

## DECISIONE DELLA COMMISSIONE

del 14 dicembre 2010

relativa all'aiuto di Stato C 39/96 (ex NN 127/92) cui la Francia ha dato esecuzione a favore della *Coopérative d'exportation du livre français (CELF)*

[notificata con il numero C(2010) 8938]

(Il testo in lingua francese è il solo facente fede)

(Testo rilevante ai fini del SEE)

(2011/179/UE)

LA COMMISSIONE EUROPEA,

## A. Prima fase

visto il trattato sul funzionamento dell'Unione europea, in particolare l'articolo 108, paragrafo 2, primo comma <sup>(1)</sup>,

dopo aver invitato gli interessati a presentare osservazioni conformemente al suddetto articolo <sup>(2)</sup> e viste le osservazioni trasmesse,

considerando quanto segue:

## 1. PROCEDIMENTO

(1) Con sentenza del 15 aprile 2008 <sup>(3)</sup> il Tribunale dell'Unione europea ha annullato la decisione 2005/262/CE della Commissione del 20 aprile 2004 <sup>(4)</sup>, relativa all'aiuto cui la Francia ha dato esecuzione a favore della *Coopérative d'exportation du livre français* (qui di seguito «CELF») <sup>(5)</sup>.

(2) In seguito alla sentenza del Tribunale la Commissione deve adottare una nuova decisione.

(3) Detta sentenza concludeva un lungo procedimento di cui qui di seguito si ripercorrono le fasi principali.

<sup>(1)</sup> Dal 1° dicembre 2009 gli articoli 86, 87 e 88 del trattato CE sono diventati rispettivamente gli articoli 106, 107 e 108 del trattato sul funzionamento dell'Unione europea (TFUE). Le due serie di disposizioni sono sostanzialmente identiche. Ai fini della presente decisione, i riferimenti agli articoli 106, 107 e 108 del TFUE vanno intesi in riferimento rispettivamente agli articoli 86, 87 e 88 del trattato CE, ove necessario.

<sup>(2)</sup> GU C 366 del 5.12.1996, pag. 7. GU C 142 del 23.6.2009, pag. 6.

<sup>(3)</sup> Sentenza del Tribunale, del 15 aprile 2008, nella causa T-348/04, *Société internationale de diffusion et d'Édition (SIDE)/Commissione*, Racc. 2008, pag. II-625.

<sup>(4)</sup> GU L 85 del 2.4.2005, pag. 27.

<sup>(5)</sup> La *Coopérative d'exportation du livre français* (Cooperativa di esportazione del libro francese) opera sotto la denominazione commerciale «Centre d'exportation du livre français» (CELF).

(4) Con lettera del 20 marzo 1992, la *Société internationale de diffusion et d'édition* («SIDE») ha richiamato l'attenzione della Commissione su misure di aiuto alla promozione, al trasporto e alla commercializzazione concesse dalle autorità francesi al CELF, aiuti che non avrebbero formato oggetto di notifica preventiva ai servizi della Commissione.

(5) Con lettera del 2 aprile 1992 la Commissione, dopo aver ricordato alle autorità francesi che ogni progetto finalizzato alla concessione di un nuovo aiuto o alla modifica di un aiuto esistente deve essere preventivamente notificato, ha invitato dette autorità a informarla sulla natura e sull'oggetto delle misure segnalate dalla SIDE.

(6) Con lettera del 29 giugno 1992, le autorità francesi hanno confermato alla Commissione l'esistenza di sovvenzioni a favore del CELF, precisando che tali misure erano volte a far conoscere la letteratura e la lingua francesi in paesi non francofoni, e che al CELF era stata peraltro affidata la gestione di tre sistemi specifici di aiuti, intesi a loro volta ad agevolare l'accesso ai libri francesi per lettori remoti.

(7) Con lettera del 7 agosto 1992, la Commissione ha confermato alla SIDE l'esistenza degli aiuti a favore del CELF, informandola della finalità dei medesimi e della loro mancata notifica. Essa precisava tuttavia che gli aiuti contestati non sembravano tali da alterare gli scambi intracomunitari, e invitava la SIDE a presentare le proprie osservazioni.

(8) Con lettera del 7 settembre 1992, la SIDE comunicava alla Commissione la propria intenzione di denunciare il carattere discriminatorio delle misure e le conseguenze per gli scambi intracomunitari, senza tuttavia contestare la finalità culturale perseguita dal ministero della Cultura nell'intento di promuovere la diffusione della lingua e della letteratura francesi.

- (9) Con decisione del 18 maggio 1993 <sup>(1)</sup>, la Commissione ha considerato che, tenuto conto delle particolari situazioni di concorrenza nel settore del libro e dell'intento culturale del regime di aiuti in questione, la deroga prevista dall'ex-articolo 92, paragrafo 3, lettera c) del trattato poteva essere applicata al caso di specie.
- (10) Con istanza del 2 agosto 1993, la SIDE ha presentato al Tribunale un ricorso in annullamento avverso la decisione della Commissione. Con sentenza del 18 settembre 1995 <sup>(2)</sup>, il Tribunale ha parzialmente accolto la richiesta della SIDE, dichiarando nulla la decisione della Commissione del 18 maggio 1993, ma soltanto per quel che riguarda alcune misure relative alla gestione di piccoli ordinativi.
- (11) Il Tribunale ha giudicato che la Commissione fosse in grado di adottare una decisione favorevole nei confronti dei tre regimi d'aiuto seguenti, gestiti dal CELF per conto dello Stato francese:
- gli aiuti al trasporto aereo ovvero alla spedizione postale per via aerea;
  - il programma «Page à Page» <sup>(3)</sup> (aiuto alla diffusione di libri in lingua francese nei paesi dell'Europa centrale e orientale);
  - il «Programme Plus» (manuali universitari in lingua francese per gli studenti dell'Africa subsahariana).
- (12) Il Tribunale ha ritenuto che la Commissione disponesse di elementi sufficienti per dichiarare trascurabile l'incidenza dei tre programmi d'aiuto sul funzionamento delle regole di concorrenza. Il Tribunale ha inoltre statuito: «Per quanto attiene alle finalità culturali degli aiuti contestati, è pacifico tra le parti che l'obiettivo perseguito dal governo francese consistesse nella diffusione della lingua e della letteratura francese». Il Tribunale ha ritenuto che fosse d'uopo concludere che la valutazione dell'obiettivo culturale degli aiuti contestati non creava difficoltà particolari per la Commissione, rendendo superflue ulteriori informazioni per riconoscere questo carattere culturale.
- (13) Il Tribunale ha invece ritenuto che, relativamente alle compensazioni accordate esclusivamente al CELF per i

piccoli ordinativi, la Commissione avrebbe dovuto valutare in maniera approfondita le condizioni della concorrenza nel settore in questione prima di pronunciarsi sulla compatibilità delle misure con il mercato interno.

- (14) Il Tribunale ha concluso (punto 76 della sentenza) che la Commissione avrebbe dovuto avviare la procedura di cui all'articolo 93, paragrafo 2, CE (attuale articolo 108, paragrafo 2, TFUE) e che quindi fosse giustificato annullare la decisione della Commissione del 18 maggio 1993 «nella parte riguardante l'aiuto concesso esclusivamente al CELF a titolo di compensazione dei maggiori costi derivanti dal disbrigo di piccoli ordinativi di libri in lingua francese provenienti da librerie con sede all'estero».

#### B. Seconda fase

- (15) In conformità della sentenza 18 settembre 1995 del Tribunale, la Commissione ha deciso, in data 30 luglio 1996, di avviare il procedimento formale di esame. Su invito della Commissione, i terzi interessati hanno inviato le proprie osservazioni nel dicembre 1996 e nel gennaio 1997.
- (16) Al termine della fase istruttoria, la Commissione ha adottato il 10 giugno 1998 la decisione 1999/133/CE <sup>(4)</sup>. Essa ha ribadito la finalità culturale degli aiuti relativi ai piccoli ordinativi e ha reputato, sulla scorta dell'ex articolo 87, paragrafo 3, lettera d), CE che detti aiuti non erano tali da alterare le condizioni degli scambi e della concorrenza all'interno dell'Unione, sul mercato dell'esportazione di libri in lingua francese, in misura contraria all'interesse comune.
- (17) Con sentenza del 28 febbraio 2002 <sup>(5)</sup>, il Tribunale ha pronunciato la nullità dell'articolo 1, ultima frase, di detta decisione. Esso ha infatti considerato che la Commissione avrebbe dovuto procedere alle necessarie modifiche per acquisire dati pertinenti, onde distinguere il mercato dell'intermediazione per l'esportazione da quello dell'esportazione in generale di libri in lingua francese.
- (18) Il Tribunale ha giudicato che la Commissione, astenendosi da tale verifica, avesse commesso un evidente errore di valutazione, considerando come mercato di riferimento quello dell'esportazione di libri in lingua francese in generale, mentre era palese che l'aiuto contestato riguardava soltanto le imprese di intermediazione per l'esportazione.

<sup>(1)</sup> Decisione NN 127/92 «Aiuti agli esportatori di libri francesi» – GU C 174 del 25.6.1993, pag. 6.

<sup>(2)</sup> Sentenza del Tribunale del 18 settembre 1995, nella causa T-49/93 *Société internationale de Diffusion et d'Édition (SIDE)/Commissione*, Racc. 1995, pag. II-2501.

<sup>(3)</sup> Divenuto successivamente il programma «A l'Est de l'Europe».

<sup>(4)</sup> GU L 44 del 18.2.1999, pag. 37.

<sup>(5)</sup> Sentenza del Tribunale, del 28 febbraio 2002, nella causa T-155/98, *Société internationale de diffusion et d'Édition (SIDE)/Commissione*, Racc. 2002, pag. II-1179.

(19) Per contro, nella sua sentenza del 22 giugno 2000 <sup>(1)</sup>, la Corte di giustizia ha respinto, senza entrare nel merito della causa, il ricorso delle autorità francesi avverso la decisione della Commissione del 10 giugno 1998 e ha ribadito che, quand'anche un aiuto potesse ritenersi compatibile col mercato interno, tale circostanza era ininfluente sull'obbligo di notifica, e che l'assenza di notifica preventiva rendeva obbligatoria la sospensione dell'aiuto.

### C. Terza fase

(20) In seguito al parziale annullamento della decisione 1999/133/CE del 10 giugno 1998, la Commissione, con lettere del 14 giugno 2002, ha domandato alle autorità francesi e alla ricorrente di esprimersi sui motivi di annullamento della decisione e in particolare sugli elementi relativi al mercato in questione.

(21) Le autorità francesi sono state invitate a illustrare in modo più preciso le peculiarità dell'offerta del CELF rispetto a quelle di altri operatori del mercato, fra cui la SIDE. La SIDE è stata invitata a illustrare più specificamente la nozione di «piccolo ordinativo» e a segnalare l'eventuale peculiarità della sua offerta rispetto a quella del CELF e di altri operatori sul mercato.

(22) La SIDE ha risposto alla Commissione con lettera del 12 agosto 2002. Le autorità francesi hanno risposto con lettera del 17 settembre 2002.

(23) Dopo aver chiesto alla SIDE, con lettera del 19 settembre 2002, se la sua risposta contenesse informazioni riservate e avendo ottenuto una risposta negativa in data 30 settembre 2002, con lettera del 17 ottobre 2002, la Commissione ha inviato alle autorità francesi, affinché potessero commentarla, la risposta della SIDE corredata degli allegati. Contestualmente, ha posto una serie di quesiti ulteriori.

