10.

([59]) Come ribadito nella causa C-232/05, Commissione contro Francia, citata alla nota a piè di pagina n. 9.

58. D'altro canto, quando non è manifesto che un ricorso di annullamento nei confronti della decisione contestata proposto dal beneficiario sarebbe stato ammissibile, si deve offrire al beneficiario dell'aiuto una protezione giuridica adeguata. Qualora il beneficiario dell'aiuto contesti l'esecuzione della decisione nell'ambito di procedimenti dinanzi un giudice nazionale eccependo l'illegittimità della decisione di recupero, il giudice nazionale deve presentare richiesta di pronuncia pregiudiziale relativa alla validità della decisione contestata dinanzi alla Corte di giustizia conformemente all'articolo 234 del trattato CE ([60]).

59. Se il beneficiario chiede inoltre la sospensione temporanea di provvedimenti nazionali di esecuzione della decisione di recupero invocando la presunta illegittimità della decisione di recupero della Commis sione, il giudice nazionale deve valutare se il caso di specie riunisca le condizioni stabilite dalla Corte di giustizia europea nelle cause Zuckerfabrik ([61]) e Atlanta ([62]). Secondo giurisprudenza consolidata, la sospensione provvisoria può essere ordinata dal giudice nazionale a condizione che:

1) tale giudice nutra gravi riserve sulla validità dell'atto comunitario e provveda direttamente ad effet tuare l'invio pregiudiziale, nell'ipotesi in cui alla Corte non sia già stata deferita la questione di vali dità dell'atto contestato;

2) ricorrano gli estremi dell'urgenza, nel senso che i provvedimenti provvisori sono necessari per evitare che la parte che li richiede subisca un danno grave e irreparabile;

3) il giudice tenga pienamente conto dell'interesse della Comunità;

4) nella valutazione di tutti questi presupposti, il giudice nazionale rispetti le pronunce della Corte o del Tribunale di primo grado in ordine alla legittimità dell'atto comunitario o un'ordinanza in sede di procedimento sommario diretta alla concessione, sul piano comunitario, di provvedimenti provvi sori analoghi ([63]).

3.2.4. *Il caso specifico di beneficiari insolventi*

60. Come osservazione preliminare, è importante ribadire che la Corte di giustizia ha costantemente dichia rato che il fatto che un beneficiario sia insolvente o oggetto di una procedura fallimentare non ha alcuna incidenza sul suo obbligo di rimborsare un aiuto illegale e incompatibile ([64]).

61. Nella maggior parte dei casi relativi ad un beneficiario di aiuto insolvente, non sarà possibile recuperare l'integralità dell'aiuto illegale e incompatibile (inclusi gli interessi) dato che i beni del beneficiario non saranno sufficienti per soddisfare tutti i creditori. Di conseguenza non è possibile ripristinare intera mente la situazione quo ante nel modo tradizionale. Visto che la finalità ultima del recupero consiste nel porre fine alla distorsione di concorrenza, la Corte di giustizia europea ha statuito che la liquida zione del beneficiario in tali casi può essere considerata come un'opzione ammissibile al recupero ([65]). La Commissione ritiene pertanto che una decisione che ingiunge allo Stato membro di recuperare un aiuto illegale e incompatibile presso un beneficiario insolvente possa essere considerata correttamente eseguita una volta che sia effettuato il recupero integrale oppure, in caso di recupero parziale, quando la società sia liquidata e i suoi attivi siano venduti a condizioni di mercato.

62. Nell'eseguire decisioni di recupero riguardanti beneficiari insolventi, le autorità dello Stato membro dovrebbero accertarsi che durante l'intera procedura di insolvenza si tenga debitamente conto dell'inte resse della Comunità e, più in particolare, della necessità di porre immediatamente fine alla distorsione di concorrenza causata dalla concessione di aiuti illegali e incompatibili.

