

SENTENZA DELLA CORTE (Quarta Sezione)

18 ottobre 2007*

Nella causa C-441/06,

avente ad oggetto un ricorso per inadempimento ai sensi dell'art. 88, n. 2, CE,
proposto il 25 ottobre 2006,

Commissione delle Comunità europee, rappresentata dal sig. C. Giolito, in qualità
di agente, con domicilio eletto in Lussemburgo,

ricorrente,

contro

Repubblica francese, rappresentata dal sig. G. de Bergues e dalla sig.ra S. Ramet, in
qualità di agenti,

convenuta,

* Lingua processuale: il francese.

LA CORTE (Quarta Sezione),

composta dal sig. K. Lenaerts, presidente di sezione, dalla sig.ra R. Silva de Lapuerta (relatore), dai sigg. E. Juhász, J. Malenovský e T. von Danwitz, giudici,

avvocato generale: sig. M. Poiares Maduro

cancelliere: sig. R. Grass

vista la fase scritta del procedimento,

vista la decisione, adottata dopo aver sentito l'avvocato generale, di giudicare la causa senza conclusioni,

ha pronunciato la seguente

Sentenza

- 1 Con il suo ricorso, la Commissione delle Comunità europee chiede alla Corte di dichiarare che la Repubblica francese, avendo omesso di dare esecuzione, entro il termine impartito, alla decisione della Commissione 2 agosto 2004, 2005/709/CE, relativa all'aiuto di Stato al quale la Francia ha dato esecuzione in favore di France Télécom (GU 2005, L 269, pag. 30; in prosieguo: la «decisione controversa»), è venuta meno agli obblighi che le incombono in forza degli artt. 2 e 3 di detta decisione, 249, quarto comma, CE e 10 CE.

Fatti

- 2 France Télécom (in prosieguo: «FT») esercita un'attività di operatore, nonché di fornitore di reti e di servizi di telecomunicazioni. FT opera in particolare sui seguenti mercati: telefonia fissa, telefonia mobile, Internet e altri servizi di informazione, servizi alle imprese, telediffusione e televisione via cavo.

- 3 In deroga al regime della tassa professionale di diritto comune applicabile in Francia (artt. 1447 e segg. del codice generale delle imposte; in prosieguo: il «CGI»), secondo cui la tassa professionale è dovuta ogni anno dalle persone fisiche o giuridiche che esercitano stabilmente un'attività lavorativa autonoma, sono stati istituiti in ordine successivo in favore di FT due regimi tributari che si discostano dal diritto comune, ossia un regime transitorio, applicabile dal 1° gennaio 1991 al 31 dicembre 1993, seguito da un regime definitivo, applicabile a decorrere dal 1° gennaio 1994. Quest'ultimo regime è stato abrogato con effetto dal 31 dicembre 2002.

- 4 Il regime transitorio (1991-1993) prevedeva, in applicazione dell'art. 19 della legge 2 luglio 1990, n. 90-568, relativa all'organizzazione del servizio pubblico delle poste e telecomunicazioni (JORF dell'8 luglio 1990, pag. 8069), che in tale periodo FT, come lo Stato, non fosse tenuta a pagare imposte come la tassa professionale, la tassa fondiaria o l'imposta sulle società.

- 5 Il regime definitivo (1994-2002) prevedeva che, ai sensi dell'art. 18 di detta legge e dell'art. 1654 del CGI, FT fosse soggetta al regime fiscale di diritto comune a decorrere dal 1° gennaio 1994, ad eccezione delle imposte dirette locali per le quali le disposizioni legislative applicabili prevedevano condizioni particolari relativamente alle aliquote, alla base e alle modalità di imposizione.

- 6 Questi due regimi sono stati oggetto di un procedimento d'indagine formale ai sensi dell'art. 88, n. 2, CE, conformemente a una decisione della Commissione notificata alla Repubblica francese il 31 gennaio 2003 (GU C 57, pag. 5).

- 7 Ai punti 33 e 53 della motivazione della decisione controversa, la Commissione ha dichiarato che il regime transitorio non costituiva un aiuto di Stato. Per contro, ha considerato, ai punti 42 e 60 di detta motivazione, che la differenza tra la tassa professionale effettivamente pagata da FT e quella che sarebbe stata dovuta ai sensi del diritto comune tra il 1° gennaio 1994 e il 31 dicembre 2002 costituiva un aiuto di Stato cui era stata illegittimamente data esecuzione in violazione dell'art. 88, n. 3, CE.

