

Corte di Giustizia CE, Sez. III, 20 maggio 2010, n. 210

Aiuti di Stato – Annullamento per vizio di forma in caso di ripetizione – Ammissibilità.

Nel procedimento C-210/09,

avente ad oggetto la domanda di pronuncia pregiudiziale proposta alla Corte, ai sensi dell'art. 234

CE, dalla cour administrative d'appel de Nantes (Francia), con decisione 29 dicembre 2008,

pervenuta in cancelleria il 10 giugno 2009, nella causa

Scott SA,

Kimberly Clark SAS, già Kimberly Clark SNC,

contro

Ville d'Orléans,

LA CORTE (Terza Sezione),

composta dal sig. K. Lenaerts, presidente di sezione, dai sigg. E. Juhász, G. Arestis, J. Malenovský e

T. von Danwitz (relatore), giudici,

avvocato generale: sig. P. Mengozzi

cancelliere: sig. R. Grass

vista la fase scritta del procedimento,

considerate le osservazioni presentate:

- per la Scott SA e la Kimberly Clark SAS, già Kimberly Clark SNC, dall'avv. R. Sermier, avocat;
 - per la ville d'Orléans, dall'avv. A. Lyon-Caen, avocat;
 - per il governo francese, dal sig. G. de Bergues e dalla sig.ra B. Beaupère-Manokha, in qualità di agenti;
 - per il governo polacco, dal sig. M. Dowgielewicz, in qualità di agente;
 - per la Commissione delle Comunità europee, dai sigg. B. Stromsky e L. Flynn, in qualità di agenti,
- vista la decisione, adottata dopo aver sentito l'avvocato generale, di giudicare la causa senza conclusioni,

ha pronunciato la seguente

FATTO

Sentenza

1 La domanda di pronuncia pregiudiziale verte sull'interpretazione dell'art. 14, n. 3, del regolamento (CE) del Consiglio 22 marzo 1999, n. 659, recante modalità di applicazione dell'articolo [88] del trattato CE (GU L 83, pag. 1).

2 Tale domanda è stata presentata nell'ambito di una controversia tra, da un lato, la Scott SA (in prosieguo: la «Scott») e la Kimberly Clark SAS, già Kimberly Clark SNC (in prosieguo: la «Kimberly Clark»), e, dall'altro, la ville d'Orléans, in merito alla regolarità degli avvisi di liquidazione emessi da quest'ultima per il recupero di un aiuto di Stato dichiarato incompatibile con il mercato comune.

Contesto normativo

La normativa dell'Unione

3 Il tredicesimo 'considerando' del regolamento n. 659/1999 è così formulato:

«considerando che in caso di aiuti illegali non compatibili con il mercato comune occorrerebbe ripristinare la concorrenza effettiva; che a tal fine è necessario che l'aiuto, compresi gli interessi, venga recuperato senza indugio; che è opportuno che il recupero avvenga nel rispetto delle procedure di legge nazionali; che l'applicazione di queste procedure non dovrebbe impedire, facendo ostacolo ad un'esecuzione immediata ed effettiva della decisione della Commissione, il ripristino della concorrenza effettiva; che, per ottenere detto risultato, gli Stati membri dovrebbero adottare tutte le misure necessarie per garantire l'efficacia della decisione della Commissione».

4 Con il titolo «Recupero degli aiuti», l'art. 14 di detto regolamento recita:

«1. Nel caso di decisioni negative relative a casi di aiuti 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 (...). La Commissione non impone il recupero dell'aiuto qualora ciò sia in contrasto con un principio generale del diritto comunitario.

(...)

3. Fatta salva un'eventuale ordinanza della Corte di giustizia delle Comunità europee emanata ai sensi dell'articolo [242 CE], il recupero va effettuato senza indugio secondo le procedure previste dalla legge dello Stato membro interessato, a condizione che esse consentano l'esecuzione

immediata ed effettiva della decisione della Commissione. A tal fine e in caso di procedimento dinanzi ai tribunali nazionali, gli Stati membri interessati adottano tutte le misure necessarie disponibili nei rispettivi ordinamenti giuridici, comprese le misure provvisorie, fatto salvo il diritto comunitario».

