



Bruxelles, **XXX**
[...] (2019) **XXX** draft

COMUNICAZIONE DELLA COMMISSIONE

Progetto di comunicazione della Commissione sul recupero degli aiuti di Stato illegali e incompatibili

COMUNICAZIONE DELLA COMMISSIONE

Progetto di comunicazione della Commissione sul recupero degli aiuti di Stato illegali e incompatibili

Indice

1.	INTRODUZIONE	3
2.	PRINCIPI GENERALI	4
2.1	Finalità e ambito di applicazione del recupero	5
2.2	Il principio di leale cooperazione	6
2.2.1	Il principio generale	6
2.2.2	Il principio applicato alla condivisione delle informazioni.....	6
2.3	Obbligo di recupero.....	7
2.4	Limiti dell'obbligo di recupero.....	7
2.4.1	Principi generali del diritto dell'Unione	7
2.4.1.1	Il principio della certezza del diritto	8
2.4.1.2	Il principio della tutela del legittimo affidamento.....	9
2.4.1.3	Il principio dell'autorità di cosa giudicata	11
2.4.2	Prescrizione	11
2.4.3	Assoluta impossibilità di recuperare l'aiuto	12
2.5	L'applicazione del diritto nazionale e l'esecuzione immediata ed effettiva delle decisioni di recupero della Commissione	14
3.	IL RUOLO RISPETTIVO DELLA COMMISSIONE E DELLO STATO MEMBRO INTERESSATO	15
3.1	Il ruolo della Commissione	15
3.2	Il ruolo dello Stato membro	15
4.	ESECUZIONE DELLE DECISIONI DI RECUPERO	16
4.1	Richiesta di proroga del termine per l'esecuzione della decisione.....	16
4.2	Riunione di avvio	17
4.3	Individuazione dei beneficiari presso i quali l'aiuto deve essere recuperato	17
4.3.1	Individuazione del beneficiario dell'aiuto appartenente a un gruppo di imprese.....	18
4.3.2	Estensione dell'ordine di recupero; continuità economica.....	18
4.3.2.1	Accordo di cessione di beni	19
4.3.2.2	Accordo di cessione di azioni o quote.....	20
4.3.2.3	Concentrazioni e altre riorganizzazioni tra imprese.....	20
4.3.3	I beneficiari di aiuti sotto forma di misure fiscali	20
4.4	Quantificazione degli importi da recuperare.....	20

4.4.1	Misure fiscali.....	22
4.4.2	Calcolo degli interessi di recupero.....	22
4.5	Notifica degli ordini di recupero.....	23
4.6	Esecuzione provvisoria del recupero.....	23
4.7	Mezzi alternativi di recupero.....	24
4.8	Procedure di insolvenza.....	25
4.9	Chiusura provvisoria e definitiva dei procedimenti di recupero.....	27
5.	CONTENZIOSO DINANZI AI GIUDICI NAZIONALI.....	28
6.	CONSEGUENZE DELLA MANCATA ESECUZIONE DELLA DECISIONE DI RECUPERO DELLA COMMISSIONE.....	29
6.1	Procedimento d'infrazione.....	29
6.1.1	Azione a norma dell'articolo 108, paragrafo 2, del TFUE.....	29
6.1.2	Azioni a norma dell'articolo 260, paragrafo 2, del TFUE.....	30
6.2	Giurisprudenza Deggendorf.....	32
7.	DISPOSIZIONI FINALI.....	32

1. INTRODUZIONE

1. Dal 2012 la Commissione europea ("Commissione") attua un programma di modernizzazione degli aiuti di Stato¹, nell'ambito del quale ha razionalizzato e consolidato una serie di orientamenti. Un pacchetto legislativo ha accresciuto la responsabilità degli Stati membri e rafforzato la cooperazione tra questi e la Commissione in materia di applicazione delle norme sugli aiuti di Stato. Di conseguenza gli Stati membri concedono più aiuti senza il controllo preventivo della Commissione². Dal canto suo, la Commissione ha potenziato il monitoraggio a valle per garantire che gli Stati membri eliminino le distorsioni della concorrenza recuperando gli aiuti erogati in violazione delle norme sugli aiuti di Stato.
2. Lo scopo della presente comunicazione è spiegare le norme e le procedure che disciplinano il recupero degli aiuti di Stato e le modalità con cui la Commissione collabora con gli Stati membri per garantire la conformità con gli obblighi imposti dal diritto dell'Unione. La comunicazione è rivolta alle autorità degli Stati membri responsabili dell'esecuzione della decisione con la quale la Commissione ordina il recupero di un aiuto di Stato ("decisione di recupero").
3. Nel 1973 la Corte di giustizia dell'Unione europea ("Corte di giustizia") ha sancito per la prima volta che la Commissione è competente a decidere che uno Stato membro deve modificare o abolire un aiuto di Stato ritenuto incompatibile con il mercato interno e a esigerne la restituzione³. Nel 1983⁴ la Commissione ha informato gli Stati membri di aver deciso di usare tutti i mezzi a sua disposizione per assicurare il rispetto degli obblighi loro incombenti a norma dell'attuale articolo 108, paragrafo 3, del trattato sul funzionamento dell'Unione europea ("TFUE"), compreso l'obbligo di recuperare gli aiuti concessi in violazione delle norme dell'Unione in materia di aiuti di Stato.
4. Dalla seconda metà degli anni 1980 e durante gli anni 1990 la Commissione ha iniziato ad ordinare più sistematicamente il recupero di aiuti incompatibili. Nel 1999 il regolamento (CE) n. 659/1999 del Consiglio⁵, sostituito dal regolamento (UE) 2015/1589 del Consiglio⁶ ("regolamento di procedura"), ha introdotto norme di base in materia di recupero. Le disposizioni di esecuzione più dettagliate sono state stabilite nel regolamento (CE) n. 794/2004 della Commissione⁷ ("regolamento di esecuzione").