(24) Con lettera del 30 ottobre 2002, la Commissione ha rivolto anche alla SIDE una serie di quesiti ulteriori, ai quali è stata data risposta per iscritto il 31 ottobre 2002 e il 9 dicembre 2002. A seguito della richiesta della Commissione del 16 dicembre 2002, la SIDE ha comunicato con lettera del 23 dicembre 2002 che le sue risposte non contenevano alcuna informazione riservata e potevano essere trasmesse alle autorità francesi affinché queste potessero commentarle.

(25) Nel frattempo, poiché le autorità francesi non avevano risposto nei termini prescritti, la Commissione ha inviato un sollecito con lettera del 27 novembre 2002. Con

lettera del 19 dicembre 2002 le autorità francesi hanno rivolto alla Commissione una nuova richiesta di proroga dei termini per la risposta.

(26) Il 9 gennaio 2003 la Commissione ha inviato alle autorità francesi la risposta della SIDE del 23 dicembre 2002. Con lettera del 17 gennaio 2003 le autorità francesi hanno risposto ai quesiti della Commissione del 17 ottobre 2002.

(27) Con lettera del 4 febbraio 2003 le autorità francesi hanno chiesto alla Commissione una nuova proroga dei termini per le osservazioni sulla seconda risposta della SIDE, del 23 dicembre 2002. La Commissione ha accordato in parte la proroga richiesta con lettera dell'11 febbraio 2003. Con lettera dell'11 marzo 2003 le autorità francesi hanno inviato la loro risposta alla Commissione.

(28) Nel frattempo, su sua richiesta, la SIDE è stata ricevuta dai servizi della Commissione e, nel corso di una riunione svoltasi il 4 marzo 2003, ha potuto esporre il proprio punto di vista sulla vicenda fin dalla sua origine.

(29) Al termine di questo procedimento, la Commissione europea ha adottato la decisione 2005/262/CE, con cui considerava l'aiuto contestato compatibile in base all'ex-articolo 87, paragrafo 3, lettera d), CE, dopo aver segnatamente accertato che gli aiuti non rischiassero di determinare una sovracompensazione dei costi occasionati dal disbrigo di piccoli ordinativi.

### D. Quarta fase

(30) Il Tribunale, con sentenza del 15 aprile 2008, ha annullato la decisione della Commissione del 20 aprile 2004.

(31) Esso ha giudicato che la Commissione fosse incorsa in un errore di diritto, in ordine alla parte dell'aiuto erogata al CELF anteriormente al 1° novembre 1993, data di entrata in vigore del trattato sull'Unione europea, nel considerare che l'aiuto controverso fosse compatibile col mercato interno ai sensi dell'ex-articolo 87, paragrafo 3, lettera d), mentre si sarebbero dovute applicare le norme sostanziali vigenti anteriormente a quella data. Il Tribunale ha in particolare tenuto conto del fatto che il trattato UE non comportava disposizioni transitorie in merito all'applicazione dell'ex-articolo 87, paragrafo 3, lettera d), e che il principio di certezza del diritto ostava, salvo circostanze eccezionali, a che l'inizio dell'applicazione nel tempo di un atto comunitario venisse fissato a un data anteriore a quella della sua pubblicazione.

<sup>(1)</sup> Sentenza della Corte, del 22 giugno 2000, nella causa C-332/98 *Francia/Commissione*, «Aiuto alla Coopérative d'exportation du livre français», Racc. 2000, pag. I-4833.

- (32) Inoltre, il Tribunale ha considerato che la Commissione avesse commesso un palese errore di valutazione in sede di esame della compatibilità dell'aiuto controverso, sopravvalutando i costi realmente sostenuti dal CELF per il disbrigo di piccoli ordinativi. Nella sua decisione del 20 aprile 2004, infatti, la Commissione non ha preso in considerazione i costi effettivi del disbrigo di piccoli ordinativi, ma ha proceduto a una stima di tali costi sulla scorta dei costi complessivi sostenuti dal CELF (assegnando ai piccoli ordinativi una parte dei costi totali in funzione di un criterio di ripartizione diverso per ciascuna categoria di costo). A determinate categorie di costi sono stati applicati fattori moltiplicatori per tener conto delle difficoltà supplementari che il disbrigo di piccoli ordinativi comporterebbe rispetto alle altre attività del CELF. Il Tribunale ha invece considerato che tali difficoltà potessero essere risolte grazie alla trasmissione telematica per due terzi dei piccoli ordinativi. Esso ha quindi ritenuto che la Commissione avesse commesso un errore di valutazione nell'applicare coefficienti moltiplicatori a determinati costi (e, in ogni caso, agli ordinativi telematici), giungendo alla conclusione che, in assenza di detti coefficienti, i costi inerenti al disbrigo di piccoli ordinativi sarebbero stati ridotti e che il risultato d'esercizio relativo ai piccoli ordinativi sarebbe stato positivo (600 000 FRF, pari a 91 469 EUR). A giudizio del Tribunale, pertanto, la Commissione non ha dimostrato che non vi è stata sovracompensazione.

#### E. Quinta fase

- (33) In seguito alla sentenza del Tribunale del 15 aprile 2008, il procedimento di esame avviato dalla Commissione con la decisione del 30 luglio 1996 resta quindi aperto e la Commissione deve adottare una nuova decisione.
- (34) Viste le motivazioni della sentenza del Tribunale del 15 aprile 2008 e tenuto conto del fatto che la decisione di avvio è del 30 luglio 1996, la Commissione ha voluto invitare nuovamente la Repubblica francese e gli interessati a presentare le loro osservazioni.
- (35) La Commissione ha pertanto adottato l'8 aprile 2009 una decisione volta a prorogare il procedimento [«decisione di estensione» C(2009) 2481].<sup>(1)</sup> Tale decisione di estensione, pur prevedendo un nuovo termine per presentare le osservazioni, completa la decisione del 30 luglio 1996 di avvio del procedimento. La decisione di estensione precisa che entrambe le decisioni vanno viste come inscindibili, che sfoceranno in un unico e medesimo procedimento formale di esame, e che ove la descrizione dei fatti e del diritto o la valutazione preliminare ad opera della Commissione nella decisione di estensione del procedimento si discosti dalla decisione di avvio del 30 luglio 1996, si debba tener conto esclusivamente della decisione di estensione.
- (36) La Commissione ha invitato gli interessati a presentare osservazioni in merito alle misure di cui trattasi.
- (37) Alla Commissione sono pervenute osservazioni delle autorità francesi in data 9 giugno 2009 e osservazioni della SIDE in data 23 luglio 2009. Essa ha provveduto a trasmettere le osservazioni della SIDE alle autorità francesi, il 24 agosto 2009, offrendo loro la possibilità di formulare al riguardo commenti, che le sono pervenuti il 24 settembre 2009.
- (38) Tuttavia, le autorità francesi non hanno fornito gli elementi circostanziati chiesti dalla Commissione nella sua decisione di estensione, e si sono limitati a rimandare, per quel che attiene alla proporzionalità dell'aiuto, agli elementi già forniti in data 17 settembre 2002, 17 gennaio 2003 e 11 marzo 2003, elementi che la Commissione non era non in grado di utilizzare in quanto tali, vista la sentenza del Tribunale del 15 aprile 2008.
- (39) Con lettera dell'8 ottobre 2009, i servizi della Commissione hanno pertanto rammentato alle autorità francesi la propria richiesta di trasmettere elementi sui punti precisi specificati, indicando nel contempo che ove tali informazioni non le fossero pervenuti entro 10 giorni lavorativi, avrebbero dovuto prendere una decisione definitiva sulla scorta delle informazioni in loro possesso, ai sensi dell'articolo 13, paragrafo 1, del regolamento di procedura, se del caso previa ingiunzione di fornire informazioni a norma dell'articolo 10, paragrafo 3, del regolamento (CE) n. 659/1999 del Consiglio, del 22 marzo 1999, recante modalità d'applicazione dell'articolo 93 del trattato CE<sup>(2)</sup>.
- (40) Con lettera del 21 ottobre 2009 le autorità francesi hanno informato la Commissione che il CELF era stato posto in liquidazione giudiziaria con sentenza del tribunale commerciale di Parigi, in data 9 settembre 2009, e aveva cessato le proprie attività. Con riferimento inoltre agli elementi chiesti nella lettera della Commissione dell'8 ottobre 2009 le autorità francesi hanno dichiarato di non disporre di informazioni supplementari da fornire, rimandando alle osservazioni che avevano trasmesso il 9 giugno 2009.
- (41) Con decisione del 20 novembre 2009 [decisione C(2009) 9256, qui di seguito «decisione d'ingiunzione»] la Commissione ha pertanto deciso di ingiungere alla Francia di presentare le informazioni sollecitate, le quali a dispetto di reiterate richieste non erano state fornite.

<sup>(1)</sup> GU C 142 del 23.6.2009, pag. 6.

<sup>(2)</sup> GU L 83 del 27.3.1999, pag. 1.

(42) Con lettera del 2 dicembre 2009, le autorità francesi hanno dichiarato di non avere informazioni ulteriori da fornire alla Commissione, rimandando a quelle trasmesse il 9 giugno 2009.

(43) Va osservato che il 2 dicembre 2009 le autorità francesi hanno trasmesso altresì una lettera relativa al regime d'aiuto denominato «Programme de Livres Universitaires et Scientifiques» (programma di pubblicazioni universitarie e scientifiche), detto anche «Programme Plus». Questo regime esula dalla presente decisione.

(44) Con lettera del 22 dicembre 2009 la Commissione ha chiesto alle autorità francesi informazioni sulla situazione del CELF e in merito alla procedura di liquidazione di cui l'impresa era oggetto. Le autorità francesi hanno risposto il 27 gennaio 2010, fornendo poi ulteriori precisazioni in data 9 marzo 2010 e 26 novembre 2010.

#### F. Procedimento dinanzi ai giudici nazionali e richieste di pronuncia pregiudiziale

(45) Va poi rilevato che in Francia sono in corso procedimenti giudiziari, i quali hanno portato ad adire la Corte di giustizia sulla base dell'articolo 267 TFUE (ex-articolo 234 CE). Le principali fasi di tali procedimenti vengono brevemente sintetizzate qui di seguito.

(46) La SIDE ha adito i giudici nazionali facendo valere l'effetto diretto dell'ex-articolo 88, paragrafo 3, CE. Con una sentenza del 5 ottobre 2004, che confermava una sentenza del Tribunale amministrativo di Parigi in data 26 aprile 2001, la Corte d'appello amministrativa di Parigi ha ingiunto allo Stato francese di procedere al recupero degli aiuti versati al CELF.

(47) Il Consiglio di Stato francese, dinanzi al quale era stato formato ricorso in cassazione, con sentenza del 29 marzo 2006 ha confermato determinati aspetti della decisione della Corte amministrativa d'appello, in particolare il fatto che gli aiuti in causa non avevano mero carattere compensatorio di obblighi di servizio pubblico<sup>(1)</sup>, non potevano essere assimilati dal giudice nazionale ad aiuti vigenti, e che il CELF non poteva invocare la legittima fiducia.

(48) Nondimeno, nella sua sentenza del 29 marzo 2006, il Consiglio di Stato ha deciso altresì di sospendere il procedimento fino a che la Corte di giustizia non si fosse pronunciata sulle richieste pregiudiziali che le sono state sottoposte in ordine agli obblighi del giudice nazionale

nei confronti di un aiuto di Stato non notificato, ma dichiarato a posteriori compatibile col mercato interno da una decisione della Commissione.