- 8 L'importo esatto da recuperare non era indicato nella decisione controversa. Nondimeno, la Commissione ha ritenuto, al punto 59 della motivazione di quest'ultima, che l'importo in questione dovesse essere compreso tra EUR 798 e 1 140 milioni in conto capitale, cui andavano aggiunti gli interessi decorrenti dalla data in cui gli aiuti in questione erano divenuti disponibili per il beneficiario fino alla data del loro recupero. In proposito, nel medesimo punto si precisa che l'importo esatto dell'aiuto da recuperare sarà definito dalla Commissione, in collaborazione con le autorità francesi, nell'ambito della procedura di recupero entro e non oltre il 1° novembre 2004.

- 9 Il dispositivo della decisione controversa è così redatto:

«Articolo 1

L'aiuto di Stato, concesso illegalmente dalla Francia, in contrasto con l'articolo 88, paragrafo 3, [CE], in favore di France Télécom mediante il regime della tassa

professionale applicabile a tale impresa nel periodo 1° gennaio 1994 - 31 dicembre 2002 [previsto dalla legge n. 90-568 (articolo 18) e dall'art. 1654 del CGI] è incompatibile con il mercato comune.

Articolo 2

1. La Francia prende tutte le misure necessarie per recuperare da France Télécom l'aiuto di cui all'articolo 1.

2. Il recupero viene eseguito senza indugio e secondo le procedure del diritto interno a condizione che queste consentano l'esecuzione immediata ed effettiva della decisione.

3. L'aiuto da recuperare comprende gli interessi, che decorrono dalla data in cui l'aiuto è divenuto disponibile per il beneficiario fino alla data del recupero.

4. Gli interessi sono calcolati conformemente alle disposizioni del capo V del regolamento (CE) n. 794/2004 del 21 aprile 2004 recante disposizioni di esecuzione del regolamento (CE) n. 659/1999 del Consiglio recante modalità di applicazione dell'articolo 93 del Trattato CE [GU L 140, pag. 1].

Articolo 3

La Francia informa la Commissione, entro due mesi dalla data di notificazione della presente decisione, delle misure che prevede di prendere e che ha già preso per conformarvisi. A tal fine la Francia deve utilizzare il questionario allegato alla presente decisione.

(...)».

- ¹⁰ Tra il 17 settembre 2004 e il 10 agosto 2006 avevano luogo tra la Commissione e le autorità francesi molteplici scambi di lettere vertenti sulle misure da adottare per garantire l'esecuzione della decisione controversa. Inoltre venivano organizzate a tale scopo varie riunioni tra la Commissione e dette autorità.
- ¹¹ Nell'ambito di tali scambi, la Commissione proponeva, con una comunicazione 23 dicembre 2005, di fissare l'importo dell'aiuto di cui ha beneficiato FT:
- per il periodo 1994-1999, in EUR 635 milioni al netto degli interessi, e

 - per il periodo 2000-2002, in EUR 293 milioni al netto degli interessi.

- 12 Secondo la Commissione, pertanto, l'importo di tale aiuto ammonterebbe a EUR 928 milioni al netto degli interessi. Nella medesima comunicazione, la Commissione invitava le autorità francesi a prendere tutte le misure necessarie per recuperare tale importo e i relativi interessi dal beneficiario e di informarla al riguardo entro il 20 gennaio 2006.
- 13 In detta comunicazione, la Commissione informava inoltre le autorità francesi che, se intendevano apportare precisazioni o modifiche concrete e costruttive alla proposta formulata, dovevano farle pervenire alla stessa Commissione entro la medesima data.
- 14 Non essendo soddisfatta della reazione delle dette autorità alla sua richiesta, la Commissione decideva di adire la Corte.

Sul ricorso

Argomenti delle parti

- 15 La Commissione rileva che, oltre due anni dopo l'adozione della decisione controversa, l'aiuto in questione non ha dato luogo ad alcun rimborso. Il procedimento di esecuzione della citata decisione a livello nazionale, se non altro per quanto riguarda l'importo corrispondente al limite inferiore della forbice indicata al punto 59 della motivazione della decisione controversa, ossia quello di EUR 798 milioni più gli interessi, non sarebbe stato avviato.