¹ Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle regioni - Modernizzazione degli aiuti di Stato dell'UE, COM(2012) 209 final.

² Stando al quadro di valutazione degli aiuti di Stato 2018, dal 2015 oltre il 96 % delle nuove misure per cui sono state comunicate spese è stato esente dal controllo preventivo della Commissione. Cfr. http://ec.europa.eu/competition/state_aid/scoreboard/index_en.html.

³ Cfr. sentenza della Corte di giustizia del 12 luglio 1973, *Commissione/Germania* ("Kohlegesetz"), C-70/72, ECLI:EU:C:1973:87, punto 13.

⁴ Comunicazione della Commissione (GU C 318 del 24.11.1983, pag. 3).

⁵ Regolamento (CE) n. 659/1999 del Consiglio, del 22 marzo 1999, recante modalità di applicazione dell'articolo 93 del trattato CE (GU L 83 del 27.3.1999, pag. 1).

⁶ Regolamento (UE) 2015/1589 del Consiglio, del 13 luglio 2015, recante modalità di applicazione dell'articolo 108 del trattato sul funzionamento dell'Unione europea (codificazione) (GU L 248 del 24.9.2015, pag. 9).

⁷ Regolamento (CE) n. 794/2004 della Commissione, del 21 aprile 2004, recante disposizioni di esecuzione del regolamento (CE) n. 659/1999 del Consiglio recante modalità di applicazione dell'articolo 93 del trattato CE (GU L 140 del 30.4.2004, pag. 1).

5. Nel 2007 la Commissione ha illustrato la propria politica e prassi nella comunicazione "Verso l'esecuzione effettiva delle decisioni della Commissione che ingiungono agli Stati membri di recuperare gli aiuti di Stato illegali e incompatibili" ("comunicazione del 2007 sul recupero")⁸.
6. Da allora la prassi della Commissione e la giurisprudenza degli organi giurisdizionali dell'Unione hanno subito un'evoluzione. La presente comunicazione illustra questi sviluppi e sostituisce la comunicazione del 2007 sul recupero.
7. La presente comunicazione non crea nuovi diritti o obblighi né modifica quelli stabiliti nel trattato sul funzionamento dell'Unione europea, nel regolamento di procedura e nel regolamento di esecuzione, come interpretati dagli organi giurisdizionali dell'Unione.

2. PRINCIPI GENERALI

8. Il trattato sul funzionamento dell'Unione europea ("TFUE")⁹ vieta agli Stati membri di offrire vantaggi finanziari a imprese in un modo che potrebbe falsare la concorrenza nel mercato interno. A norma dell'articolo 107, paragrafo 1, del TFUE, gli aiuti di Stato sono incompatibili con il mercato interno a meno che non rientrino nelle categorie di deroghe di cui ai paragrafi 2 e 3 dello stesso articolo. L'articolo 93, l'articolo 106, paragrafo 2, e l'articolo 108, paragrafi 2 e 4, del TFUE precisano inoltre le condizioni alle quali un aiuto di Stato è o può essere considerato compatibile con il mercato interno.
9. A norma dell'articolo 108, paragrafo 2, del TFUE, la compatibilità con il mercato interno di una misura di aiuto rientra nella competenza esclusiva della Commissione¹⁰, che opera sotto il controllo della Corte di giustizia e del Tribunale (congiuntamente "gli organi giurisdizionali dell'Unione")¹¹.
10. L'articolo 108, paragrafo 3, del TFUE stabilisce che ogni Stato membro debba notificare in anticipo alla Commissione i progetti diretti a istituire o modificare aiuti. Esso vieta agli Stati membri di dare esecuzione alle misure di aiuto progettate prima che la Commissione abbia adottato una decisione finale sulla loro compatibilità con il mercato interno (il cosiddetto "obbligo di sospensione").
11. Qualsiasi nuova misura di aiuto¹² attuata senza notifica alla Commissione o prima della sua approvazione è illegale¹³. Poiché l'obbligo di sospensione ha efficacia

⁸ GU C 272 del 15.11.2007, pag. 4.