(49) Nella propria sentenza del 12 febbraio 2008<sup>(2)</sup>, la Corte di giustizia ha sancito quanto segue:

«L'articolo 88, paragrafo 3, ultima frase, CE deve essere interpretato nel senso che il giudice nazionale non è tenuto a ordinare il recupero di un aiuto versato in violazione di detta disposizione qualora la Commissione delle Comunità europee abbia adottato una decisione finale che dichiari la compatibilità di siffatto aiuto con il mercato comune ai sensi dell'articolo 87 CE. In forza del diritto comunitario, egli è tenuto a ordinare al beneficiario dell'aiuto il pagamento degli interessi per il periodo d'illegalità. Nell'ambito del suo diritto nazionale, all'occorrenza, può inoltre ordinare il recupero dell'aiuto illegittimo, fermo restando il diritto dello Stato membro di dare nuovamente esecuzione a quest'ultimo in un momento successivo. Egli può altresì essere indotto ad accogliere le domande di risarcimento dei danni causati a motivo dell'illegittimità dell'aiuto.

In una situazione processuale come quella ricorrente nella causa principale, l'obbligo derivante dall'articolo 88, paragrafo 3, ultima frase, CE di rimediare agli effetti dell'illegalità di un aiuto, ai fini del calcolo delle somme da versare da parte del beneficiario e salvo circostanze eccezionali, si estende parimenti al periodo intercorso tra una decisione della Commissione delle Comunità europee che dichiara la compatibilità di tali aiuti con il mercato comune e l'annullamento di detta decisione da parte del Giudice comunitario.»

(50) Tenuto conto della sentenza della Corte di giustizia del 12 febbraio 2008 nonché della citata sentenza del Tribunale del 15 aprile 2008, il Consiglio di Stato, nella propria sentenza del 19 dicembre 2008, ha annullato gli articoli 2, 3 e 4 della suddetta sentenza del 5 ottobre 2004 della Corte amministrativa d'appello di Parigi e sancito quanto segue.

(51) Anzitutto, si ingiunge al ministro della Cultura e della comunicazione di procedere al recupero degli interessi afferenti all'aiuto di Stato versato al CELF dal 1980 fino alla data della sentenza del Consiglio di Stato, calcolati a norma del regolamento (CE) n. 794/2004 della Commissione<sup>(3)</sup>. Si ingiunge altresì al ministro di ordinare ulteriormente il recupero degli interessi dovuti fra la data della sentenza del Consiglio di Stato e la data in cui si sarà definitivamente constatata la compatibilità dell'aiuto col mercato comune, ovvero si sarà proceduto, in via definitiva, alla restituzione dell'aiuto.

<sup>(1)</sup> Secondo il Consiglio di Stato, la Corte amministrativa d'appello ha potuto legalmente fondarsi sulla circostanza che non risultava assodato che l'ammontare degli aiuti non superasse gli oneri derivanti dagli obblighi di servizio pubblico imposti al CELF, oltre che sul fatto che non si era preventivamente proceduto a definire in modo trasparente le basi della compensazione.

<sup>(2)</sup> Sentenza della Corte di giustizia del 12 febbraio 2008, nella causa C-199/06, Racc. 2008, pag. I-469.

<sup>(3)</sup> GU L 140 del 30.4.2004, pag. 1.

(52) Il Consiglio di Stato ha inoltre deciso di sospendere il procedimento fino a che la Corte di giustizia non si sarà pronunciata sulle seguenti richieste pregiudiziali:

«1. Se il giudice nazionale si è legittimato a sospendere il procedimento sulla questione dell'obbligo di restituire un aiuto di Stato fino a che la Commissione delle Comunità europee non abbia pronunciato una decisione definitiva sulla compatibilità dell'aiuto con le regole del mercato comune, quando una decisione anteriore della medesima istituzione che dichiarava compatibile tale aiuto è stata annullata dal giudice comunitario.

2. Se, considerando che in tre occasioni la Commissione, con altrettante decisioni, ha dichiarato l'aiuto in questione compatibile con il mercato comune prima che il Giudice comunitario annullasse detti provvedimenti, una situazione del genere possa costituire una circostanza eccezionale, tale da indurre il giudice nazionale a limitare l'obbligo di recupero dell'aiuto.»

(53) L'11 marzo 2010 <sup>(1)</sup> la Corte, in ordine a dette richieste pregiudiziali, ha statuito:

«1. Un giudice nazionale, adito ex articolo 88, paragrafo 3, CE di una domanda diretta alla restituzione di un aiuto di Stato illegittimo, non può sospendere la pronuncia su tale domanda fino a quando la Commissione delle Comunità europee non si sia pronunciata sulla compatibilità dell'aiuto con il mercato comune dopo l'annullamento di una precedente decisione positiva.

2. L'adozione da parte della Commissione delle Comunità europee di tre decisioni successive che dichiarino un aiuto compatibile con il mercato comune, poi annullate dal giudice comunitario, non può, di per sé, costituire una circostanza eccezionale tale da giustificare una limitazione dell'obbligo del beneficiario di restituire detto aiuto, qualora quest'ultimo sia stato eseguito in violazione dell'articolo 88, paragrafo 3, CE.»

## 2. DESCRIZIONE DELLA MISURA

(54) Le autorità francesi hanno dichiarato alla Commissione che nel 1980, in conformità delle linee programmatiche del governo francese relative alla promozione del libro e della letteratura in lingua francese, il ministero della cultura ha deciso di elargire aiuti alle imprese di intermediazione per l'esportazione che accettassero qualsiasi tipo di ordinativo, indipendentemente dall'importo e dal ri-

torno economico. Tali misure erano state attuate per sopperire alle carenze del mercato e per promuovere il sostegno del settore «piccoli ordinativi non redditizi» all'interno del mercato dell'intermediazione per l'esportazione.

(55) Le autorità francesi hanno chiarito che le piccole librerie, ubicate in regioni essenzialmente non francofone, talvolta di difficile accesso e/o remote, incontravano serie difficoltà ad approvvigionarsi tramite i circuiti di distribuzione tradizionali, poiché i quantitativi di copie richiesti o il prezzo unitario dei libri ordinati non erano sufficienti a rendere la prestazione remunerativa.

(56) Secondo le autorità francesi, gli aiuti in questione si prefiggevano quindi di consentire alle imprese di intermediazione per l'esportazione di evadere tutti gli ordinativi di librerie con sede all'estero in paesi perlopiù non francofoni, indipendentemente dall'importo, dal ritorno economico e dalla destinazione. L'obiettivo era quello di garantire, nell'ambito della politica francese di sostegno alla diversità culturale, una distribuzione ottimale di testi in lingua francese e di poter quindi favorire la diffusione della letteratura francofona in tutto il mondo.

(57) Il meccanismo d'aiuto previsto dalle autorità francesi, denominato «Programme petites commandes» (programma piccoli ordinativi), consisteva in un aiuto al funzionamento avente per oggetto la compensazione dei sovraccosti di gestione dei piccoli ordinativi di importo pari o inferiore a 500 FRF, ovvero a 76 EUR.

(58) Stando alle autorità francesi, l'impresa beneficiaria degli aiuti doveva impegnarsi a inviare alla direzione del libro e della lettura presso il ministero della cultura tutti i dati relativi all'attività generale dell'impresa (fatturato totale, conti finanziari, bilanci di previsione, copie delle delibere di convalida dei dati, se del caso, relazione del revisore dei conti e quadro riepilogativo delle retribuzioni del personale), nonché tutti i documenti relativi all'attività da sovvenzionare, in particolare il resoconto relativo all'utilizzo degli aiuti a giustificazione dell'esecuzione delle prestazioni che avevano dato luogo alla sovvenzione erogata l'anno precedente.

(59) In pratica, soltanto il CELF ha beneficiato del «Programme petites commandes». A sostegno della richiesta di sovvenzione per l'anno successivo, l'impresa era tenuta a giustificare ogni anno i sovraccosti derivanti dalla gestione dei piccoli ordinativi. In effetti, un quarto dell'aiuto accordato l'anno precedente veniva corrisposto all'inizio dell'anno, mentre il saldo era versato nell'autunno successivo, previo esame da parte delle autorità competenti del bilancio di previsione dell'impresa beneficiaria e delle fluttuazioni registrate nel corso della prima parte dell'esercizio. Era stato concordato che ove l'importo dell'aiuto non fosse stato interamente utilizzato, le somme rimanenti sarebbero state dedotte dalle sovvenzioni previste per l'anno successivo. Inoltre, il ministero della cultura assisteva in qualità di osservatore invitato ai consigli di amministrazione e alle assemblee generali del CELF.

<sup>(1)</sup> Sentenza della Corte dell'11 marzo 2010, C-1/09, CELF, *ministre de la Culture/SIDE*.

(60) Va precisato che l'aiuto in questione, avendo segnato una flessione costante dal 1997, nel 2002 è stato soppresso. Il CELF ha pertanto percepito ogni anno, dal 1980 fino al 2001, un aiuto che secondo le autorità francesi era destinato a ridurre il costo del disbrigo di piccoli ordinativi, provenienti dall'estero, di libri in lingua francese. Complessivamente, dal 1980 a fine 2001, il CELF ha percepito circa 4,8 milioni di EUR a titolo dell'aiuto in questione.

Tabella

**Importi degli aiuti assegnati al CELF dal 1980 per il disbrigo di «piccoli ordinativi»**

Elementi forniti dalle autorità francesi

(Importi in euro arrotondati)

| Anno | Importo dell'aiuto | Anno | Importo dell'aiuto |
|------|--------------------|------|--------------------|
| 1980 | 91 469,41          | 1992 | 422 283,78         |
| 1981 | 91 469,41          | 1993 | 382 647,03         |
| 1982 | 205 806,17         | 1994 | 304 898,03         |
| 1983 | 164 644,94         | 1995 | 304 898,03         |
| 1984 | 137 204,12         | 1996 | 304 898,03         |
| 1985 | 141 777,59         | 1997 | 243 918,43         |
| 1986 | 248 491,90         | 1998 | 182 938,82         |
| 1987 | 214 953,11         | 1999 | 121 959,21         |
| 1988 | 213 428,62         | 2000 | 60 979,61          |
| 1989 | 259 163,33         | 2001 | 38 112,25          |
| 1990 | 304 898,03         | 2002 | 0                  |
| 1991 | 373 500,09         |      |                    |

**3. COMMENTI DELLA FRANCIA E OSSERVAZIONI DELLA SIDE IN SEGUITO ALL'ESTENSIONE DEL PROCEDIMENTO**

- (61) Nella loro riposta del 9 giugno 2009 alla decisione di estensione del procedimento, le autorità francesi hanno formulato in particolare le osservazioni seguenti.
- (62) Anzitutto hanno dichiarato di condividere l'analisi della Commissione secondo cui l'aiuto al CELF costituiva aiuto di Stato e le deroghe previste dall'articolo 107, paragrafo 2, e dall'articolo 107, paragrafo 3, lettere a) e b), TFUE, non erano d'applicazione.
- (63) Nel quadro della valutazione degli aiuti ai sensi dell'articolo 107, paragrafo 3, lettere c) e d), TFUE, le autorità francesi non hanno fornito elementi nuovi in ordine alla proporzionalità degli aiuti.