- 16 La Commissione ricorda che il mancato recupero non può essere giustificato con le difficoltà pratiche incontrate al momento della determinazione dell'importo da restituire. In casi del genere, la Commissione e lo Stato membro interessato dovrebbero, conformemente all'obbligo enunciato all'art. 10 CE, cooperare in buona fede al fine di superare tali difficoltà.
- 17 La Commissione sostiene di avere formulato proposte sull'importo dell'aiuto da recuperare invitando le autorità francesi ad esprimere suggerimenti utili a tale riguardo. Tuttavia, dette autorità si sarebbero limitate a contestare l'approccio adottato senza mai presentare orientamenti alternativi.
- 18 La Commissione precisa che la forbice indicata al punto 59 della motivazione della decisione controversa si giustifica per il fatto che l'importo dell'aiuto da recuperare può solo essere compreso tra EUR 798 e 1 140 milioni, che sono rispettivamente gli importi minimo e massimo entro i quali dev'essere fissato l'importo definitivo.
- 19 La Commissione ritiene che solo il recupero di un importo minimo equivalente al limite inferiore della forbice, ossia EUR 798 milioni, sia accettabile per garantire il recupero effettivo dell'aiuto di Stato di cui ha beneficiato FT.
- 20 La Commissione conclude pertanto che la Repubblica francese non ha preso le misure necessarie per garantire l'esecuzione corretta, immediata ed effettiva della decisione controversa. Tale comportamento sarebbe in contrasto con l'obbligo di leale cooperazione definito all'art. 10 CE. Infatti, le autorità interessate di tale Stato membro non avrebbero mai dimostrato un atteggiamento costruttivo che consentisse di pervenire alla determinazione dell'importo dell'aiuto da rimborsare.

- 21 La Repubblica francese rileva che la decisione controversa non ha determinato l'importo dell'aiuto da recuperare né ha stabilito criteri o parametri di calcolo. Infatti, al punto 59 della motivazione di tale decisione, la Commissione si sarebbe riservata la competenza a definire l'importo dell'aiuto da recuperare.
- 22 Tale Stato membro fa valere che, in ogni caso, la Commissione avrebbe dovuto fornire un metodo di calcolo sufficientemente preciso e affidabile, che consentisse di determinare l'importo dell'aiuto da restituire. Poiché essa ha ommesso di farlo, non sarebbe stato possibile per le autorità nazionali procedere al recupero di detto aiuto.
- 23 Secondo la Repubblica francese, siffatta interpretazione della decisione controversa non sarebbe rimessa in discussione dal fatto che, ai sensi dell'art. 2 di tale decisione, le autorità nazionali sono tenute a prendere tutte le misure necessarie per recuperare l'aiuto in questione. Infatti, il dispositivo della medesima decisione sarebbe indissociabile dalla sua motivazione e dovrebbe essere interpretato tenendo conto delle considerazioni che hanno portato alla sua adozione.
- 24 Tale Stato membro precisa in proposito che non era pertinente neppure l'importo corrispondente al limite inferiore della forbice menzionata al punto 59 della motivazione della decisione controversa, dato che tale forbice aveva solo carattere indicativo, per cui non era possibile utilizzare gli importi ivi indicati ai fini del recupero dell'aiuto.
- 25 La Repubblica francese ricorda che, su suggerimento della Commissione, aveva ottenuto il consenso di FT a porre sotto sequestro un importo considerevole, ossia EUR 500 milioni o 600 milioni. Tale sequestro avrebbe privato FT del presunto vantaggio concorrenziale conferito dall'aiuto in questione. Orbene, la Commissione avrebbe rifiutato questa soluzione.

- 26 Tale Stato membro osserva inoltre che le autorità nazionali hanno individuato i punti deboli del metodo di calcolo utilizzato dalla Commissione. Inoltre, tra settembre 2004 e agosto 2006 avrebbero avuto luogo molti scambi di lettere e molte riunioni di lavoro tra dette autorità e la stessa Commissione. Di conseguenza, non si potrebbe rilevare alcuna violazione dell'obbligo di leale cooperazione previsto all'art. 10 CE.