La normativa nazionale

5 L'art. 4 della legge 12 aprile 2000, n. 2000-321, relativa ai diritti dei cittadini nei loro rapporti con le amministrazioni (JORF del 13 aprile 2000, pag. 5846), così dispone:

«Nei suoi rapporti con una delle autorità amministrative menzionate all'art. 1, ciascuno ha il diritto di conoscere il nome, il cognome, la qualifica e l'indirizzo amministrativo dell'agente incaricato di seguire la sua domanda o di trattare il fascicolo che lo riguarda; tali elementi devono essere riportati nelle comunicazioni che gli sono inviate. L'anonimato dell'agente è rispettato in presenza di motivi riguardanti la pubblica sicurezza ovvero la sicurezza delle persone.

Qualsiasi decisione adottata da una delle autorità amministrative menzionate all'art. 1 deve recare, oltre alla firma del suo autore, la menzione, in caratteri leggibili, del nome, del cognome e della qualifica dello stesso».

Causa principale e questione pregiudiziale

6 Nel 1987, la ville d'Orléans e il dipartimento del Loiret hanno venduto a condizioni preferenziali alla società Bouton Brochard Scottaux, nei cui diritti è subentrata la Scott, le cui azioni sono detenute dalla Kimberly Clark, un terreno sito nella zona industriale di La Saussaye a Orléans. Inoltre, tali due enti territoriali si sono impegnati a calcolare la tassa di risanamento ad un'aliquota preferenziale.

7 Il 12 luglio 2000 la Commissione ha adottato la decisione 2002/14/CE, relativa all'aiuto di Stato concesso dalla Francia a favore di Scott Paper SA/Kimberly-Clark (GU 2002, L 12, pag. 1), che dichiarava incompatibile con il mercato comune l'aiuto di Stato sotto forma di prezzo preferenziale di un terreno e di tariffa preferenziale della tassa di risanamento. L'art. 2 di detta decisione così dispone:

«1. La Francia adotta tutte le misure necessarie per recuperare presso il beneficiario l'aiuto di cui all'articolo 1, già posto illegalmente a disposizione.

2. Il recupero è effettuato senza indugio conformemente alle procedure del diritto nazionale purché permettano l'esecuzione immediata e effettiva della presente decisione. (...)»

8 La Scott e il dipartimento del Loiret hanno impugnato la decisione 2002/14 con ricorsi che riguardano unicamente la domanda di recupero attinente all'aiuto accordato sotto forma di prezzo preferenziale del terreno in questione. Tale decisione non è stata quindi impugnata dinanzi ai giudici dell'Unione europea nella parte in cui riguarda l'aiuto di Stato concesso sotto forma di tariffa preferenziale della tassa di risanamento, aiuto che costituisce l'unico oggetto del presente procedimento.

9 Per recuperare l'aiuto accordato sotto forma di tariffa preferenziale della tassa di risanamento, la ville d'Orléans ha emesso, il 5 dicembre 2001, i tre avvisi di liquidazione oggetto della controversia principale (in prosieguo: gli «avvisi di liquidazione di cui trattasi»). Questi ultimi recano i timbri municipali, una firma e la menzione «pour le maire, l'adjoint délégué» [«per il sindaco, l'assessore delegato»], ma non menzionano né l'ambito della delega conferita dal sindaco all'assessore che ha sottoscritto tali avvisi, né il nome e il cognome di quest'ultimo.

10 Gli avvisi di liquidazione di cui trattasi hanno formato oggetto di ricorsi proposti dalla Scott e dalla Kimberly Clark dinanzi al tribunal administratif di Orléans.

11 Considerato l'automatico effetto sospensivo dei detti ricorsi, conformemente alla normativa nazionale, cioè all'art. L 1617-5, n. 1, secondo comma, del code général des collectivités territoriales (codice generale degli enti locali), l'esecutività di detti avvisi è stata sospesa e questi ultimi, in un primo momento, non sono stati eseguiti.

12 La Repubblica francese, intanto, è stata condannata con la sentenza della Corte 5 ottobre 2006, causa C-232/05, Commissione/Francia (Racc. pag. I-10071), per essere venuta meno agli obblighi ad essa incombenti in forza tanto dell'art. 249, quarto comma, CE, quanto degli artt. 2 e 3 della decisione 2002/14. Al punto 53 di tale sentenza la Corte ha precisato, tra l'altro, che l'effetto sospensivo dei ricorsi proposti contro i titoli di riscossione emessi in vista del recupero di un aiuto indebitamente percepito rappresenta una procedura che non soddisfa i requisiti previsti dall'art. 14, n. 3, del regolamento n. 659/1999 e che, pertanto, la norma che prescrive un tale effetto sospensivo avrebbe dovuto essere disapplicata.