⁹ GU C 202 del 7.6.2016, pag. 47.

¹⁰ Cfr. sentenza della Corte di giustizia del 21 novembre 1991, *Fédération nationale du commerce extérieur des produits alimentaires e altri contro Francia ("Saumon")*, C-354/90, ECLI:EU:C:1991:440, punto 14; sentenza della Corte di giustizia del 15 dicembre 2005, *Unicredito Italiano*, C-148/04, ECLI:EU:C:2005:774, punto 42.

¹¹ Cfr. sentenza della Corte di giustizia dell'8 dicembre 2011, *Residex Capital IV*, C-275/10, ECLI:EU:C:2011:814, punto 27.

¹² Cfr. articolo 1, lettera c), del regolamento (UE) 2015/1589 del Consiglio, del 13 luglio 2015, recante modalità di applicazione dell'articolo 108 del trattato sul funzionamento dell'Unione europea (codificazione) (GU L 248 del 24.9.2015, pag. 9).

¹³ A norma dell'articolo 109 e dell'articolo 108, paragrafo 4, del TFUE, alcune categorie di aiuti di Stato possono essere esentate dall'obbligo di notifica alla Commissione in virtù dei cosiddetti "regolamenti di esenzione". L'articolo 108, paragrafo 2, del TFUE dispone inoltre i casi eccezionali e particolari in cui il Consiglio può decidere che l'aiuto è compatibile con il mercato interno. Cfr. sentenza della Corte di giustizia del 4 dicembre 2013, *Commissione/Consiglio*, C-117/10, ECLI:EU:C:2013:786, punto 51.

diretta¹⁴, i giudici nazionali devono trarre tutte le conseguenze dall'illegalità dell'aiuto. In particolare, lo Stato membro interessato deve, in linea di principio, porre fine alla sua attuazione e, se l'aiuto è già stato attuato, ordinarne il recupero in assenza di circostanze eccezionali¹⁵. La Commissione, da parte sua, deve anche stabilire l'incompatibilità dell'aiuto illegale con il mercato interno prima di ordinarne il recupero¹⁶.

12. Anche se il TFUE non contiene alcuna disposizione esplicita in merito al recupero degli aiuti di Stato, la Corte di giustizia ha stabilito che il recupero è il necessario corollario del divieto generale degli aiuti di Stato di cui all'articolo 107, paragrafo 1, del TFUE e protegge l'efficacia dell'obbligo di sospensione sancito all'articolo 108, paragrafo 3, del TFUE¹⁷.
13. In seguito gli organi giurisdizionali dell'Unione hanno fornito ulteriori orientamenti sull'ambito di applicazione dell'obbligo di recupero e sulle modalità per assolverlo. Le norme e le procedure previste nel regolamento di procedura e nel regolamento di esecuzione si basano su tale giurisprudenza.

2.1 Finalità e ambito di applicazione del recupero

14. La finalità del recupero è ripristinare la situazione esistente nel mercato interno prima dell'erogazione degli aiuti¹⁸. Restituendo l'aiuto, infatti, il beneficiario è privato del vantaggio di cui ha fruito rispetto ai suoi concorrenti¹⁹. Al fine di eliminare eventuali vantaggi accessori all'aiuto illegale, occorre recuperare anche gli interessi sull'importo dell'aiuto concesso illegalmente ("interessi di recupero"). Rimborsando gli interessi di recupero il beneficiario dell'aiuto perde anche il vantaggio finanziario proveniente dalla messa a disposizione dell'aiuto in questione, senza alcun corrispettivo, a partire dalla data in cui l'aiuto è stato posto a disposizione del beneficiario fino alla sua restituzione²⁰.
15. Ai sensi dell'articolo 16, paragrafo 1, del regolamento di procedura, la Commissione deve imporre il recupero dell'aiuto a meno che ciò sia in contrasto con un principio

¹⁴ Cfr. sentenza della Corte di giustizia del 21 novembre 1991, *Fédération nationale du commerce extérieur des produits alimentaires e altri contro Francia ("Saumon")*, C-354/90, ECLI:EU:C:1991:440, punto 11; sentenza della Corte di giustizia del 21 novembre 2013, *Deutsche Lufthansa*, C-284/12, ECLI:EU:C:2013:755, punto 29.