([60]) Causa C-346/03, Atzeni e altri, Racc. 2006, parte I, pag. 1875, punti 30-34.
([61]) Cause riunite C-143/88 e C-92/89, Zuckerfabrik Süderdithmarschen A.G. e altri, Racc. 1991, parte I, pag. 415, punti 23 e seguenti.
([62]) Causa C-465/93, Atlanta Fruchthandelsgesellschaft mbH e altri, Racc. 1995, parte I, pag. 3761, punto 51.
([63]) Causa C-465/93, Atlanta Fruchthandelsgesellschaft mbH e altri, citata nella nota a piè di pagina n. 61, punto 51.
([64]) Causa C-42/93, Spagna contro Commissione («Merco»), Racc. 1994, parte I, pag. 4175.
([65]) Causa C-52/84, Commissione contro Belgio, Racc. 1986, pag. 89.

63. L'esperienza della Commissione ha tuttavia dimostrato che la semplice richiesta di iscrizione di crediti alla massa fallimentare può non sempre essere sufficiente per garantire l'esecuzione immediata ed effettiva delle decisioni di recupero della Commissione. L'applicazione di determinate disposizioni del diritto fallimentare nazionale può vanificare l'effetto di decisioni di recupero consentendo all'impresa di operare anche in assenza di un recupero completo, permettendo pertanto che prosegua la distorsione di concorrenza. Sulla base dell'esperienza acquisita nei casi di recupero presso beneficiari insolventi, la Commissione ritiene che sia necessario definire gli obblighi incombenti agli Stati membri nelle diverse fasi della procedura fallimentare.

64. Lo Stato membro dovrebbe immediatamente richiedere l'iscrizione alla massa fallimentare dei propri crediti ([66]). In base alla giurisprudenza della Corte di giustizia europea, il recupero avviene secondo le norme nazionali vigenti in materia di fallimento ([67]). L'importo da recuperare verrà pertanto rimborsato in base allo status ad esso attribuito alla normativa nazionale.

65. In passato vi sono stati casi nei quali il curatore fallimentare ha rifiutato di iscrivere alla massa fallimentare un credito vantato a titolo di recupero a causa della forma dell'aiuto illegale e incompatibile concesso (ad esempio qualora l'aiuto sia stato concesso sotto forma di conferimento di capitale). La Commissione ritiene che si tratti di una situazione problematica, particolarmente se un simile rifiuto priva le autorità responsabili dell'esecuzione della decisione di recupero dei mezzi per garantire che l'interesse della Comunità sia tenuto in debita considerazione nella procedura di insolvenza. La Commissione ritiene pertanto che lo Stato membro debba contestare l'eventuale rifiuto, opposto dal curatore fallimentare, alla richiesta di iscrizione dei suoi crediti alla massa fallimentare ([68]).

66. Per garantire l'esecuzione immediata ed effettiva della decisione di recupero della Commissione, la Commissione ritiene che le autorità responsabili di detta esecuzione dovrebbero inoltre impugnare qualsiasi decisione del curatore fallimentare o del tribunale fallimentare che consenta la prosecuzione dell'attività del beneficiario insolvente oltre i termini fissati nella decisione di recupero. Analogamente, i tribunali nazionali, di fronte a siffatta richiesta, dovrebbero tenere pienamente conto dell'interesse comunitario e, più in particolare, della necessità di garantire che l'esecuzione della decisione della Commissione sia immediata e che si ponga fine senza indugio alla distorsione di concorrenza causata dall'aiuto illegittimo ed incompatibile. La Commissione ritiene pertanto che i tribunali nazionali non dovrebbero autorizzare la prosecuzione dell'attività del beneficiario insolvente ove non sia integralmente effettuato il recupero.

67. Qualora al comitato dei creditori si proponga un piano di prosecuzione che comporti la continuazione dell'attività del beneficiario, le autorità responsabili dell'esecuzione della decisione possono appoggiare tale piano unicamente se garantisce che l'aiuto sarà rimborsato integralmente entro i termini stabiliti nella decisione di recupero della Commissione. In particolare, lo Stato membro non può rinunciare parzialmente alla sua richiesta di recupero né può accettare qualsiasi altra soluzione che non porti alla cessazione immediata dell'attività del beneficiario. In assenza di un rimborso integrale e immediato dell'aiuto illegittimo e incompatibile, le autorità responsabili dell'esecuzione della decisione dovrebbero prendere tutti i provvedimenti disponibili per opporsi all'adozione di un piano di continuazione e dovrebbero insistere sulla cessazione dell'attività del beneficiario entro il termine fissato nella decisione di recupero.