13 Il 9 gennaio 2007, il tribunal administratif di Orléans ha respinto i ricorsi dinanzi ad esso proposti dalla Scott e dalla Kimberly Clark, le quali hanno quindi restituito, il 7 febbraio 2007, l'importo principale dell'aiuto di cui avevano indebitamente beneficiato.

14 L'8 marzo 2007, la Scott e la Kimberly Clark hanno impugnato tale sentenza dinanzi alla cour administrative d'appel de Nantes e, a sostegno dell'impugnazione, hanno fatto valere, segnatamente, un motivo attinente alla violazione dell'art. 4 della legge n. 2000-321, sostenendo che le disposizioni del secondo comma di tale articolo sono state violate in quanto gli avvisi di liquidazione di cui trattasi non riportavano l'indicazione del nome e del cognome della persona che li aveva sottoscritti.

15 L'8 dicembre 2008 la Scott e la Kimberly Clark hanno rimborsato gli interessi dell'aiuto di cui avevano beneficiato per il periodo tra il 1990 e il 1° giugno 2008 e, il 24 marzo 2009, hanno versato gli interessi relativi all'aiuto per il periodo compreso tra il 1° giugno e l'8 dicembre 2008.

16 Avendo constatato che gli avvisi di liquidazione di cui trattasi non rispettano i requisiti formali previsti dall'art. 4 della legge n. 2000-321 e che tale violazione è tale da condurre all'annullamento di tali avvisi, il giudice del rinvio si pone il problema della compatibilità di un annullamento di questi ultimi per vizio di forma rispetto all'art. 14, n. 3, del regolamento n. 659/1999.

17 In tale contesto, la cour administrative d'appel de Nantes ha deciso di sospendere il procedimento e di sottoporre alla Corte la seguente questione pregiudiziale:

«[S]e l'eventuale annullamento, da parte del giudice amministrativo francese, degli avvisi di liquidazione emessi ai fini del recupero degli aiuti dichiarati incompatibili con il mercato comune dalla Commissione delle Comunità europee il 12 luglio 2000, per violazione di norme di legge relative alla presentazione materiale di tali avvisi, sia tale, tenuto conto della possibilità per l'amministrazione competente di sanare l'irregolarità di dette decisioni, da ostacolare l'esecuzione immediata ed effettiva della decisione [2002/14], in violazione dell'art. 14, n. 3, del regolamento [n. 659/1999]».

Sulla questione pregiudiziale

18 Con la sua questione, il giudice del rinvio chiede sostanzialmente se l'art. 14, n. 3, del regolamento n. 659/1999 debba essere interpretato nel senso che osta all'annullamento, da parte del giudice nazionale, di avvisi di liquidazione emessi per il recupero dell'aiuto di Stato di cui

trattasi nella causa principale, per un vizio di forma, considerata la possibilità per l'amministrazione competente di regolarizzare detti avvisi.

19 Nella causa principale, gli avvisi di liquidazione sono stati emessi per garantire l'esecuzione della decisione 2002/14. Ai sensi del suo art. 2, tale decisione obbliga la Repubblica francese, in applicazione dell'art. 14, n. 3, del regolamento n. 659/1999, a adottare tutte le misure necessarie per recuperare presso le società beneficiarie gli aiuti illegittimamente messi a disposizione di queste ultime e precisa che il recupero è effettuato senza indugio conformemente alle procedure del diritto nazionale purché permettano l'esecuzione immediata e effettiva di detta decisione.

20 Come la Corte ha constatato al punto 49 della sua sentenza Commissione/Francia, cit., l'art. 14, n. 3, del regolamento n. 659/1999, riflette i requisiti imposti dal principio di effettività sancito precedentemente dalla giurisprudenza (v. sentenze 2 febbraio 1989, causa 94/87, Commissione/Germania, Racc. pag. 175, punto 12; 20 marzo 1997, causa C-24/95, Alcan Deutschland, Racc. pag. I-1591, punto 24, e 12 dicembre 2002, causa C-209/00, Commissione/Germania, Racc. pag. I-11695, punti 32-34); tale giurisprudenza si rivela infatti pertinente per l'applicazione di detta disposizione.

21 Conformemente a tale principio di effettività, come concretizzato in materia di aiuti di Stato da una giurisprudenza costante, uno Stato membro che, sulla base di una decisione della Commissione, sia obbligato a recuperare gli aiuti illegittimi, è libero di scegliere i mezzi con cui adempierà tale obbligo, a condizione che le misure scelte non siano in contrasto con la portata e con l'efficacia del diritto dell'Unione (v., in tal senso, sentenze Alcan Deutschland, cit., punto 24; 12 dicembre 2002, Commissione/Germania, cit., punto 34, e 7 luglio 2009, causa C-369/07, Commissione/Grecia, non ancora pubblicata nella Raccolta, punto 67).