¹⁵ A tal fine, cfr. sentenza della Corte di giustizia dell'11 luglio 1996, *SFEI e altri*, C-39/94, ECLI:EU:C:1996:285, punti da 68 a 71. Per ulteriori informazioni sul ruolo dei giudici nazionali nell'applicazione delle norme sugli aiuti di Stato, si veda la comunicazione della Commissione relativa all'applicazione della normativa in materia di aiuti di Stato da parte dei giudici nazionali (GU C 85 del 9.4.2009, pag. 1), o le sue versioni successive.

¹⁶ La Corte ha chiarito che la Commissione non può esigere il recupero di un aiuto illegale senza prima esaminare la compatibilità dell'aiuto con il mercato interno conformemente alla procedura prevista dall'articolo 108, paragrafo 2, del TFUE. A tal fine, cfr. sentenza della Corte di giustizia del 14 febbraio 1990, *Francia/Commissione ("Boussac")*, C-301/87, ECLI:EU:C:1990:67, punti 9, da 10 a 22. Ciò non esclude la possibilità per la Commissione di emettere un'ingiunzione di recupero in casi specifici, cfr. paragrafo 25.

¹⁷ Cfr. sentenza della Corte di giustizia dell'11 dicembre 1973, *Lorenz GmbH/Repubblica federale tedesca e altri*, C-120/73, ECLI:EU:C:1973:152, punti 3 e 4.

¹⁸ Cfr. sentenza della Corte di giustizia dell'11 dicembre 2012, *Commissione/Spagna ("Magesfa II")*, C-610/10, ECLI:EU:C:2012:781, punto 105.

¹⁹ Cfr. sentenza della Corte di giustizia del 4 aprile 1995, *Commissione/Italia ("Alfa Romeo")*, C-348/93, ECLI:EU:C:1995:95, punto 27.

²⁰ Cfr. sentenza del Tribunale di primo grado dell'8 giugno 1995, *Siemens/Commissione*, T-459/93, ECLI:EU:T:1995:100, punti da 97 a 101.

generale del diritto dell'Unione. La Commissione ingiunge allo Stato membro di recuperare l'aiuto attraverso una decisione di recupero.

16. L'articolo 16, paragrafo 2, del regolamento di procedura stabilisce che all'aiuto da recuperare si aggiungono gli interessi maturati fino alla data del recupero effettivo; il regolamento di esecuzione stabilisce le modalità di calcolo degli interessi di recupero (cfr. la sezione 4.4.2).
17. Infine, ai sensi dell'articolo 16, paragrafo 3, del regolamento di procedura, "il recupero va effettuato senza indugio secondo le procedure previste dalla legge dello Stato membro interessato, a condizione che esse consentano l'esecuzione immediata ed effettiva della decisione della Commissione".

2.2 Il principio di leale cooperazione

2.2.1 *Il principio generale*

18. L'articolo 4, paragrafo 3, del trattato sull'Unione europea ("TUE")²¹ impone agli Stati membri di facilitare all'Unione l'adempimento dei suoi compiti. In virtù del principio di leale cooperazione, l'Unione e gli Stati membri devono assistersi reciprocamente nello svolgimento di tali compiti al fine di realizzare gli obiettivi dell'Unione.
19. Tale principio, che si applica a tutti i rapporti tra la Commissione e gli Stati membri, è particolarmente importante per la politica di recupero degli aiuti di Stato²².
20. La Commissione e gli Stati membri devono collaborare lealmente in tutte le fasi dei procedimenti in materia di aiuti di Stato, specialmente nel corso dell'indagine a norma dell'articolo 108, paragrafo 2, del TFUE: una buona cooperazione già nel corso dell'indagine può facilitare e accelerare l'esecuzione della decisione di recupero.

2.2.2 *Il principio applicato alla condivisione delle informazioni*

21. Lo Stato membro interessato da una decisione di recupero deve riferire regolarmente alla Commissione in merito all'esecuzione. Questa cooperazione consente alla Commissione di valutare la corretta esecuzione della decisione di recupero e di individuare meglio l'eventuale necessità di assistenza.
22. In particolare la Commissione può condividere modelli di fogli di calcolo sui quali lo Stato membro può trasmettere le informazioni sui beneficiari dell'aiuto e sull'importo dell'aiuto. La Commissione può inoltre condividere simulazioni di calcolo dell'aiuto da recuperare, sulla base delle formule o metodologie stabilite nella pertinente decisione di recupero.
23. In tale contesto la Commissione può illustrare il livello probatorio e il tipo di prova richiesto affinché lo Stato membro determini, tra l'altro, l'identità dei beneficiari dell'aiuto, l'importo dell'aiuto oggetto di recupero e gli importi infine recuperati. La Commissione può inoltre condividere esempi di accordi di depositi a garanzia (cfr. paragrafo 117).