- (64) Le autorità francesi hanno poi fatto sapere che a loro giudizio la missione assegnata al CELF costituiva un servizio d'interesse generale ai sensi dell'articolo 106, paragrafo 2, TFUE.
- (65) Le autorità francesi hanno infine e soprattutto fatto valere circostanze eccezionali che dovevano indurre la Commissione a non chiedere il recupero dell'aiuto.
- (66) Come illustrato in precedenza, le autorità francesi non hanno quindi fornito gli elementi circostanziati chiesti dalla Commissione nella sua decisione di estensione del procedimento, e si sono limitate a rimandare, per quel che attiene alla proporzionalità dell'aiuto, a elementi forniti nel 2002 e nel 2003 che la Commissione non poteva utilizzare allo stato, stante la sentenza del Tribunale del 15 aprile 2008. Dopo una lettera di sollecito in data 8 ottobre 2009, la Commissione ha pertanto deciso il 20 novembre 2009 di ingiungere alle autorità francesi di presentare le informazioni richieste, a norma dell'articolo 10, paragrafo 3, del regolamento (CE) n. 659/1999. Con lettera del 2 dicembre 2009, le autorità francesi hanno risposto che non avevano informazioni supplementari da fornire alla Commissione.
- (67) Nelle sue osservazioni del 23 luglio 2009, la SIDE ha formulato in particolare le osservazioni che seguono.
- (68) La SIDE ha rammentato che il CELF è stato l'unico beneficiario dell'aiuto, benché non fosse il solo a esercitare l'attività in questione, giacché il fatto di onorare ordinativi di qualsiasi dimensione, anche minimi, provenienti da librerie geograficamente disseminate, raggruppandoli per ordinare un volume più importante di pubblicazioni presso gli editori, costituirebbe per l'appunto, secondo la SIDE, la definizione medesima dell'attività di intermediazione per l'esportazione. La SIDE ha affermato altresì che il beneficio dell'aiuto non le sarebbe stato rifiutato per una presunta mancanza di trasparenza, ma per il suo status di impresa privata e non di cooperativa di editori.
- (69) La SIDE ha inoltre contestato in modo circostanziato il fatto che gli aiuti sarebbero risultati necessari. Al riguardo ha in particolare ritenuto che il concetto di «piccoli ordinativi» fosse arbitrario e ha confutato i dati presentati dalle autorità francesi.

- (70) Secondo la SIDE l'aiuto non potrebbe poi essere giustificato in base all'articolo 106, paragrafo 2, TFUE, in particolare alla luce delle sentenze pronunciate dai tribunali nazionali in merito all'attività del CELF.
- (71) Da ultimo, la SIDE ha dichiarato che a suo parere nella fattispecie non sussisteva alcuna circostanza eccezionale tale da limitare l'obbligo di recupero.

**4. VALUTAZIONE DELL'AIUTO**

- (72) Occorre determinare se il provvedimento in esame costituisca un aiuto e se lo si possa eventualmente ritenere compatibile col mercato interno. Nell'ambito della propria valutazione, la Commissione deve tener conto in particolare della sentenza del Tribunale del 15 aprile 2008.

### A. Valutazione della misura alla luce dell'articolo 107, paragrafo 1, TFUE

- (73) L'articolo 107, paragrafo 1, TFUE recita: «Salvo deroghe contemplate dai trattati, sono incompatibili col mercato interno, nella misura in cui incidano sugli scambi tra Stati membri, gli aiuti concessi dagli Stati, ovvero mediante risorse statali, sotto qualsiasi forma che, favorendo talune imprese o talune produzioni, falsino o minaccino di falsare la concorrenza.»
- (74) In via preliminare, come già illustrato nella decisione di estensione della procedura, la Commissione rammenta che la propria conclusione, secondo la quale la misura in questione costituisce un aiuto di Stato ai sensi del trattato, non è mai stata confutata né nelle varie fasi del procedimento dinanzi alla Commissione stessa né dinanzi alle giurisdizioni dell'Unione europea <sup>(1)</sup> o agli stessi giudici nazionali <sup>(2)</sup>. Nella loro risposta del 9 giugno 2009 alla decisione di estensione del procedimento, le stesse autorità francesi hanno dichiarato di condividere l'analisi della Commissione secondo cui la sovvenzione al CELF costituiva aiuto di Stato.
- (75) La Commissione ritiene che la misura in causa costituisca aiuto di Stato ai sensi dell'articolo 107, paragrafo 1, TFUE (ex-articolo 87, paragrafo 1, CE) per le ragioni esposte qui di seguito.
- (76) Anzitutto la misura conferisce un vantaggio al CELF permettendogli di ridurre i suoi costi per i piccoli ordinativi da evadere. La misura è poi selettiva, giacché in pratica nessuno al di fuori del CELF ne ha potuto beneficiare.
- (77) Inoltre, la misura è finanziata attraverso risorse di bilancio dello Stato francese, ovvero mediante risorse statali. La sua attuazione è stata decisa dal ministero della cultura, e il provvedimento è quindi imputabile alle autorità francesi.
- (78) Inoltre la misura può incidere sugli scambi fra Stati membri e falsare la concorrenza. L'aiuto è infatti attribuito a intermediari francesi (in pratica, al CELF) che esportano libri in lingua francese principalmente verso paesi non

<sup>(1)</sup> Nella propria sentenza del 15 aprile 2008, il Tribunale non ha annullato le prime due frasi dell'articolo 1 della decisione della Commissione del 20 aprile 2004, che recitano: «L'aiuto alla Coopération d'exportation du livre français (CELFF) per la gestione dei piccoli ordinativi di libri di lingua francese cui la Francia ha dato esecuzione fra il 1980 e il 2001 costituisce un aiuto ai sensi dell'articolo 87, paragrafo 1, del trattato. Poiché la Francia ha omesso di notificare tale aiuto alla Commissione prima di dargli esecuzione, l'aiuto è stato concesso illegalmente.»

<sup>(2)</sup> Il Consiglio di Stato francese, ad esempio, nella propria sentenza del 19 dicembre 2008, ha ritenuto che «le impugnazioni dell'assimilazione delle somme erogate al CELF ad aiuto di Stato e dell'obbligo di notificarlo a tale titolo, non possono essere che respinte». Già nella sua pronuncia del 29 marzo 2006, infatti, il Consiglio aveva considerato che «la Corte amministrativa d'appello non ha né snaturato gli elementi del fascicolo né qualificato erroneamente i fatti sottoposti alla sua valutazione, nel giudicare che gli aiuti in questione non si configurassero come mera compensazione di obblighi di servizio pubblico e costituissero aiuti di Stato soggetti all'obbligo di notifica preventiva alla Commissione».

francofoni. Detti intermediari francesi sono quindi in concorrenza, almeno potenziale, con altre imprese di intermediazione per l'esportazione di libri francofoni, insediati in altri paesi francofoni dell'Unione europea (Belgio e Lussemburgo). Il fatto che l'incidenza sugli scambi e la distorsione di concorrenza generata dalla misura sembrino essere di modesta entità nulla toglie a questa conclusione. Conformemente a una giurisprudenza costante della Corte, infatti, la Commissione non è tenuta ad accertare un'incidenza reale dell'aiuto sugli scambi fra Stati membri ed un'effettiva distorsione della concorrenza; è sufficiente che l'aiuto possa essere in grado di incidere sugli scambi e di falsare la concorrenza.

- (79) Infine, la Commissione reputa che le condizioni d'applicazione della giurisprudenza *Altmark* non siano soddisfatte. Nella sua sentenza del 24 luglio 2003 <sup>(3)</sup>, la Corte di giustizia ha precisato che, affinché una sovvenzione a un'impresa cui sia affidata la gestione di un servizio d'interesse economico generale non costituisca aiuto di Stato, occorre che: «in primo luogo, l'impresa beneficiaria sia stata effettivamente incaricata dell'adempimento di obblighi di servizio pubblico e detti obblighi siano stati definiti in modo chiaro; in secondo luogo, i parametri sulla base dei quali viene calcolata la compensazione siano stati previamente definiti in modo obiettivo e trasparente; in terzo luogo, la compensazione non ecceda quanto necessario per coprire interamente o in parte i costi originati dall'adempimento degli obblighi di servizio pubblico, tenendo conto dei relativi introiti nonché di un margine di utile ragionevole per il suddetto adempimento; in quarto luogo, quando la scelta dell'impresa da incaricare dell'adempimento di obblighi di servizio pubblico non venga effettuata nell'ambito di una procedura di appalto pubblico, il livello della necessaria compensazione sia stato determinato sulla base di un'analisi dei costi che un'impresa media, gestita in modo efficiente e adeguatamente dotata di mezzi di trasporto al fine di poter soddisfare le esigenze di servizio pubblico richieste, avrebbe dovuto sostenere per adempiere tali obblighi, tenendo conto degli introiti a essi attinenti nonché di un margine utile ragionevole per il suddetto adempimento».
- (80) Nel caso di specie, e senza che si ravvisi la necessità di sviluppare queste singole condizioni in quanto sono cumulative, la Commissione rileva che la scelta del CELF non è stata effettuata nel quadro di una procedura di pubblico appalto e che il livello della compensazione non è stato determinato sulla scorta di un'analisi dei costi sostenuti da un'impresa media, gestita in modo efficiente e adeguatamente provvista di mezzi di produzione.
- (81) Di conseguenza, l'aiuto a favore del CELF costituisce aiuto di Stato ai sensi dell'articolo 107, paragrafo 1, TFUE, in quanto ricorrono tutti gli elementi costitutivi del concetto di aiuto di Stato.

<sup>(3)</sup> Sentenza della Corte del 24 luglio 2003, nella causa C-280/00, *Altmark Trans GmbH e Regierungspräsidium Magdeburg/Nahverkehrs-gesellschaft Altmark GmbH*, Racc. 2003, pag. I-7747.

(82) Le autorità francesi avevano omesso di notificare alla Commissione la misura di cui trattasi. L'aiuto è quindi stato concesso in violazione dell'articolo 108, paragrafo 3, TFUE, a norma del quale alla Commissione vanno comunicati per tempo, onde permetterle di formulare le proprie osservazioni, progetti diretti a istituire o modificare aiuti. La concessione dell'aiuto è quindi viziata da illegalità.

(83) Stante che detta misura costituisce misura di Stato, occorre valutarne la compatibilità col mercato interno.

#### **B. Valutazione della misura alla luce dell'articolo 107, paragrafi 2 e 3, TFUE**

(84) La Commissione osserva che le deroghe dell'articolo 107, paragrafo 2, del TFUE non sono applicabili alla fattispecie giacché le misure in questione non sono manifestamente finalizzate a raggiungere gli obiettivi ivi definiti.

(85) L'aiuto non soddisfa neppure le condizioni fissate dalla deroga prevista dall'articolo 107, paragrafo 3, lettera a), TFUE, nella misura in cui non è destinato a favorire lo sviluppo di regioni che possano beneficiare di detta norma. Né potrebbe applicarsi alla fattispecie la deroga prevista dall'articolo 107, paragrafo 3, lettera b), relativa alla promozione di un importante progetto di comune interesse europeo, in quanto l'aiuto non è finalizzato a promuovere quel tipo di progetto. Poiché esso non è neppure finalizzato a porre rimedio a una grave turbativa nell'economia francese, esula anche dalla deroga contenuta nella seconda parte dell'articolo 107, paragrafo 3, lettera b).

(86) La Commissione deve pertanto valutare l'applicabilità dell'articolo 107, paragrafo 3, lettere c) e d), TFUE [ex-articolo 87, paragrafo 3, lettere c) e d), CE].

(87) Vista la sentenza del Tribunale del 15 aprile 2008, è d'uopo distinguere gli aiuti versati dopo l'entrata in vigore del trattato sull'Unione europea, in data 1<sup>o</sup> novembre 1993, da quelli versati anteriormente a quella data e ai quali vanno applicate le norme sostanziali vigenti nell'arco del periodo in questione.