Giudizio della Corte

Sulla violazione degli artt. 2 e 3 della decisione controversa

- 27 Innanzi tutto occorre ricordare che il solo mezzo di difesa che uno Stato membro può opporre al ricorso per inadempimento proposto dalla Commissione sulla base dell'art. 88, n. 2, CE è quello dell'impossibilità assoluta di dare esecuzione alla decisione (v., in particolare, sentenze 4 aprile 1995, causa C-348/93, Commissione/Italia, Racc. pag. I-673, punto 16; 22 marzo 2001, causa C-261/99, Commissione/Francia, Racc. pag. I-2537, punto 23, e 2 luglio 2002, causa C-499/99, Commissione/Spagna, Racc. pag. I-6031, punto 21).
- 28 Risulta inoltre dalla giurisprudenza della Corte che uno Stato membro, il quale, al momento dell'esecuzione di una decisione della Commissione in materia di aiuti di Stato, incontri difficoltà impreviste ed imprevedibili, siano esse di natura politica, giuridica o pratica, o si renda conto di conseguenze non considerate dalla Commissione, deve sottoporre questi problemi alla valutazione della stessa, proponendo opportune modifiche della decisione in questione. In questo caso la Commissione e lo Stato membro interessato devono collaborare in buona fede onde superare le difficoltà osservando scrupolosamente le disposizioni del Trattato, in particolare quelle relative agli aiuti (v. sentenze Commissione/Francia, cit., punto 24; 3 luglio 2001, causa C-378/98, Commissione/Belgio, Racc. pag. I-5107, punto 31, e Commissione/Spagna, cit., punti 24 e 25).

- 29 Inoltre, la Corte ha dichiarato che nessuna norma di diritto comunitario impone che la Commissione, all'atto di ordinare la restituzione di un aiuto dichiarato incompatibile con il mercato comune, determini l'importo esatto dell'aiuto da restituire. È sufficiente che la decisione della Commissione contenga elementi che permettano al destinatario della decisione stessa di determinare senza difficoltà eccessive tale importo (v., in particolare, sentenze 12 ottobre 2000, causa C-480/98, Spagna/Commissione, Racc. pag. I-8717, punto 25, e 12 maggio 2005, causa C-415/03, Commissione/Grecia, Racc. pag. I-3875, punto 39).
- 30 L'argomentazione della Repubblica francese dev'essere valutata nel contesto giuridico così delineato.
- 31 Per quanto riguarda l'argomento secondo cui la Commissione si sarebbe riservata la competenza a determinare l'importo dell'aiuto che occorre recuperare dal beneficiario, si deve ricordare che la decisione controversa indica, al punto 59 della motivazione, che tale importo dev'essere compreso tra EUR 798 e 1 140 milioni in conto capitale.
- 32 Risulta dal punto 54 della motivazione di tale decisione che il secondo di questi importi è stato stabilito dalla Commissione a seguito di una comunicazione delle autorità francesi, del 15 maggio 2003, relativa alla ridotta imposizione a carico di FT a titolo del regime di tassa professionale tra il 1994 e il 2002. Secondo il punto 58 di detta motivazione, il primo di tali importi è stato desunto da una comunicazione effettuata da tali autorità il 16 luglio 2004. Questi due importi sono peraltro stati suddivisi, come risulta dalle tabelle figuranti nei punti citati, in importi annuali per il periodo corrispondente agli anni 1994-2002.
- 33 Ne consegue che l'importo di EUR 798 milioni dev'essere considerato l'importo minimo dell'aiuto da recuperare, conformemente all'art. 2 della decisione controversa. Il dispositivo di una decisione in materia di aiuti di Stato è indissociabile dalla sua motivazione e va pertanto interpretato, se necessario,

tenendo conto dei motivi che hanno portato alla sua adozione (v., in particolare, sentenza 15 maggio 1997, causa C-355/95 P, TWD/Commissione, Racc. pag. I-2549, punto 21).