²¹ GU C 202 del 7.6.2016, pag. 13.

²² Cfr. sentenza della Corte di giustizia dell'11 settembre 2014, *Commissione/Germania ("Biria Gruppe")*, C-527/12, ECLI:EU:C:2014:2193, punti 51 e 56.

2.3 Obbligo di recupero

24. Il recupero degli aiuti di Stato non è una sanzione²³ ma la logica conseguenza dell'accertamento dell'illegittimità dell'aiuto²⁴ e non può dipendere dalla forma nella quale l'aiuto è stato concesso²⁵. Pertanto, il recupero non può ritenersi un provvedimento sproporzionato rispetto alle finalità delle disposizioni del TFUE in materia di aiuti di Stato²⁶, né si può ritenere che esso comporti un arricchimento senza causa a favore dello Stato membro in questione in quanto si limita a recuperare un importo che non poteva essere versato al beneficiario²⁷.
25. A norma dell'articolo 13, paragrafo 2, del regolamento di procedura, la Commissione può utilizzare il suo potere discrezionale e adottare un'ingiunzione di recupero già nel corso dell'indagine relativa alle misure di aiuto in questione - vale a dire prima di adottare una decisione definitiva sulla compatibilità delle misure di aiuto con il mercato interno - se è soddisfatta una serie di criteri cumulativi²⁸.
26. Al contrario, se adotta una decisione in cui constata l'incompatibilità di un aiuto con il mercato interno ("decisione negativa"), la Commissione non dispone di alcuna discrezionalità e deve ordinare il recupero dell'aiuto²⁹ a meno che ciò non sia in contrasto con un principio generale del diritto dell'Unione. Per questo motivo, una volta che la Commissione ha stabilito che un aiuto è illegale e incompatibile con il mercato interno, non è tenuta a motivare ulteriormente la decisione che dispone il recupero³⁰.
27. A prescindere dalla fonte dell'obbligo di recupero, che si tratti di un'ingiunzione o di una decisione di recupero, lo Stato membro deve dare esecuzione immediata ed effettiva al recupero, a norma dell'articolo 16, paragrafi 2 e 3, del regolamento di procedura. Le misure adottate dallo Stato membro non possono solo mirare a un'esecuzione immediata ed effettiva della decisione di recupero, ma devono giungere a un'effettiva ripetizione delle somme dovute³¹.

2.4 Limiti dell'obbligo di recupero

2.4.1 Principi generali del diritto dell'Unione

28. Conformemente alla giurisprudenza degli organi giurisdizionali dell'Unione e all'articolo 16, paragrafo 1, del regolamento di procedura, la Commissione non

²³ Cfr. sentenza della Corte di giustizia del 17 giugno 1999, *Belgio/Commissione ("Maribel bis/ter")*, C-75/97, ECLI:EU:C:1999:311, punto 65.

²⁴ Cfr. sentenza della Corte di giustizia del 21 dicembre 2016, *Commissione/Aer Lingus*, C-164/15 P e C-165/15 P, ECLI:EU:C:2016:990, punti 114 e 116.

²⁵ Cfr. sentenza della Corte di giustizia del 17 settembre 2015, *Commissione/Italia ("Venezia e Chioggia II")*, C-367/14, ECLI:EU:C:2015:611, punto 41.

²⁶ Cfr. sentenza della Corte di giustizia del 21 marzo 1990, *Belgio/Commissione ("Tubemeuse")*, C-142/87, ECLI:EU:C:1990:125, punto 66.

²⁷ Cfr. sentenza del Tribunale del 1° marzo 2017, *SNCM/Commissione*, T-454/13, ECLI:EU:T:2017:134, punto 269.

²⁸ Il regolamento di procedura fissa condizioni cumulative rigorose perché la Commissione possa emettere un'ingiunzione di recupero.

²⁹ Cfr. sentenza della Corte di giustizia del 7 marzo 2002, *Italia/Commissione ("Interventi a favore dell'occupazione I")*, C-310/99, ECLI:EU:C:2002:143, punto 99.

³⁰ Sentenza del Tribunale del 20 settembre 2011, *Regione autonoma della Sardegna e altri/Commissione*, T-394/08, T-408/08, T-453/08 e T-454/08, ECLI:EU:T:2011:493, punto 152.

³¹ Cfr. sentenza della Corte di giustizia del 29 marzo 2012, *Commissione/Italia ("Industria alberghiera in Sardegna")*, C-243/10, ECLI:EU:C:2012:182, punto 35.

impone il recupero dell'aiuto di Stato qualora ciò sia in contrasto con un principio generale del diritto dell'Unione.