68. In caso di liquidazione di un'impresa, fintantoché l'aiuto non sia stato integralmente recuperato, lo Stato membro dovrebbe opporsi a qualsiasi trasferimento dei beni patrimoniali che non sia effettuato a condizioni di mercato e/o che sia organizzato per eludere la decisione di recupero. Ai fini del «corretto trasferimento di beni patrimoniali», lo Stato membro deve accertarsi che il vantaggio indebito creato dall'aiuto non sia trasferito all'acquirente dei beni. Ciò può verificarsi qualora i beni patrimoniali del beneficiario originale dell'aiuto siano trasferiti a un terzo a un prezzo inferiore al loro valore di mercato oppure a una società di salvataggio costituita per eludere l'ordine di recupero. In tal caso è necessario estendere l'ordine di recupero al terzo interessato in questione ([69]).

([66]) Causa C-142/87, Commissione contro Belgio, Racc. 1990, parte I, pag. 959, punto 62.

([67]) Causa C-142/87, ibid.; causa C-499/99, Commissione contro Spagna («Magefesa»), Racc. 2002, parte I, pag. 603, punti 28-44.

([68]) Cfr. in tale contesto la sentenza della sezione commerciale del Tribunale di Amberg, del 23 luglio 2001, relativamente all'aiuto concesso dalla Germania a Neue Maxhütte Stahlwerke GmbH [decisione 96/178/CECA della Commissione (GU L 53 del 2.3.1996, pag. 41)]. In tal caso, il tribunale tedesco ha respinto il rifiuto del curatore fallimentare di iscrivere alla massa fallimentare un credito vantato a titolo di un aiuto illegale e incompatibile concesso sotto forma di conferimento di capitale, in quanto ciò avrebbe reso impossibile l'esecuzione della decisione.

([69]) Causa C-277/00, Germania contro Commissione, citata nella nota a piè di pagina n. 37.

4. CONSEGUENZE DELLA MANCATA ESECUZIONE DELLA DECISIONE DI RECUPERO DELLA COMMISSIONE

69. Si ritiene che lo Stato membro si sia conformato alla decisione di recupero quando l'aiuto è stato integralmente rimborsato entro il termine prescritto oppure, nel caso di un beneficiario insolvente, quando la società sia stata liquidata a condizioni di mercato.

70. La Commissione può anche accettare, in casi debitamente giustificati, l'esecuzione provvisoria della decisione qualora essa sia oggetto di controversia dinanzi a tribunali nazionali o comunitari [ad esempio, il pagamento dell'importo integrale dell'aiuto illecito ed illegale in un conto di deposito bloccato ([70])]. Lo Stato membro deve accertarsi che cessi nei confronti dell'impresa il vantaggio derivante dall'aiuto illegale e incompatibile ([71]). Lo Stato membro dovrebbe presentare per approvazione, alla Commissione, la giustificazione dell'adozione di siffatti provvedimenti provvisori e la descrizione completa del provvedimento provvisorio previsto.

71. Qualora lo Stato membro in questione non si conformi alla decisione di recupero e non sia stato in grado di dimostrare l'esistenza dell'impossibilità assoluta, la Commissione può avviare il procedimento di infrazione. Inoltre, purché siano soddisfatte determinate condizioni, la Commissione può, in applicazione del principio Deggendorf, chiedere allo Stato membro in questione di sospendere il pagamento di un nuovo aiuto incompatibile al beneficiario o ai beneficiari interessati.

4.1. **Procedimento d'infrazione**

— *Azioni ai sensi dell'articolo 88, paragrafo 2, del trattato CE*

72. Qualora lo Stato membro in causa non si conformi alla decisione di recupero entro il termine stabilito e non sia stato in grado di dimostrare l'assoluta impossibilità, la Commissione, come ha già fatto, o qualsiasi altro Stato membro interessato può adire direttamente la Corte di giustizia europea ai sensi dell'articolo 88, paragrafo 2, del trattato. La Commissione può allora invocare argomenti relativi al comportamento degli organi esecutivi, legislativi o giudiziari dello Stato membro interessato, dato che lo Stato membro viene considerato nella sua unità ([72]).