(88) La Commissione rileva che, un quarto dell'aiuto accordato l'anno precedente, veniva corrisposto all'inizio dell'anno, mentre il saldo era versato nell'autunno successivo, previo esame, da parte delle autorità competenti, del bilancio di previsione dell'impresa beneficiaria e delle fluttuazioni registrate nel corso della prima parte dell'esercizio. Era convenuto che se l'importo dell'aiuto non fosse stato interamente utilizzato, le somme rimanenti sarebbero state dedotte dalle sovvenzioni previste per l'anno successivo. La sovvenzione corrisposta per l'esercizio 1993 è stata quindi versata in parte all'inizio dell'anno, mentre il saldo è intervenuto nell'autunno 1993. La decisione di concedere l'aiuto per il 1993 è stata presa dalle autorità francesi alla fine del 1992 o all'inizio del 1993, e in ogni caso prima che il trattato sull'Unione europea entrasse in vigore. La Commissione reputa quindi che l'aiuto erogato per l'esercizio 1993

vada valutato in funzione delle norme giuridiche d'applicazione anteriormente all'entrata in vigore del trattato sull'Unione europea.

a) *Compatibilità degli aiuti ai sensi dell'articolo 107, paragrafo 3, lettera d), TFUE*

(89) L'articolo 107, paragrafo 3, lettera d), TFUE [ex-articolo 87, paragrafo 3, lettera d), CE] definisce «compatibili con il mercato interno [...] gli aiuti destinati a promuovere la cultura e la conservazione del patrimonio, quando non alterino le condizioni degli scambi della concorrenza nell'Unione in misura contraria all'interesse comune».

(90) Occorre pertanto verificare se gli aiuti corrisposti al CELF tra il 1994 e la fine del 2001 avessero effettivamente una finalità culturale e non alterassero le condizioni degli scambi e la concorrenza all'interno dell'Unione europea in misura contraria all'interesse comune.

i) *Finalità culturale*

(91) In via preliminare, la Commissione rammenta che la finalità culturale degli aiuti corrisposti al CELF è stata riconosciuta dal Tribunale nella citata sentenza del 18 settembre 1995. Al punto 62 della sentenza il Tribunale afferma quanto segue: «Per quanto attiene alle finalità culturali degli aiuti contestati, è pacifico tra le parti che l'obiettivo perseguito dal governo francese consistesse nella diffusione della lingua e della letteratura francese. Il Tribunale rileva anche al riguardo che gli elementi di cui disponeva la Commissione al momento dell'emanazione della decisione, ivi compresi quelli esposti dal difensore del ricorrente nella lettera del 7 settembre 1992, erano tali da costituire valida base delle valutazioni da essa compiute in ordine alla effettività e alla legittimità di tale obiettivo. Ciò premesso, si deve ritenere che la valutazione delle finalità degli aiuti prestati non ponesse alla Commissione difficoltà particolari e che non occorresse raccogliere ulteriori informazioni per accertare il carattere culturale di tali finalità.»

(92) Le autorità francesi hanno infatti dichiarato che gli aiuti in questione perseguivano una finalità culturale intesa a favorire in paesi non francofoni la diffusione di opere in lingua francese. Si trattava quindi di una politica volontaristica volta a salvaguardare e a incentivare la diversità culturale a livello internazionale.

(93) La tutela e la promozione della diversità culturale figurano tra i principi fondanti del modello europeo. Sono sanciti dall'articolo 167, paragrafo 1, TFUE (ex-articolo 151, paragrafo 1, CE): «L'Unione contribuisce al pieno sviluppo delle culture degli Stati membri nel rispetto delle loro diversità nazionali e regionali, evidenziando nel contempo il retaggio culturale comune», oltre che all'articolo 167, paragrafo 4: «L'unione tiene conto degli aspetti culturali nell'azione che svolge a norma di altre disposizioni dei trattati, in particolare ai fini di rispettare e promuovere la diversità delle sue culture.»

- (94) La Commissione reputa pertanto che gli aiuti assegnati al CELF dalle autorità francesi per garantire la diffusione di opere in lingua francese perseguissero effettivamente finalità culturali.
- ii) Fattori che possono alterare le condizioni degli scambi e della concorrenza all'interno dell'Unione in misura contraria all'interesse comune
- (95) La Commissione è tenuta a verificare se le misure in questione fossero realmente necessarie e proporzionate rispetto alla finalità di politica culturale perseguita dalle autorità francesi.
- (96) In via preliminare, va ricordato che, conformemente alla citata sentenza del Tribunale del 28 febbraio 2002, occorre valutare l'impatto delle misure in questione sul mercato dell'intermediazione per l'esportazione di libri in lingua francese.
- (97) In primo luogo, va esaminata la necessità dell'aiuto.
- (98) Secondo le autorità francesi, le misure sono state ideate nel 1980 dal ministero della cultura, in un momento in cui determinati operatori dell'editoria (il Groupe Hachette e le Messageries du livre) desideravano abbandonare il mercato dell'intermediazione per l'esportazione. Il meccanismo contestato sarebbe stato istituito in modo da spronare gli operatori ad attivarsi sul mercato, affinché tutti gli ordinativi di libri in lingua francese provenienti da librerie ubicate in regioni non francofone potessero essere soddisfatte. Ciò garantiva che i libri in lingua francese potessero raggiungere tutte le librerie, anche quelle più piccole in paesi lontani, perfino quando la loro richiesta si limitava a pochi titoli, pubblicati spesso da editori diversi.
- (99) Da parte sua la SIDE ha spiegato, in particolare nell'ambito delle osservazioni trasmesse in seguito alla decisione di estensione del procedimento, che l'aiuto in questione non era necessario. Se è vero che nel 1980 alcuni soggetti avevano abbandonato l'attività di intermediazione, la SIDE ricorda che proprio a quell'epoca essa stessa fu creata per operare in quel comparto. La SIDE contesta peraltro il fatto che il CELF svolgerebbe un'attività specifica di disbrigo di piccoli ordinativi. La SIDE contesta in particolare i dati forniti dalle autorità francesi e considera che le percentuali del CELF e della SIDE, nel volume d'affari rispettivo di entrambe le imprese, del numero di fatture e del numero di voci di ordinativo sono in realtà abbastanza simili. Più in generale, la SIDE rimette in discussione il concetto di «piccoli ordinativi» quale definito dalle autorità francesi. A suo parere si tratta di un concetto arbitrario, giacché il costo per il disbrigo di un ordinativo non dipende dall'importo ma dal numero di voci.
- (100) La Commissione non ritiene opportuno giungere a una conclusione definitiva circa la necessità dell'aiuto, in quanto le condizioni di necessità e di proporzionalità sono cumulative e al considerando 121 verrà esposto come il soddisfacimento della condizione di proporzionalità non sia assodato.
- (101) In secondo luogo, la Commissione considera che l'incidenza sugli scambi all'interno dell'Unione europea e la distorsione concorrenziale generata dalla misura siano assai esigue, in particolare ove si tenga conto delle somme in causa, della scarsissima sostituibilità tra libri in lingua francese e libri in un'altra lingua, nonché del notevole divario quantitativo tra le esportazioni di libri francofoni verso paesi non francofoni dalla Francia, da un lato, e dal Belgio e dal Lussemburgo, dall'altro.
- (102) Più esattamente, per quel che riguarda il mercato dell'intermediazione per l'esportazione di libri in lingua francese, la Commissione rileva che il CELF e la SIDE, nell'ambito della rispettiva attività in questo comparto, distribuiscono entrambe libri in paesi e territori non francofoni. Nei paesi francofoni come il Belgio, il Canada e la Svizzera, infatti, il mercato locale è coperto dai grandi editori con le loro filiali o i loro rappresentanti. L'intermediazione per l'esportazione occupa quindi un posto marginale sui mercati francofoni, i quali costituiscono i principali sbocchi per i libri di lingua francese.
- (103) Sul mercato nazionale dell'intermediazione per l'esportazione dei libri francesi, operano imprese generaliste come la SIDE e il CELF, e in minore misura intermediatori specialistici che vendono a loro volta, in misura marginale, direttamente agli utenti finali e entrerebbero marginalmente in concorrenza con i due intermediatori generalisti, nonché con un certo numero di librerie che evadono, magari occasionalmente, ordinativi di librerie estere e di librerie in linea, la cui attività all'epoca in cui le misure sono state introdotte era tuttavia relativamente ridotta.
- (104) Sul mercato in questione il principale operatore leso dalle misure contestate è pertanto l'autore della denuncia. Da un lato, le autorità francesi dichiarano che il programma «piccoli ordinativi» in linea di principio era accessibile a qualsiasi impresa che ne avesse fatto richiesta, purché accettasse le condizioni relative all'assegnazione degli aiuti. Esse spiegano che il rifiuto opposto alla SIDE dal ministero della cultura nel 1991 sarebbe stato giustificato dall'indisponibilità dell'impresa a sottoporsi all'obbligo di trasparenza richiesto per beneficiare degli aiuti. Dall'altro, la SIDE ha affermato che il rifiuto delle autorità francesi era dovuto al proprio status di impresa privata, anziché di cooperativa di editori. Inoltre nel 1996, in seguito all'annullamento della decisione della Commissione del 18 maggio 1993, il ministero della cultura, nell'intento di chiudere il procedimento, ha ricordato alla SIDE che il regime di aiuti per la gestione dei piccoli ordinativi non era di per sé riservato al CELF. Il ministero, con lettera del 3 settembre 1996, ha proposto alla SIDE un incontro per valutare se essa fosse in grado di offrire, in condizioni di trasparenza identiche, i medesimi servizi resi dal CELF. In una riunione svoltasi il 26 settembre 1996, i dirigenti della SIDE hanno respinto la proposta e hanno comunicato al ministero della cultura di non voler beneficiare di un programma la cui compatibilità con il diritto comunitario poteva essere messa in discussione dalla Commissione.