29. Né il TUE né il TFUE identificano o elencano i principi generali del diritto dell'Unione che invece gli organi giurisdizionali dell'Unione hanno ricavato dai principi generali comuni agli ordinamenti degli Stati membri.
30. Anche se ispirano l'intero quadro giuridico dell'Unione, nel contesto della politica di recupero degli aiuti di Stato detti principi sono oggetto di un'interpretazione restrittiva. Non si possono accettare pertanto affermazioni generiche di una presunta violazione di un principio generale del diritto dell'Unione.

2.4.1.1 *Il principio della certezza del diritto*

31. In base al principio della certezza del diritto, le norme giuridiche devono essere chiare, precise e prevedibili nei loro effetti, affinché gli interessati possano orientarsi nelle situazioni e nei rapporti giuridici rientranti nella sfera del diritto dell'Unione³². Pertanto, in caso di violazione della certezza del diritto gli Stati membri e i beneficiari dell'aiuto sono tutelati contro l'ordine di recupero.
32. Gli organi giurisdizionali dell'Unione hanno formulato un'interpretazione restrittiva del principio della certezza del diritto, accettando che il recupero possa essere limitato solo in circostanze eccezionali che devono essere valutate caso per caso.
33. Qualora un aiuto sia stato concesso in violazione dell'obbligo di sospensione, il ritardo della Commissione nell'esercitare i propri poteri di vigilanza e nell'ordinare il recupero dell'aiuto non costituisce, in linea di principio, una base giuridica sufficiente per limitare o escludere il recupero³³.
34. Inoltre, in base ai principi del primato e dell'effettività del diritto dell'Unione, gli Stati membri e i beneficiari dell'aiuto non possono fare affidamento sul principio di certezza del diritto per limitare il recupero nel caso di un presunto contrasto tra la normativa nazionale e il diritto dell'Unione. Il diritto dell'Unione prevale e le norme nazionali non devono applicarsi o devono essere interpretate in modo tale da preservare l'efficacia del diritto dell'Unione³⁴.
35. Nel diritto di taluni Stati membri, la base giuridica di una misura di aiuto diventa nulla in seguito a una decisione di recupero della Commissione a decorrere dalla data di adozione di detta base giuridica. Alla luce del principio di effettività, una siffatta

³² Cfr. sentenza della Corte di giustizia del 15 febbraio 1996, *Duff e altri*, C-63/93, ECLI:EU:C:1996:51, punto 20.

³³ Il principio della certezza del diritto ha l'effetto di impedire alla Commissione di ritardare indefinitamente l'esercizio dei suoi poteri. Tuttavia, la Corte di giustizia ha stabilito che "il ritardo della Commissione nell'esercitare i propri poteri di vigilanza e nell'ordinare il recupero dell'aiuto stesso vizia d'illegittimità la decisione di recupero solamente in casi eccezionali che evidenzino una carenza manifesta della Commissione e una palese violazione del proprio dovere di diligenza": cfr. sentenza della Corte di giustizia del 22 aprile 2008, *Commissione/Salzgitter*, C-408/04 P, ECLI:EU:C:2008:236, punto 106. Nel caso relativo ai *GIE fiscaux* la Commissione ha ritenuto che, data la particolare combinazione di circostanze eccezionali, ai fini del rispetto del principio della certezza del diritto il recupero dovesse essere limitato agli aiuti concessi dopo la data della decisione della Commissione di avviare il procedimento di indagine formale ai sensi dell'articolo 6 del regolamento di procedura. Cfr. decisione della Commissione, del 20 dicembre 2006, relativa al regime di aiuti a cui la Francia ha dato esecuzione ai sensi dell'articolo 39 CA del codice generale delle imposte — Aiuto di Stato C 46/2004 (ex NN 65/2004) (GU L 112 del 30.4.2007, pag. 41).

³⁴ Cfr. sentenza della Corte di giustizia del 5 ottobre 2006, *Commissione/Francia ("Scott")*, C-232/05, ECLI:EU:C:2006:651, punti da 50 a 53.

disposizione di diritto nazionale non può inficiare la legittimità della decisione della Commissione e l'obbligo di recupero. Il recupero non può dipendere dalle conseguenze ai sensi del diritto nazionale del mancato rispetto dell'obbligo di sospensione³⁵.