22 Uno Stato membro può adempiere un tale obbligo di recupero solo qualora le misure da esso adottate siano idonee a ristabilire le normali condizioni della concorrenza che sono state falsate dalla concessione dell'aiuto illegittimo, il cui recupero è ordinato sulla base di una decisione della Commissione (v., in tal senso, sentenza 12 dicembre 2002, Commissione/Germania, cit., punto 35).

23 Nella fattispecie, come segnalato dal governo francese nelle sue osservazioni scritte, l'art. 4 della legge n. 2000-321 mira a rafforzare, mediante l'eliminazione dell'anonimato nei rapporti tra le autorità amministrative ed i cittadini, la trasparenza amministrativa nonché a consentire di

verificare che la decisione amministrativa sia stata adottata da un'autorità competente. Come risulta dalla domanda di pronuncia pregiudiziale, il giudice del rinvio considera che gli avvisi di liquidazione di cui trattasi violano le disposizioni di detto art. 4 e devono quindi essere annullate per tale motivo.

24 Occorre quindi esaminare se l'applicazione di tali disposizioni nazionali, tenendo conto del contesto generale del diritto nazionale di cui fanno parte (v., in tal senso, sentenze 14 dicembre 1995, causa C-312/93, Peterbroeck, Racc. pag. I-4599, punto 14, e cause riunite C-430/93 e C-431/93, van Schijndel e van Veen, Racc. pag. I-4705, punto 19, nonché 7 giugno 2007, cause riunite da C-222/05 a C-225/05, van der Weerd e a., Racc. pag. I-4233, punto 33), si riveli inconciliabile con l'esigenza di un recupero immediato ed effettivo dell'aiuto, prevista all'art. 14, n. 3, del regolamento n. 659/1999 e come interpretata alla luce delle indicazioni derivanti dalla giurisprudenza rammentata ai punti 21 e 22 della presente sentenza.

25 A tal riguardo, va rilevato anzitutto che il controllo, da parte del giudice nazionale, della legittimità formale di un avviso di liquidazione emesso per il recupero di un aiuto di Stato illegittimo e l'eventuale annullamento di tale avviso, in quanto non sono stati rispettati i requisiti derivanti dall'art. 4 della legge n. 2000-321, devono essere considerati una semplice emanazione del principio di tutela giurisdizionale effettiva, che costituisce, conformemente alla costante giurisprudenza della Corte, un principio generale del diritto dell'Unione (v. sentenza 13 marzo 2007, causa C-432/05, Unibet, Racc. pag. I-2271, punto 37 e giurisprudenza ivi citata).

26 Pertanto, se è vero che l'annullamento di un avviso di liquidazione non è di per sé censurabile, va però sottolineato che un annullamento siffatto potrebbe comportare, in linea di principio, il diritto, a favore del beneficiario dell'aiuto che dovesse risultare vittorioso, di chiedere, sulla base del diritto nazionale, il versamento degli importi corrispondenti all'aiuto già restituito ed occorre pertanto valutare tale eventuale conseguenza alla luce degli obblighi previsti dall'art. 14, n. 3, del regolamento n. 659/1999.

27 A tal riguardo, si deve rilevare come dallo stesso tenore letterale della questione pregiudiziale emerga che l'autorità competente che ha emesso gli avvisi di liquidazione di cui trattasi ha la facoltà di sanare il vizio di forma che inficia questi ultimi; tale facoltà consente di concludere che l'annullamento degli avvisi di liquidazione di cui trattasi non comporta necessariamente la

restituzione alle società interessate degli importi che esse hanno già versato in esecuzione di tali avvisi. Inoltre, il governo francese e la Commissione hanno fatto valere, nelle proprie osservazioni scritte, che l'ordinamento francese dispone degli strumenti necessari per evitare che l'annullamento di un avviso di liquidazione comporti automaticamente l'immediata restituzione dell'importo versato dal debitore per conformarsi a detto avviso. Pertanto, l'autorità competente sarebbe in grado di sanare il vizio di forma che inficia tali avvisi senza essere tenuta a rimborsare alle ricorrenti nella causa principale, neanche provvisoriamente, gli importi da esse restituiti in esecuzione di detti avvisi.