- (105) Ad ogni buon conto, gli elementi menzionati nei considerando 101 e seguenti sembrano indicare che le misure in causa abbiano avuto un'incidenza relativamente contenuta sulle condizioni degli scambi e sulla concorrenza all'interno dell'Unione europea.
- (106) Al fine tuttavia di determinare se la misura fosse effettivamente proporzionata, la Commissione deve anche procedere a un raffronto, in terzo luogo, tra l'importo degli aiuti percepiti e i costi sostenuti dal CELF per conseguire l'obiettivo che le autorità francesi si erano prefisse.
- (107) A tal fine è opportuno ricordare le varie fasi del processo di disbrigo degli ordinativi, sulle quali le varie parti concordano:
- a) ricevimento del buono d'ordine della libreria;
  - b) codifica dell'ordine;
  - c) registrazione dell'ordine;
  - d) invio dell'ordine all'editore;
  - e) ricevimento delle pubblicazioni;
  - f) attribuzione a ciascun cliente di un luogo fisico («la casella») in cui i libri ordinati vengono stoccati;
  - g) imballaggio.
- (108) Secondo le autorità francesi, il CELF si accollava determinati costi inerenti al disbrigo dei piccoli ordinativi. Esse considerano infatti che all'interno del mercato dell'intermediazione per l'esportazione, determinati ordinativi generino sovraccosti tali da vanificare qualsiasi redditività della prestazione. Le autorità francesi hanno dichiarato di aver fissato la soglia di 500 FRF (76,22 EUR) per definire un «piccolo ordinativo», una soglia determinata in modo empirico. Hanno peraltro precisato che alcuni ordinativi inferiori a 500 FRF potevano essere redditizi, mentre altri, pur superiori, potevano non esserlo. L'obiettivo era individuare un metodo economicamente accettabile affinché il CELF fosse disposta a farsi carico dei piccoli ordinativi, pur insufficientemente redditizi.
- (109) Come chiarito dalla Commissione nella sua decisione di estensione del procedimento, spetta alle autorità francesi, in sede di analisi di compatibilità, stabilire l'ammontare e l'effettiva esistenza dei costi sostenuti dal CELF.
- (110) In proposito, nella sua decisione di estensione del procedimento, la Commissione aveva chiesto alle autorità francesi di fornirle un certo numero di elementi onde essere in grado di applicare i criteri definiti nella sentenza del Tribunale e poter decidere in merito alla proporzionalità dell'aiuto. La Commissione aveva chiesto in particolare che le venissero forniti gli elementi seguenti:
- una giustificazione sufficiente dei motivi per i quali i dati relativi ai costi inerenti ai piccoli ordinativi non fossero disponibili per i vari anni in questione, nonché una dimostrazione sufficiente delle ragioni per le quali potrebbe ritenersi accettabile un'estrapolazione sulla sola scorta dell'anno 1994,
  - i dati che consentivano di tener conto dei costi effettivi (non già di semplici stime) per il disbrigo dei piccoli ordinativi nel 1994 (almeno per alcune categorie di costo), eventualmente con una giustificazione sufficiente dei motivi per i quali una stima di tali costi in base ai costi complessivi sostenuti dal CELF potesse risultare accettabile,
  - parametri convincenti di ripartizione dei costi, che consentissero di attribuire una percentuale dei costi complessivi al disbrigo dei piccoli ordinativi, che si potessero in particolare applicare alle singole categorie di costo nell'arco dell'intero periodo in causa,
  - informazioni sull'andamento della percentuale di ordinativi trasmessi per via telematica nel corso degli anni in causa,
  - i costi inerenti ai piccoli ordinativi in assenza di coefficienti moltiplicatori non giustificati,
  - il calcolo dei costi sostenuti dal CELF per il disbrigo dei piccoli ordinativi senza applicazione dei coefficienti moltiplicatori, nonché nell'ipotesi di un'applicazione dei coefficienti moltiplicatori per i soli casi di ordinativi non trasmessi per via telematica,
  - la posizione delle autorità francesi in merito al calcolo del Tribunale, secondo il quale in assenza di detti coefficienti, i costi inerenti al disbrigo dei piccoli ordinativi sarebbero risultati inferiori di oltre 635 000 FRF (96 805,13 EUR), anche senza tener conto delle categorie di costo diverse da quelle per i quali è stato applicato un coefficiente «tre»; vale la pena di rammentare che, secondo il calcolo del Tribunale, il risultato d'esercizio per il comparto «piccoli ordinativi» avrebbe in tal caso registrato un saldo positivo di oltre 600 000 FRF (91 469,41 EUR),
  - la posizione delle autorità francesi circa la possibilità per il CELF di disporre di un utile ragionevole.

- (111) In particolare, come già indicato nella sua decisione di estensione del procedimento, in mancanza di spiegazioni complementari e di attualizzazione dei dati da parte delle autorità francesi, la Commissione non è in grado di sfruttare i conti relativi al ricorso al programma per il trattamento di piccoli ordinativi che le autorità francesi, nella loro lettera del 17 gennaio 2003, avevano fornito con riferimento agli anni 1994-2001; altrettanto dicasi per le spiegazioni relative all'analisi di compatibilità analitica effettuata, fornite nella lettera del 5 marzo 1998.
- (112) Le autorità francesi non hanno però fornito gli elementi circostanziati chiesti dalla Commissione nella sua decisione di estensione del procedimento, e si sono limitate a rimandare, in ordine alla proporzionalità dell'aiuto, agli elementi già forniti in data 17 settembre 2002, 17 gennaio 2003 e 11 marzo 2003, che la Commissione non era in grado di sfruttare in quella forma, stante la sentenza del Tribunale del 15 aprile 2008.
- (113) Con lettera dell'8 ottobre 2009, i servizi della Commissione hanno pertanto sollecitato le autorità francesi a trasmettere elementi informativi sugli aspetti specificati, precisando che se tali informazioni non le fossero pervenute entro 10 giorni lavorativi, la Commissione avrebbe dovuto prendere una decisione definitiva sulla scorta delle informazioni in suo possesso, ai sensi dell'articolo 13, paragrafo 1, del regolamento di procedura, dopo aver emesso, se del caso, un'ingiunzione a fornire informazioni a norma dell'articolo 10, paragrafo 3, del regolamento (CE) n. 659/1999.
- (114) In data 21 ottobre 2009 le autorità francesi hanno risposto di non poter fornire informazioni supplementari, rimandando alle osservazioni che avevano trasmesso il 9 giugno 2009.
- (115) Con decisione del 20 novembre 2009 (la «decisione d'ingiunzione»), la Commissione ha quindi deciso di ingiungere alla Francia di presentare le informazioni richieste, dato che queste, nonostante reiterate richieste, non erano state fornite.
- (116) Con lettera del 2 dicembre 2009, le autorità francesi hanno dichiarato di non aver informazioni supplementari da proporre alla Commissione, rimandando alle proprie osservazioni trasmesse il 9 giugno 2009.
- (117) L'articolo 13 del regolamento di procedura recita: «L'esame di presunti aiuti illegali dà luogo a una decisione [...]. In caso di mancato rispetto, da parte d'uno Stato membro, dell'ingiunzione di fornire informazioni, tale decisione è adottata in base alle informazioni disponibili.»
- (118) Come indicato in precedenza, le autorità francesi non hanno fornito alla Commissione gli elementi che questa aveva chiesto loro a più riprese, da ultimo nella sua decisione di ingiunzione del 20 novembre 2009.
- (119) In conformità dell'articolo 13 del regolamento di procedura, la Commissione prende pertanto la propria decisione in base alle informazioni disponibili, ricordando comunque che incombe alle autorità francesi dimostrare la compatibilità dell'aiuto in esame col mercato interno, e quindi la proporzionalità di tale aiuto.
- (120) Alla luce della sentenza del Tribunale del 15 aprile 2008 e degli elementi in possesso della Commissione, non sembra in particolare possibile fondarsi su un'estrapolazione dei costi stimati per il disbrigo dei piccoli ordinativi, con riferimento al 1994. Non sembra in particolare possibile neppure utilizzare criteri di ripartizione dei costi non giustificati e fondarsi su dati per i quali sono stati applicati coefficienti moltiplicatori non giustificati, in particolare per quel che riguarda gli ordinativi trasmessi per via telematica. Alla luce del calcolo dei costi inerenti al disbrigo dei piccoli ordinativi che figura nella sentenza del Tribunale, e in assenza di elementi forniti dalle autorità francesi alla Commissione, che permettano di rispondere ai dubbi sollevati da quest'ultima nella sua decisione di estensione del procedimento, in ordine alla proporzionalità dell'aiuto, la natura deficitaria dell'attività di disbrigo dei piccoli ordinativi non ha potuto essere accertata.
- (121) La Commissione reputa pertanto che non risulti dimostrata la proporzionalità degli aiuti corrisposti nell'arco del periodo 1994-2001.
- (122) Questi aiuti pertanto non sono compatibili, a norma dell'articolo 107, paragrafo 3, lettera d), TFUE.
- b) *Compatibilità degli aiuti ai sensi dell'articolo 107, paragrafo 3, lettera c), del trattato TFUE*
- (123) A norma dell'articolo 107, paragrafo 3, lettera c), del TFUE [ex-articolo 87, paragrafo 3, lettera c), CE], «possono essere ritenuti compatibili con il mercato interno gli aiuti destinati ad agevolare lo sviluppo di talune attività o di talune regioni economiche, sempre che non alterino le condizioni degli scambi in misura contraria al comune interesse».
- (124) Conformemente alla sentenza del Tribunale del 15 aprile 2008, la deroga di cui all'articolo 107, paragrafo 3, lettera d), TFUE [ex-articolo 87, paragrafo 3, lettera d), CE] non può applicarsi agli aiuti versati al CELF nell'arco del periodo 1980-1993. È pertanto necessario determinare se possa applicarsi loro la deroga di cui all'articolo 107, paragrafo 3, lettera c), TFUE [ex articolo 87, paragrafo 3, lettera c), CE].

- (125) Altrettanto vale per gli aiuti erogati nel periodo 1994-fine 2001, per i quali la Commissione è giunta alla conclusione (cfr. considerando 122) che la deroga di cui all'articolo 107, paragrafo 3, lettera d), TFUE [ex-articolo 87, paragrafo 3, lettera d) CE] non era d'applicazione.
- (126) Onde determinare se l'articolo 107, paragrafo 3, lettera c), TFUE possa costituire un presupposto di compatibilità, la Commissione deve verificare se gli aiuti in questione perseguano realmente un obiettivo d'interesse comune e se non alterino le condizioni degli scambi in misura contraria al comune interesse.
- (127) La Commissione reputa che gli aiuti perseguano effettivamente un interesse comune, come già è stato riconosciuto. Al riguardo è opportuno rammentare che l'introduzione nel trattato sull'Unione europea della deroga di cui all'ex-articolo 87, paragrafo 3, lettera d), CE [l'attuale articolo 107, paragrafo 3, lettera d), TFUE] è venuta a convalidare la politica seguita dalla Commissione sulla base dell'ex-articolo 92, paragrafo 3, lettera c), prima che entrasse in vigore il trattato sull'Unione europea. In passato, infatti, sulla scorta di questo articolo la Commissione aveva autorizzato aiuti a finalità culturale. Tale prassi è stata confermata dalle giurisdizioni dell'Unione europea, ad esempio nella citata sentenza del 18 settembre 1995, in cui il Tribunale ha effettivamente giudicato che la Commissione fosse in misura di adottare, fondandosi sull'ex-articolo 92, paragrafo 3, lettera c), CE, una decisione favorevole nei confronti di tre regimi d'aiuto gestiti dal CELF (aiuti alla spedizione postale per via aerea, programma «Page à Page» e «Programma Plus»).
- (128) La Commissione considera invece non dimostrato che gli aiuti siano stati proporzionali all'obiettivo perseguito.
- (129) Nella propria decisione di estensione del procedimento, come poi nella decisione di ingiunzione, la Commissione aveva chiesto alle autorità francesi di presentare le loro osservazioni in merito alla proporzionalità degli aiuti alla luce dell'articolo 107, paragrafo 3, lettera c), TFUE.
- (130) Come indicato in precedenza, le autorità francesi non hanno fornito alla Commissione elementi atti a dimostrare la proporzionalità degli aiuti corrisposti dal 1980 in poi, elementi che la Commissione aveva chiesto loro da ultimo nella propria decisione d'ingiunzione del 20 novembre 2009.
- (131) In conformità dell'articolo 13 del regolamento di procedura, la Commissione adotta pertanto la propria decisione in base alle informazioni disponibili, ricordando comunque che incombe alle autorità francesi dimostrare la compatibilità dell'aiuto in esame col mercato interno, e quindi la proporzionalità di tale aiuto.
- (132) Mutatis mutandis, il ragionamento precedentemente esposto in ordine alla proporzionalità dell'aiuto nell'ambito dell'articolo 107, paragrafo 3, lettera d), TFUE, può essere ripreso anche in questo caso.
- (133) La Commissione reputa pertanto non dimostrato che gli aiuti corrisposti rispettino il criterio di proporzionalità.
- (134) In conclusione, a giudizio della Commissione la misura in causa non è compatibile col mercato interno, sulla scorta dell'articolo 107, paragrafo 3, lettera c), TFUE.
- C. Valutazione della misura alla luce dell'articolo 106, paragrafo 2, TFUE**
- (135) Le autorità francesi hanno sostenuto a più riprese che il CELF era investito di una missione di servizio pubblico, e che le misure controverse vanno valutate alla luce delle disposizioni dell'articolo 106, paragrafo 2, TFUE (ex-articolo 86, paragrafo 2, CE).
- (136) Detto articolo recita: «Le imprese incaricate della gestione di servizi di interesse economico-generale o aventi carattere di monopolio fiscale sono sottoposte alle norme dei trattati, e in particolare alle regole di concorrenza, nei limiti in cui l'applicazione di tali norme non osti all'adempimento, in linea di diritto e di fatto, della specifica missione loro affidata. Lo sviluppo degli scambi non deve essere compromesso in misura contraria agli interessi dell'Unione.»
- (137) Nella fattispecie, occorre anzitutto chiedersi se esista un servizio d'interesse economico generale. Risulta dalla giurisprudenza della Corte di giustizia delle Comunità europee che, eccettuati i settori disciplinati dalle normative dell'Unione in materia, gli Stati membri dispongono di un ampio margine di discrezionalità per quanto riguarda la natura dei servizi che possono definirsi di interesse economico generale. La Commissione ha quindi il compito di vigilare affinché tale margine di discrezionalità sia applicato senza errori manifesti per quanto riguarda la definizione dei servizi d'interesse economico generale.
- (138) Nel caso di specie, le autorità francesi hanno dichiarato a più riprese che al CELF era affidata una missione specifica di servizio pubblico di tipo culturale, che consisteva nell'onorare qualsiasi ordinativo di pubblicazione francofona proveniente da librerie stabilite all'estero, quali che fossero l'entità e la natura dell'ordinativo. La Commissione reputa che in effetti una missione del genere potrebbe costituire un servizio d'interesse economico generale.