2.4.1.2 Il principio della tutela del legittimo affidamento

36. Il principio della tutela del legittimo affidamento³⁶ costituisce il corollario del principio della certezza del diritto, con il quale è stato applicato in combinato disposto dagli organi giurisdizionali dell'Unione. Riguarda tutti i soggetti nei confronti dei quali le competenti istituzioni dell'Unione abbiano fatto sorgere fondate aspettative fornendo loro assicurazioni precise, incondizionate e concordanti. Le assicurazioni date devono essere inoltre conformi alle norme applicabili³⁷. Pertanto, tale principio tutela le legittime aspettative degli Stati membri e dei beneficiari degli aiuti sul fatto che la Commissione non ordinerà il recupero dell'aiuto.
37. Tenuto conto del carattere imperativo dell'articolo 108, paragrafo 3, del TFUE, lo Stato membro le cui autorità hanno concesso un aiuto in violazione dell'obbligo di sospensione non può addurre tale violazione come fattore generante nel beneficiario un legittimo affidamento sul fatto che l'aiuto non sarebbe stato recuperato. Altrimenti, l'articolo 107 e l'articolo 108 del TFUE sarebbero privati di ogni effetto³⁸.
38. Allo stesso modo, in caso di violazione dell'obbligo di sospensione il beneficiario dell'aiuto non può nutrire un legittimo affidamento sulla legalità della concessione dell'aiuto salvo in circostanze eccezionali³⁹. Infatti, un operatore economico diligente deve normalmente essere in grado di accertarsi che l'aiuto sia stato debitamente autorizzato dalla Commissione⁴⁰. Questo principio si applica anche alle piccole imprese⁴¹.
39. Gli organi giurisdizionali dell'Unione hanno individuato una serie di situazioni che non danno luogo a legittimo affidamento e che, pertanto, non possono limitare od

³⁵ Cfr. sentenza del Tribunale del 7 ottobre 2010, *DHL Aviation e DHL Hub Leipzig/Commissione*, T-452/08, ECLI:EU:T:2010:427, punti 34 e 41.

³⁶ Sul principio della tutela del legittimo affidamento, cfr. sentenza della Corte di giustizia del 20 settembre 1990, *Commissione/Germania*, C-5/89, ECLI:EU:C:1990:320, punti 13 e 14.

³⁷ Cfr. sentenza della Corte di giustizia del 24 marzo 2011, *ISD Polska e altri/Commissione*, C-369/09 P, ECLI:EU:C:2011:175, punto 123; sentenza della Corte di giustizia del 16 dicembre 2010, *Kahla Thüringen Porzellan/Commissione*, C-537/08 P, ECLI:EU:C:2010:769, punto 63; sentenza della Corte di giustizia del 16 dicembre 2008, *Masdar (UK)/Commissione*, C-47/07 P, ECLI:EU:C:2008:726, punti 34 e 81.

³⁸ Cfr. sentenza della Corte di giustizia del 9 giugno 2011, *Diputación Foral de Vizcaya e altri/Commissione*, da C-465/09 P a C-470/09 P, ECLI:EU:C:2011:372, punto 150.

³⁹ La Corte di giustizia ha riconosciuto l'esistenza del legittimo affidamento del beneficiario dell'aiuto soltanto una volta, nella sentenza *RSV*: cfr. sentenza della Corte di giustizia del 24 novembre 1987, *RSV/Commissione*, C-223/85, ECLI:EU:C:1987:502. Tuttavia, gli organi giurisdizionali dell'Unione hanno sottolineato le circostanze eccezionali del caso di specie, rifiutando di estendere la tutela del legittimo affidamento al di là della situazione eccezionale individuata in *RSV*; cfr. ad esempio, sentenza del Tribunale di primo grado del 14 gennaio 2004, *Fleuren Compost/Commissione*, T-109/01, ECLI:EU:T:2004:4, punti 145-148 e sentenza della Corte di giustizia del 29 aprile 2004, *Italia/Commissione*, C-298/00 P, ECLI:EU:C:2004:240, punto 90.

⁴⁰ Cfr. sentenza della Corte di giustizia del 20 marzo 1997, *Land Rheinland-Pfalz/Alcan Deutschland*, C-24/95, ECLI:EU:C:1997:163, punto 25.

⁴¹ Cfr. sentenza della Corte di giustizia del 29 aprile 2004, *Italia/Commissione*, C-298/00 P, ECLI:EU:C:2004:240, punto 88.

ostare al recupero dell'aiuto. In particolare, il legittimo affidamento non può basarsi, tra l'altro:

- sul silenzio serbato dalla Commissione su una misura di aiuto che le viene notificata⁴²;
- sull'inerzia della Commissione nel caso di una misura di aiuto che non le è stato notificato⁴³;
- sull'adozione di una decisione di avvio di un'indagine formale ai sensi dell'articolo 6 del regolamento di procedura, nell'ambito della quale la Commissione svolge solo una valutazione provvisoria della misura di aiuto in esame, in quanto il beneficiario non può fondare un legittimo affidamento su una decisione provvisoria⁴⁴;
- sull'inerzia della Commissione per un periodo relativamente lungo⁴⁵;
- su una precedente decisione della Commissione⁴⁶;
- sull'adozione di una serie consecutiva di decisioni della Commissione che autorizzano la concessione di aiuti, successivamente annullate dagli organi giurisdizionali dell'Unione⁴⁷;
- su una proposta di decisione della Commissione sottoposta al Consiglio⁴⁸.