34 È vero che, al punto 59 della motivazione della decisione controversa, la Commissione aveva effettivamente precisato che avrebbe definito essa stessa l'importo esatto dell'aiuto da recuperare. Tuttavia, nel medesimo punto si precisava altresì che tale importo sarebbe stato definito in collaborazione con le autorità francesi, nell'ambito del procedimento di recupero, entro il 1° novembre 2004. L'esecuzione del procedimento di recupero non era quindi subordinata alla determinazione di detto importo. Pertanto, la circostanza che l'importo esatto dell'aiuto da recuperare non fosse stato fissato definitivamente non impediva né che tali autorità eseguissero il procedimento di recupero dell'importo minimo dell'aiuto, né che esse cooperassero efficacemente ai fini della determinazione dell'importo definitivo di questo.

35 Non può quindi essere accolto neppure l'argomento della Repubblica francese secondo cui gli importi menzionati al punto 59 della motivazione della decisione controversa avrebbero solo carattere indicativo, privo di valore giuridico vincolante.

36 Quanto all'argomento secondo cui la Commissione non avrebbe fornito un metodo di calcolo affidabile che consentisse di stabilire l'importo dell'aiuto da restituire, si deve rilevare che il confronto tra, da un lato, l'imposizione cui FT è stata effettivamente assoggettata e, dall'altro, quella che sarebbe stata applicabile nei suoi confronti in base alle norme di diritto comune che disciplinano la tassa professionale è stato oggetto di analisi approfondite fin dall'apertura del procedimento di indagine di cui all'art. 88, n. 2, CE.

37 Infatti, nell'ambito di tale procedimento, la Commissione ha elaborato i parametri atti a consentire alle autorità francesi di formulare una proposta definitiva relativamente all'importo dell'aiuto da rimborsare.

- 38 Le indicazioni necessarie a tale scopo sono state fornite dalla Commissione segnatamente ai punti 25-38, 60-67 e 72-80 della decisione di apertura del procedimento d'indagine formale del 31 gennaio 2003 e, in particolare, ai punti 33-44 della motivazione della decisione controversa.
- 39 Le autorità nazionali disponevano quindi degli elementi che consentivano loro di proporre alla Commissione un importo preciso da cui emergesse l'imposizione ridotta di cui aveva beneficiato FT tra il 1994 e il 2002. Esse infatti si trovavano nella posizione migliore non solo per definire le modalità adeguate ai fini del recupero degli aiuti di Stato indebitamente versati, ma anche per determinare gli importi esatti da restituire (v., in tal senso, sentenza Commissione/Belgio, cit., punti 50 e 51).
- 40 La decisione della Commissione contiene infatti le indicazioni adeguate per permettere alla Repubblica francese di stabilire essa stessa, senza eccessive difficoltà, l'importo definitivo dell'aiuto da recuperare, dato che l'importo deve collocarsi nell'ambito della forbice definita dalla Commissione.
- 41 Ne consegue che non può essere accolto l'argomento di tale Stato membro secondo cui la Commissione non avrebbe fornito un metodo di calcolo sufficientemente affidabile per determinare l'importo dell'aiuto da restituire.
- 42 Infine, per quanto riguarda l'argomento di detto Stato membro, secondo cui sarebbe impossibile stabilire con certezza l'importo dell'aiuto da recuperare, si deve ricordare che la Corte, in situazioni relative al recupero di aiuti da un numero molto elevato di imprese e in presenza di numerosi fattori individuali di calcolo, ha dichiarato che tali difficoltà di esecuzione delle decisioni in questione non costituivano un'impossibilità assoluta, ai sensi della giurisprudenza citata (v., in particolare, sentenze 29 gennaio 1998, causa C-280/95, Commissione/Italia, Racc. pag. I-259, punti 18 e 23, e Commissione/Belgio, cit., punti 41 e 42). Dal

fascicolo non risulta che i problemi posti, nel caso di specie, dal calcolo dell'importo dell'aiuto da recuperare siano più gravi di quelli incontrati nelle situazioni che hanno dato origine alle sentenze citate.

- 43 Si deve inoltre rilevare che il timore di difficoltà interne, nell'ambito dell'esecuzione di una decisione in materia di aiuti di Stato, non può giustificare il fatto che uno Stato membro non rispetti gli obblighi che gli incombono in forza del diritto comunitario (v., in tal senso, sentenze 7 dicembre 1995, causa C-52/95, Commissione/Francia, Racc. pag. I-4443, punto 38; 9 dicembre 1997, causa C-265/95, Commissione/Francia, Racc. pag. I-6959, punto 55, e 29 gennaio 1998, Commissione/Italia, cit., punto 16).
- 44 Si deve quindi concludere che la Repubblica francese è venuta meno agli obblighi che le incombono in forza degli artt. 2 e 3 della decisione controversa e dell'art. 249, quarto comma, CE.