- (139) In secondo luogo, occorre verificare se al CELF fosse stato effettivamente demandato questo servizio d'interesse economico generale. Conformemente infatti alla giurisprudenza dell'Unione europea, le imprese in questione devono essere state incaricate dallo Stato di gestire il servizio di cui trattasi tramite uno o più atti ufficiali, la cui forma può essere determinata dai singoli Stati membri.
- (140) Nel caso specifico, le autorità francesi hanno prodotto varie convenzioni concluse tra il CELF e il ministero della cultura che a loro giudizio dimostrerebbero che il CELF è effettivamente stato incaricato di gestire il servizio d'interesse economico generale in questione. Secondo le autorità francesi, la direzione del libro e della lettura ha concluso annualmente, fino al 2001, convenzioni col CELF.
- (141) Nonostante le richieste della Commissione, da ultimo nella propria decisione di ingiunzione, le autorità francesi non hanno però prodotto copia delle convenzioni di servizio pubblico per nessuno degli anni in questione.
- (142) Nelle convenzioni di cui la Commissione dispone, inoltre, la natura precisa degli obblighi di servizio pubblico non è definita (l'importo dal quale gli ordinativi vengono considerati «piccoli», ad esempio, non è precisato nella convenzione). Ne risulta che, anche per quegli anni, non esiste un atto che stipuli con precisione sufficiente gli obblighi di servizio pubblico che incombono al CELF.
- (143) La Commissione ritiene pertanto non dimostrato che al CELF sia stata affidata, tramite un atto ufficiale per ciascuno degli anni considerati, la gestione del servizio pubblico in questione.
- (144) Infine, e senza che ciò comporti una conclusione sul requisito di necessità, in quanto le condizioni sono cumulative, la Commissione reputa che il requisito della proporzionalità non sia più soddisfatto.
- (145) Nelle convenzioni di cui la Commissione dispone, infatti, non figura alcuna spiegazione circa il modo in cui l'aiuto è stato calcolato. Peraltro, l'obbligo imposto al CELF di rendicontare l'utilizzo della sovvenzione non è corredato da una definizione precisa dei parametri di calcolo e di controllo del costo dell'attività di servizio pubblico, che permetterebbe di verificare che non vi sia sovracompenzazione. Seppure le convenzioni prevedevano un rapporto da un anno all'altro qualora una parte della sovvenzione non fosse stata utilizzata, esse non contengono poi precisazioni di sorta sul funzionamento di tale meccanismo, che d'altro canto non sembra aver trovato applicazione. Infine, in modo più generale e come esposto in sede di disamina del criterio di proporzionalità alla luce dell'articolo 107, paragrafo 3, TFUE, le autorità francesi non hanno fornito dati atti a dimostrare la proporzionalità degli aiuti alla luce dei vari punti enunciati nella sentenza del Tribunale.
- (146) Le autorità francesi non hanno ad esempio fornito alla Commissione elementi atti a dimostrare la proporzionalità degli aiuti nel quadro dell'articolo 106, paragrafo 2, TFUE, elementi che pure la Commissione aveva chiesto loro, da ultimo nella propria decisione d'ingiunzione del 20 novembre 2009.
- (147) In conformità dell'articolo 13 del regolamento di procedura, la Commissione adotta pertanto la propria decisione in base alle informazioni disponibili, ricordando comunque che incombe alle autorità francesi dimostrare la compatibilità dell'aiuto in esame col mercato interno, e quindi la proporzionalità di tale aiuto.
- (148) Per gli stessi motivi esposti in sede di disamina della proporzionalità dell'aiuto alla luce dell'articolo 107, paragrafo 3, lettera d), TFUE, la Commissione reputa non dimostrato che gli aiuti erogati siano conformi al criterio di proporzionalità.
- (149) Di conseguenza la Commissione considera non soddisfatte le condizioni d'applicazione dell'articolo 106, paragrafo 2, TFUE.
- (150) In conclusione, la Commissione valuta che il meccanismo d'aiuto, denominato programma «piccoli ordinativi», posto in essere dalla Francia a favore del CELF fra il 1980 e la fine del 2001, costituisca un aiuto incompatibile col mercato interno.
- 5. TERMINE DI PRESCRIZIONE, CIRCOSTANZA ECCEZIONALE, LEGITTIMO AFFIDAMENTO, PRINCIPIO DI CERTEZZA DEL DIRITTO, PRINCIPIO DI PROPORZIONALITÀ**
- (151) Nell'ipotesi di un aiuto di Stato illecito e incompatibile, di massima la Commissione deve ordinare allo Stato membro in questione di disporre tutti i provvedimenti necessari per recuperare l'aiuto presso il beneficiario. Ai sensi infatti dell'articolo 14, paragrafo 1, del regolamento (CE) n. 659/1999, «nell'eventualità di decisioni negative relative a casi di aiuti illegali la Commissione adotta una decisione con la quale impone allo Stato membro interessato di prendere tutte le misure necessarie per recuperare l'aiuto dal beneficiario».
- (152) La Commissione deve tuttavia tener conto di una serie di elementi.

- (153) Anzitutto l'articolo 15 del regolamento (CE) n. 659/1999 stabilisce che i poteri della Commissione in materia di recupero degli aiuti sono soggetti a un termine di prescrizione di dieci anni. Il termine di prescrizione decorre dal giorno in cui l'aiuto illegale è stato concesso al beneficiario e qualsiasi provvedimento disposto dalla Commissione o da uno Stato membro su richiesta della Commissione, nei confronti dell'aiuto illegale, interrompe il termine di prescrizione.
- (154) Come aveva già illustrato nella propria decisione di estensione del procedimento, senza che al riguardo le siano pervenuti commenti particolari dalle parti interessate, la Commissione considera che al caso di specie si applichi la norma in fatto di prescrizione di cui al considerando precedente. Nella sua sentenza del 5 ottobre 2006, relativa alla causa *Transalpine* <sup>(1)</sup>, la Corte di giustizia ha infatti giudicato che, nei limiti in cui il regolamento (CE) n. 659/1999 contiene norme di natura procedurale, esse si applicano a tutti i procedimenti amministrativi in materia di aiuti di Stato pendenti dinanzi alla Commissione nel momento in cui il regolamento (CE) n. 659/1999 è entrato in vigore, cioè il 16 aprile 1999. Il presente caso rientra nel quadro del procedimento formale d'esame aperto dal 30 giugno 1996.
- (155) Nella fattispecie, stante che gli aiuti sono stati versati ogni anno dal 1980 in poi e che la Commissione ha proceduto a una richiesta di informazioni presso le autorità francesi nell'aprile 1992, risulta che gli aiuti erogati al CELF nel 1980 e nel 1981 non possono essere recuperati, tenuto conto della scadenza del termine di prescrizione.
- (156) Il secondo luogo la Commissione non esige il recupero dell'aiuto qualora ciò sia in contrasto con un principio generale del diritto dell'Unione europea. Secondo la giurisprudenza dell'Unione europea, infatti, la Commissione è tenuta a prendere in considerazione le circostanze eccezionali che giustificano una sua rinuncia a ordinare il recupero degli aiuti concessi illegalmente, ove detto recupero sia in contrasto con un principio generale del diritto dell'Unione europea.
- (157) È in quest'ambito che, nella propria decisione di estensione del procedimento, la Commissione aveva invitato le autorità francesi, il beneficiario dell'aiuto e qualsiasi altra parte interessata a presentarle le loro osservazioni circa l'applicazione al caso di specie del principio di legittimo affidamento, del principio di certezza del diritto, ovvero di qualsiasi altro principio che potrebbe indurre la Commissione a non esigere il recupero dell'aiuto.
- (158) La Commissione rileva che le autorità francesi, nelle loro osservazioni, hanno ritenuto che sussistessero circostanze eccezionali tali da permettere di limitare l'obbligo di restituzione degli aiuti. La SIDE ha invece valutato che non vi fossero circostanze eccezionali del genere.
- (159) In proposito la Commissione rammenta che, nel quadro delle domande di pronuncia pregiudiziale rivolte alla Corte nella citata causa CELF, il giudice del rinvio aveva chiesto, sostanzialmente, se l'adozione da parte della Commissione di tre decisioni successive che dichiarino un aiuto compatibile con il mercato interno, poi annullate da una giurisdizione dell'Unione, potesse, di per sé, costituire una circostanza eccezionale tale da giustificare una limitazione dell'obbligo del beneficiario di restituire l'aiuto.
- (160) Nella citata sentenza dell'11 marzo 2010, la Corte ha anzitutto rimandato alla propria sentenza del 12 febbraio 2008 nella quale aveva chiarito, al punto 65 e seguenti, che dopo l'annullamento di una decisione positiva della Commissione, al beneficiario di aiuti versati illegittimamente non può essere preclusa la possibilità di invocare circostanze eccezionali, sulle quali egli abbia potuto fondare il proprio affidamento nella loro regolarità e di opporsi, conseguentemente, alla loro ripetizione <sup>(2)</sup>.
- (161) In quella sentenza la Corte aveva tuttavia altresì precisato che un legittimo affidamento del beneficiario non può scaturire da una decisione positiva della Commissione, da un lato ove tale decisione sia stata contestata entro i termini di ricorso contenzioso e successivamente annullata dal giudice dell'Unione europea, dall'altro addirittura fino a quando il termine per il ricorso non sia scaduto, ovvero, in caso di ricorso finché il giudice dell'Unione europea non si sia pronunciato in via definitiva <sup>(3)</sup>.
- (162) Nel caso di specie, nella propria sentenza dell'11 marzo 2010, la Corte aveva precisato che l'annullamento della terza decisione positiva della Commissione con la sentenza del Tribunale del 15 aprile 2008, non è di per sé idonea a far sorgere un legittimo affidamento e a costituire una circostanza eccezionale <sup>(4)</sup>.
- (163) La Corte ha aggiunto che la successione poco usuale di tre annullamenti denuncia, a priori, la difficoltà della causa e, lungi dal far sorgere un legittimo affidamento, sembra piuttosto idonea ad accrescere i dubbi del beneficiario sulla compatibilità dell'aiuto controverso. Essa ammette che una successione di tre ricorsi comportante tre annullamenti caratterizzi una situazione assai rara, ma ritiene che circostanze siffatte rientrino nel normale funzionamento del sistema giudiziario, il quale offre ai soggetti di diritto che ritengono di subire le conseguenze dell'illegittimità di un aiuto la possibilità di agire per l'annullamento di decisioni successive da essi ritenute all'origine di tale situazione.