— *Azioni ai sensi dell'articolo 228, paragrafo 2, del trattato CE*

73. Qualora la Corte di giustizia europea condanni lo Stato membro per la mancata esecuzione di una decisione della Commissione e la Commissione ritenga che lo Stato membro in questione non si sia conformato alla sentenza della Corte, la Commissione può trattare la questione conformemente all'articolo 228, paragrafo 2, del trattato. In tal caso, dopo aver dato allo Stato membro la possibilità di presentare le sue osservazioni, la Commissione formula un parere motivato nel quale precisa i punti su cui lo Stato membro in questione non si è conformato alla sentenza della Corte.

74. Qualora lo Stato membro in questione non abbia preso entro il termine fissato dalla Commissione i provvedimenti che l'esecuzione della sentenza della Corte di giustizia europea comporta, la Commissione può adire della questione la Corte di giustizia ai sensi dell'articolo 228, paragrafo 2, del trattato CE. La Commissione chiederà allora alla Corte di giustizia di imporre allo Stato membro in questione il pagamento di una penalità. Il *pagamento della penalità* sarà fissato conformemente alla comunicazione della Commissione sull'applicazione dell'articolo 228 del trattato CE ([73]) e sarà calcolato sulla base di tre criteri: la gravità della violazione, la durata della violazione e la necessità di garantire che la penalità in sé abbia un effetto dissuasivo rispetto ad ulteriori violazioni. Ai sensi di detta comunicazione, la Commissione chiederà inoltre il pagamento di un importo forfettario per penalizzare la prosecuzione dell'infrazione tra la prima sentenza di mancata esecuzione e la sentenza pronunciata ai sensi dell'articolo 228 del trattato CE. Tenuto conto del fatto che la mancata esecuzione della decisione di recupero della Commissione prolunga la distorsione di concorrenza causata dalla concessione dell'aiuto illegale e incompatibile, la Commissione non esiterà ad avvalersi di tale facoltà qualora risulti necessario garantire il rispetto delle norme in materia di aiuti di Stato.

([70]) In pratica, il pagamento dell'importo dell'aiuto, comprensivo di interessi, su un conto bloccato può essere definito in un contratto specifico, sottoscritto dalla banca e dal beneficiario, in base al quale le parti stabiliscono che l'importo sarà sbloccato a favore dell'una o dell'altra una volta risolta la controversia.

([71]) Contrariamente alla creazione di un conto bloccato, l'utilizzazione di garanzie bancarie non può essere considerata un provvedimento provvisorio adeguato in quanto l'importo totale dell'aiuto resta a disposizione del beneficiario.

([72]) Causa C-224/01, Köbler, Racc. 2003, parte I, pag. 10239, punti 31-33; Causa C-173/03, Traghetti del Mediterraneo, Racc. 2003, parte I, pag. 5177, punti 30-33.

([73]) Comunicazione della Commissione sull'applicazione dell'articolo 228 del trattato CE — SEC(2005) 1658 (GU C 126 del 7.6.2007, pag. 15).

4.2. **Applicazione della giurisprudenza Deggendorf**

75. Nella sentenza pronunciata nella causa Deggendorf, il Tribunale di primo grado ha statuito che «quando la Commissione esamina la compatibilità di un aiuto con il mercato comune, essa deve prendere in considerazione tutti gli elementi pertinenti, ivi compresi eventualmente il contesto già esaminato in una decisione precedente nonché gli obblighi che tale decisione precedente ha potuto imporre ad uno Stato membro. Ne consegue che la Commissione era competente a prendere in considerazione, da un lato, l'eventuale effetto cumulato dai precedenti aiuti […] e dei nuovi aiuti […] e dall'altro, il fatto che gli aiuti [vecchi] dichiarati illegali […] non erano stati restituiti» ([74]). In applicazione di detta sentenza, e per evitare una distorsione di concorrenza contraria al comune interesse, la Commissione può ordinare allo Stato membro di sospendere il pagamento di un nuovo aiuto compatibile ad un'impresa che abbia a sua disposizione un aiuto illegale incompatibile oggetto di una precedente decisione di recupero e ciò fino a quando lo Stato membro si sia accertato che l'impresa in questione ha rimborsato il precedente aiuto illegale incompatibile.