28 Per quanto riguarda l'attuazione di tali strumenti da parte dell'autorità competente o del giudice nazionale, va rammentato che, conformemente all'art. 14, n. 3, seconda frase, del regolamento n. 659/1999, gli Stati membri interessati adottano tutte le misure necessarie disponibili nei rispettivi ordinamenti giuridici, comprese le misure provvisorie, al fine di garantire l'esecuzione immediata ed effettiva della decisione della Commissione.

29 A tale titolo, l'autorità competente ed il giudice nazionale sono tenuti tra l'altro, ai sensi di detto art. 14, n. 3, a garantire la piena effettività della decisione che ordina il recupero dell'aiuto illegittimo ed a giungere ad una soluzione conforme alla finalità perseguita da tale decisione, cioè a garantire che il beneficiario dell'aiuto non disponga, neanche provvisoriamente, dei fondi corrispondenti all'aiuto già restituito.

30 Se, in forza dell'applicazione del diritto nazionale, la regolarizzazione degli avvisi di liquidazione di cui trattasi interviene in circostanze che garantiscono che l'aiuto già restituito non sia nuovamente versato, neanche provvisoriamente, ai beneficiari di quest'ultimo in caso di annullamento di tali avvisi da parte del giudice del rinvio, allora tale annullamento sarebbe privo di reali conseguenze per l'applicazione della decisione 2002/14. Detti beneficiari, infatti, non disporrebbero, neanche provvisoriamente, degli importi corrispondenti all'aiuto da essi già restituito, di modo che rimarrebbero privi dell'indebito vantaggio concorrenziale che il rimborso di tali importi procurerebbe loro. Pertanto, il semplice annullamento degli avvisi di liquidazione di cui trattasi non osterebbe all'esecuzione immediata ed effettiva di detta decisione, come richiesta dall'art. 14, n. 3, del regolamento n. 659/1999.

31 Tuttavia, se l'annullamento degli avvisi di liquidazione di cui trattasi dovesse comportare, anche provvisoriamente, un nuovo versamento dell'aiuto già restituito dai suoi beneficiari, questi ultimi disporrebbero nuovamente dei fondi provenienti dagli aiuti dichiarati incompatibili e godrebbero dell'indebito vantaggio concorrenziale che ne deriva. In tal modo, sarebbe compromesso l'immediato e stabile ripristino della situazione precedente e l'indebito vantaggio concorrenziale sarebbe ristabilito a favore delle ricorrenti nella causa principale.

32 Una conseguenza del genere sarebbe incompatibile con la decisione 2002/14, che ordina il recupero dell'aiuto illegittimo, e con gli obblighi che ne derivano in forza dell'art. 14, n. 3, del regolamento n. 659/1999.

33 Alla luce di quanto precede, occorre risolvere la questione sottoposta dichiarando che l'art. 14, n. 3, del regolamento n. 659/1999 dev'essere interpretato nel senso che esso non osta, in una situazione in cui gli importi corrispondenti all'aiuto in questione siano già stati recuperati, all'annullamento per vizio di forma, da parte del giudice nazionale, degli avvisi di liquidazione emessi al fine di recuperare l'aiuto di Stato illegittimo, qualora l'ordinamento nazionale garantisca la possibilità di sanare tale vizio di forma. Al contrario, tale disposizione osta a che tali importi siano nuovamente versati, anche provvisoriamente, al beneficiario di tale aiuto.

Sulle spese

34 Nei confronti delle parti nella causa principale il presente procedimento costituisce un incidente sollevato dinanzi al giudice nazionale, cui spetta quindi statuire sulle spese. Le spese sostenute da altri soggetti per presentare osservazioni alla Corte non possono dar luogo a rifusione.

P.Q.M.

Per questi motivi la Corte (Terza Sezione) dichiara:

L'art. 14, n. 3, del regolamento (CE) del Consiglio 22 marzo 1999, n. 659, recante modalità di applicazione dell'articolo [88] del trattato CE, dev'essere interpretato nel senso che esso non osta, in una situazione in cui gli importi corrispondenti all'aiuto in questione siano già stati recuperati, all'annullamento per vizio di forma, da parte del giudice nazionale, degli avvisi di liquidazione emessi al fine di recuperare l'aiuto di Stato illegittimo, qualora l'ordinamento nazionale garantisca la possibilità di sanare tale vizio di forma. Al contrario, tale disposizione osta a che tali importi siano nuovamente versati, anche provvisoriamente, al beneficiario di tale aiuto.