<sup>(1)</sup> Sentenza della Corte del 5 ottobre 2006, nella causa C-368/04, *Transalpine Ölleitung in Österreich GmbH*, Racc. 2006, pag. I-9957, punto 34.

<sup>(2)</sup> Punti 42 e segg.

<sup>(3)</sup> Ivi, punti 66-68.

<sup>(4)</sup> Punti 50 e segg.

- (164) Nella fattispecie la Corte ha valutato che l'esistenza di una circostanza eccezionale non può essere assunta nemmeno in considerazione del principio di certezza del diritto <sup>(1)</sup>. Fino a quando infatti la Commissione non abbia adottato una decisione di approvazione e che il termine per il ricorso avverso una tale decisione non sia scaduto, il beneficiario non ha alcuna certezza in ordine alla legittimità dell'aiuto, così che il principio di tutela del legittimo affidamento o quello della certezza del diritto non possono essere invocati.
- (165) Come la Corte ha inoltre precisato nella medesima sentenza <sup>(2)</sup>, nella fattispecie l'esistenza di una circostanza eccezionale non può essere assunta in base al principio di proporzionalità. Infatti, la soppressione di un aiuto illegale mediante il recupero è la logica conseguenza della constatazione della sua illegalità; di conseguenza il recupero di tale aiuto, onde ripristinare la situazione precedente, non può, in linea di principio, essere considerato una misura sproporzionata rispetto agli obiettivi delle disposizioni del trattato in materia di aiuti di Stato.
- (166) Di conseguenza, la Corte ha concluso che l'adozione da parte della Commissione di tre decisioni successive che dichiarino un aiuto compatibile, poi annullate da giudice dell'Unione, di per sé non può costituire una circostanza eccezionale tale da tale da giustificare una limitazione nell'obbligo del beneficiario di restituire l'aiuto illegale e incompatibile.
- (167) Tenuto conto di quel che precede e in mancanza di qualsiasi altro elemento che possa costituire una circostanza eccezionale, la Commissione considera pertanto che nel caso di specie nulla possa limitare l'obbligo per il CELF di restituire gli aiuti in questione (tranne per le somme corrisposte nel 1980 e nel 1981, come spiegato in precedenza).
- (170) A norma dell'articolo 14, paragrafo 2, del regolamento (CE) n. 659/1999, all'aiuto da recuperare si aggiungono infatti gli interessi composti che decorrono dalla data in cui l'aiuto illegale è divenuto disponibile per il beneficiario fino a quella dell'effettivo recupero.
- (171) Tuttavia, nella sentenza del 12 ottobre 2000 *Magefesa* <sup>(4)</sup> la Corte ha statuito che, qualora un'impresa sia dichiarata in fallimento e la legislazione nazionale lo preveda, gli interessi maturati successivamente alla dichiarazione di fallimento sugli aiuti illegittimamente percepiti prima di tale dichiarazione, non siano dovuti.
- (172) Al riguardo vale la pena di rilevare che, nella nota trasmessa il 27 gennaio 2010, le autorità francesi hanno specificato la situazione in cui all'epoca versava il CELF.
- (173) Stante la sua situazione finanziaria, il 25 febbraio 2009 nei confronti del CELF è stato avviato un procedimento di amministrazione controllata. Un amministratore giudiziario è stato nominato.
- (174) Ai fini del contenzioso relativo agli aiuti di Stato, la Repubblica francese ha dichiarato i crediti seguenti: 11 885 785,02 EUR (a titolo di pagamento degli interessi in conformità della citata sentenza del Consiglio di Stato del 19 dicembre 2008) e 4 814 339,9 EUR (a titolo di rimborso eventuale del capitale dell'aiuto percepito nell'arco del periodo 1980-2001).
- (175) Stando alle autorità francesi, la situazione creditoria rivela che su un passivo totale dichiarato di 21 254 232,29 EUR i crediti contestati ammontano a 17 045 039,50 EUR.
- (176) Di fronte alla palese impossibilità di un risanamento, l'amministratore giudiziario ha chiesto la conversione della salvaguardia in liquidazione giudiziaria, segnatamente a motivo dei crediti dichiarati dallo Stato.
- (177) Con sentenza del 9 settembre 2009, in cui si constatavano passività tali da escludere l'ipotesi di un piano di prosecuzione dell'attività, il Tribunale commerciale di Parigi ha pronunciato la liquidazione giudiziaria del CELF e ha designato un liquidatore. Il giudice ha fissato a due anni il termine allo scadere del quale la chiusura della liquidazione giudiziaria andrà esaminata. Le autorità francesi hanno dichiarato che le vertenze in corso o future potrebbero tuttavia giustificare un rinvio della liquidazione giudiziaria.

## 6. RECUPERO

- (168) In applicazione dell'articolo 14 del regolamento (CE) n. 659/1999, le autorità francesi sono pertanto tenute a recuperare presso il CELF l'ammontare degli aiuti versati all'impresa nel quadro del programma «piccoli ordinativi», nell'arco del periodo 1982-2001.
- (169) Conformemente a quel che risulta dalla tabella <sup>(3)</sup>, l'ammontare complessivo dell'aiuto da recuperare presso il CELF, percepito nell'arco del periodo 1982-2001, ammonta quindi a 4 631 401 EUR, cui andranno aggiunti gli interessi.

<sup>(1)</sup> Ivi, punto 53.

<sup>(2)</sup> Ivi, punto 54.

<sup>(3)</sup> Cfr. la tabella di cui al considerando 60 della presente decisione.

<sup>(4)</sup> Sentenza della Corte del 12 ottobre 2000, nella causa C-480/98, *Commissione/Spagna*, «*Magefesa*», Racc. 2000, pag. I-8717.

- (178) Le autorità francesi hanno spiegato che l'intero personale del CELF è stato licenziato e la cellula preposta alla liquidazione è stata sciolta il 31 dicembre 2009. Le uniche operazioni in corso sono tese a recuperare crediti presso clienti.
- (179) In un messaggio elettronico del 9 marzo 2010 le autorità francesi hanno dichiarato che la procedura di liquidazione avviata per il CELF aveva rispettato le consuete norme procedurali di liquidazione delle imprese.
- (180) Stando alle informazioni comunicate alla Commissione dalle autorità francesi, attualmente il CELF non esercita quindi più alcuna attività economica.
- (181) Di conseguenza, tenuto conto della procedura di liquidazione in corso nei confronti del CELF, le autorità francesi devono garantire in particolare il rispetto, conformemente al loro obbligo di recuperare l'aiuto incompatibile, della giurisprudenza applicabile in caso di liquidazione dell'impresa beneficiaria<sup>(1)</sup>. Ciò suppone in particolare che le attività del CELF siano vendute al prezzo di mercato, che lo Stato chieda l'ammissione al passivo dell'impresa in liquidazione dei propri crediti relativi al recupero degli aiuti illegali e incompatibili, oltre a far valere appieno i propri diritti di creditore in tutte le fasi della procedura e fino al termine della liquidazione.
- (182) Quanto al calcolo degli interessi, nell'ordinamento francese l'articolo L 622-28 del codice commerciale prevede che «il giudizio di avvio [della procedura di salvaguardia] sospende il corso degli interessi legali e convenzionali, nonché di qualsiasi interesse di mora e maggiorazione».
- (183) Di conseguenza, nel presente caso le somme versate al CELF producono interessi a decorrere dalla data in cui sono state messe a disposizione fino al 25 febbraio 2009, data della sentenza di avvio della procedura di salvaguardia, pronunciata dal Tribunale commerciale di Parigi, successivamente trasformata in liquidazione giudiziaria con sentenza del 9 settembre 2009.

## 7. CONCLUSIONE

- (184) La Commissione constata che la Francia ha illegalmente dato esecuzione a un aiuto a favore del CELF, in violazione dell'articolo 108, paragrafo 3, TFUE.

<sup>(1)</sup> Cfr. punti 63 e segg. della 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» (GU C 272 del 15.11.2007, pag. 4).

- (185) Tale aiuto è incompatibile col mercato interno e deve essere recuperato dalle autorità francesi, salvo per quel che riguarda le somme versate nel 1980 e nel 1981, oggetto di prescrizione.

- (186) Le autorità francesi devono pertanto recuperare presso il CELF un importo di 4 631 401 EUR, al quale andranno aggiunti gli interessi per ciascuno degli aiuti versati annualmente dal 1982 in poi. Le somme da recuperare producono interessi a decorrere dalla data in cui sono state messe a disposizione del beneficiario fino al 25 febbraio 2009, data della sentenza di avvio della procedura di salvaguardia pronunciata dal Tribunale commerciale di Parigi,

HA ADOTTATO LA PRESENTE DECISIONE:

### Articolo 1

L'aiuto di Stato concesso illegalmente dalla Francia, in violazione dell'articolo 108, paragrafo 3, del trattato sul funzionamento dell'Unione europea, a favore della Coopérative d'exportation du livre français (CELF) è incompatibile col mercato interno.

### Articolo 2

1. La Francia è tenuta a farsi rimborsare un importo di 4 631 401 EUR, corrispondente alle somme percepite dal CELF nell'arco del periodo 1982-2001, a titolo dell'aiuto di cui all'articolo 1.

2. Le somme da recuperare producono interessi a decorrere dalla data in cui sono state messe a disposizione del beneficiario fino al 25 febbraio 2009, data della sentenza di avvio della procedura di salvaguardia pronunciata dal Tribunale commerciale di Parigi.

3. Gli interessi sono calcolati secondo il regime dell'interesse composto, a norma del capo V del regolamento (CE) n. 794/2004.

### Articolo 3

1. Il recupero dell'aiuto di cui all'articolo 2 è immediato ed effettivo.

2. La Francia garantisce l'attuazione della presente decisione entro quattro mesi dalla data della sua notifica.

### Articolo 4

1. Entro due mesi dalla notifica della presente decisione, la Francia comunica le seguenti informazioni:

- a) l'ammontare totale (capitale e interessi) che deve essere recuperato presso il beneficiario;

- b) una descrizione dettagliata delle misure già adottate e previste per conformarsi alla presente decisione;
- c) i documenti attestanti che al beneficiario è stato imposto di rimborsare l'aiuto.

riguardo all'importo dell'aiuto e agli interessi già recuperati presso il beneficiario.

*Articolo 5*

La presente decisione è destinata alla Francia.

2. La Francia tiene informata la Commissione dei progressi delle misure nazionali adottate per l'attuazione della presente decisione, fino al completo recupero dell'aiuto di cui all'articolo 2. Essa trasmette immediatamente, dietro semplice richiesta della Commissione, qualsiasi informazione in merito ai provvedimenti già presi e previsti per conformarsi alla presente decisione. Essa fornisce inoltre informazioni circostanziate

Fatto a Bruxelles, il 14 dicembre 2010.

*Per la Commissione*  
Joaquín ALMUNIA  
*Vicepresidente*