76. Da qualche anno ormai la Commissione applica il cosiddetto principio Deggendorf in una maniera più sistematica. In pratica, nel corso dell'indagine preliminare di una nuova misura di aiuto, la Commissione chiede allo Stato membro di impegnarsi a sospendere il pagamento di nuovi aiuti a favore di qualsiasi beneficiario che debba ancora rimborsare un aiuto illegale e incompatibile oggetto di una precedente decisione di recupero. Se lo Stato membro non fornisce tale impegno e/o in assenza di dati chiari sulle misure di aiuto in questione ([75]) che impediscono alla Commissione di valutare l'impatto globale del vecchio aiuto e del nuovo aiuto sulla concorrenza, la Commissione adotterà una decisione finale subordinata a condizioni in base all'articolo 7, paragrafo 4, del regolamento di procedura chiedendo allo Stato membro interessato di sospendere il pagamento del nuovo aiuto fintantoché non sia accertato che il beneficiario in questione ha rimborsato il precedente aiuto illegale e incompatibile, inclusi gli interessi di mora maturati.

77. Il principio Deggendorf nel frattempo è stato integrato negli Orientamenti comunitari sugli aiuti di Stato per il salvataggio e la ristrutturazione di imprese in difficoltà ([76]) nonché nei recenti regolamenti di esenzione per categoria ([77]). La Commissione intende integrare tale principio in tutte le prossime norme e decisioni in materia di aiuti di Stato.

78. Infine, la Commissione si rallegra dell'iniziativa dell'Italia di inserire una specifica clausola Deggendorf nella sua legge finanziaria 2007, in base alla quale i beneficiari di nuove misure di aiuti di Stato sono tenuti a dichiarare che non hanno a loro disposizione aiuti di Stato illegali e incompatibili ([78]).

5. **CONCLUSIONE**

79. Il mantenimento di un sistema di libera concorrenza senza distorsioni è uno dei fondamenti della Comunità europea. Nel quadro della politica di concorrenza europea, la disciplina degli aiuti di Stato è essenziale per garantire che nel mercato interno continuino a vigere condizioni di parità in tutti i settori economici in Europa. Rispetto a questo compito essenziale, la Commissione e gli Stati membri condividono la responsabilità di garantire la corretta attuazione della disciplina sugli aiuti di Stato e, in particolare, l'esecuzione delle decisioni di recupero.

80. Mediante la pubblicazione della presente comunicazione, la Commissione intende accrescere la consapevolezza dei principi della politica di recupero degli aiuti illegali e incompatibili, quali definiti dalle Corti comunitarie, e chiarire la prassi che essa segue in materia di politica di recupero. La Commissione si impegna a conformarsi ai suddetti principi testé ribaditi e invita gli Stati membri a chiedere consiglio ogniqualvolta incontrino difficoltà nell'esecuzione delle decisioni di recupero. I servizi della Commissione restano a disposizione degli Stati membri per fornire, se necessario, orientamenti e assistenza.

([74]) Cause T-244/93 e T-486/93, TWD Deggendorf contro Commissione, Racc. 1995, parte II, pag. 2265, punto 56.
([75]) Ossia nel caso di regimi di aiuti illegali e incompatibili nei quali non erano noti alla Commissione né l'importo né i beneficiari.
([76]) GU C 244 del 1.10.2004, pag. 2, punto 23.
([77]) Regolamento (CE) n. 1628/2006 della Commissione, del 24 ottobre 2006, relativo all'applicazione degli articoli 87 e 88 del trattato agli aiuti di Stato per investimenti a finalità regionale, GU L 302 del 1.11.2006, pag. 29.
([78]) Legge 27 dicembre 2006, n. 296, art. 1223.

81. In cambio, la Commissione si attende dagli Stati membri il rispetto dei principi della politica di recu pero. Soltanto grazie agli sforzi congiunti della Commissione e degli Stati membri, la disciplina in materia di aiuti di Stato potrà essere attuata e conseguire l'obiettivo auspicato, ossia il mantenimento di una concorrenza senza distorsioni nell'ambito del mercato interno.