Sulla violazione dell'art. 10 CE

- 45 Innanzi tutto si deve ricordare che l'art. 10 CE impone agli Stati membri di facilitare la Comunità nell'adempimento dei propri compiti e di astenersi da qualsiasi misura che rischi di compromettere la realizzazione degli scopi del Trattato (v. sentenza 14 luglio 2005, causa C-433/03, Commissione/Germania, Racc. pag. I-6985, punto 63).
- 46 Quanto alla censura formulata dalla Commissione a tale riguardo nella presente causa, si deve osservare che, all'epoca degli scambi con le autorità francesi, che

hanno avuto luogo successivamente all'adozione della decisione controversa, la Commissione ha chiesto, in molteplici comunicazioni, un certo numero di informazioni per giungere, d'accordo con tali autorità, alla determinazione dell'importo definitivo dell'aiuto da restituire.

47 Si deve inoltre rilevare che, nell'ambito dei negoziati con le autorità francesi, diretti a dare esecuzione alla decisione controversa, la Commissione ha fissato l'importo dell'aiuto da rimborsare, in una comunicazione del 23 dicembre 2005, in EUR 928 milioni, al netto degli interessi.

48 Orbene, le autorità francesi non hanno ritenuto utile prendere chiaramente posizione su questo punto né sottoporre alla Commissione una concreta controproposta in cifre.

49 D'altro canto, se pure per tutta la durata degli scambi intercorsi con la Commissione successivamente all'adozione della decisione controversa la Repubblica francese ha ritenuto di dover contestare la fondatezza della decisione, e segnatamente la qualifica come aiuto di Stato del regime fiscale applicabile a FT tra il 1994 e il 2002, tale circostanza non la dispensava affatto dall'eseguire detta decisione.

50 La Repubblica francese ha anche sollevato molti dubbi in merito ai parametri di calcolo necessari alla determinazione dell'importo dell'aiuto da recuperare. Ha inoltre dichiarato a più riprese che era tecnicamente impossibile individuare un metodo affidabile e preciso e di conseguenza ricostituire in maniera esatta e incontestabile gli importi della tassa professionale che FT avrebbe dovuto versare qualora fosse stata assoggettata al regime della tassa professionale di diritto comune. Tale Stato membro ne ha tratto la conclusione, ribadita in varie comunicazioni redatte tra il 2005 e il 2006, che non sussisteva alcun fondamento giuridico sufficientemente solido che consentisse di avviare un procedimento di recupero senza maggiori rischi di contenzioso.

- 51 Tenuto conto di tali affermazioni e alla luce delle considerazioni che precedono, si deve rilevare che la Repubblica francese non ha cooperato con la Commissione per dare il necessario contributo all'esecuzione della decisione controversa.
- 52 Di conseguenza, si deve concludere che il comportamento di dette autorità va considerato una violazione dell'art. 10 CE.
- 53 Il ricorso della Commissione è quindi fondato nel suo insieme.
- 54 Ne consegue che occorre dichiarare che la Repubblica francese, omettendo di dare esecuzione entro il termine impartito alla decisione controversa, è venuta meno agli obblighi che le incombono in forza degli artt. 2 e 3 di detta decisione, 249, quarto comma, CE e 10 CE.

Sulle spese

- 55 Ai sensi dell'art. 69, n. 2, del regolamento di procedura, la parte soccombente è condannata alle spese se ne è stata fatta domanda. Poiché la Commissione ne ha fatto domanda, la Repubblica francese, rimasta soccombente, dev'essere condannata alle spese.

Per questi motivi, la Corte (Quarta Sezione) dichiara e statuisce:

- 1) La Repubblica francese, avendo omissso di dare esecuzione entro il termine impartito alla decisione della Commissione 2 agosto 2004, 2005/709/CE, relativa all'aiuto di Stato al quale la Francia ha dato esecuzione in favore di France Télécom, è venuta meno agli obblighi che le incombono in forza degli artt. 2 e 3 di tale decisione, 249, quarto comma, CE e 10 CE.**

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

Firme