⁴² Cfr. sentenza del Tribunale di primo grado del 30 novembre 2009, *Francia/Commissione*, T-427/04 e T-17/05, ECLI:EU:T:2009:474, punto 261.

⁴³ Cfr. sentenza della Corte di giustizia dell'8 dicembre 2011, *France Télécom/Commissione*, C-81/10 P, ECLI:EU:C:2011:811, punti da 58 a 60.

⁴⁴ Cfr. sentenza del Tribunale del 27 febbraio 2013, *Nitrogénművek Vegyipari/Commissione*, T-387/11, ECLI:EU:T:2013:98, punto 121; sentenza del Tribunale di primo grado del 25 marzo 2009, *Alcoa Trasformazioni/Commissione*, T-332/06, ECLI:EU:T:2009:79, punto 61.

⁴⁵ Cfr. sentenza della Corte di giustizia del 28 luglio 2011, *Diputación Foral de Vizcaya e altri/Commissione*, da C-471/09 P a C-473/09 P, ECLI:EU:C:2011:521, punti da 64 a 65, 68, da 75 a 77.

⁴⁶ Una precedente decisione che constata che una determinata misura non costituisce aiuto di Stato o che dichiara una determinata misura di aiuto compatibile con il mercato interno può essere esclusivamente applicata ai fatti e alle circostanze di quel determinato caso di specie. Ciascun caso deve essere valutato in base alle proprie circostanze specifiche. In questa ottica, ad esempio, la Corte di giustizia ha stabilito che una precedente decisione secondo cui una data misura non costituisce aiuto di Stato per un periodo limitato e alla luce delle circostanze esistenti in un determinato momento non può far sorgere un legittimo affidamento quanto alla futura valutazione del carattere di aiuto di Stato di una misura analoga. Cfr. sentenza della Corte di giustizia del 21 luglio 2011, *Alcoa Trasformazioni/Commissione*, C-194/09 P, ECLI:EU:C:2011:497, punti da 72 a 75. Diverso è il caso in cui la Commissione modifica la valutazione soltanto sulla base di una lettura più rigorosa delle norme del trattato in materia di aiuti di Stato. In tale ipotesi la Corte ha concluso che i beneficiari dell'aiuto potevano attendersi che una decisione della Commissione modificante la valutazione precedente concedesse loro il tempo necessario per trarre le conseguenze di tale cambiamento e che, di conseguenza, avrebbero potuto beneficiare della tutela del legittimo affidamento. A tal fine, cfr. sentenza della Corte di giustizia del 22 giugno 2006, *Belgio/Commissione ("Forum 187")*, C-182/03 e C-217/03, ECLI:EU:C:2006:416, punto 71.

⁴⁷ Nella sentenza *CELF II* la Corte di giustizia ha dichiarato che la successione poco usuale di annullamenti denuncia, in via di principio, la difficoltà della vicenda e, lungi dal far sorgere un legittimo affidamento, sembra piuttosto idonea ad accrescere i dubbi del beneficiario sulla compatibilità dell'aiuto controverso. Cfr. sentenza della Corte di giustizia dell'11 marzo 2010, *CELF e Ministre de la Culture et de la Communication ("CELF II")*, C-1/09, ECLI:EU:C:2010:136, punti da 51 a 52 e 55.

⁴⁸ Cfr. sentenza della Corte di giustizia del 24 marzo 2011, *ISD Polska e altri/Commissione*, C-369/09 P, ECLI:EU:C:2011:175, punto 124.

2.4.1.3 Il principio dell'autorità di cosa giudicata

40. Il principio dell'autorità di cosa giudicata sancisce che "le decisioni giurisdizionali divenute definitive dopo l'esaurimento delle vie di ricorso disponibili o dopo la scadenza dei termini previsti per questi ricorsi non possano più essere rimesse in discussione"⁴⁹.
41. Nonostante l'importanza che tale principio riveste sia nell'ordinamento giuridico dell'Unione sia negli ordinamenti giuridici degli Stati membri⁵⁰, la sua applicazione non può pregiudicare il primato e l'effettività del diritto dell'Unione. Pertanto, il principio dell'autorità di cosa giudicata non può ostare al recupero di un aiuto di Stato⁵¹.
42. In virtù del principio del primato del diritto dell'Unione, le norme sugli aiuti di Stato dell'Unione prevalgono su norme nazionali difformi, che devono essere disapplicate. Lo stesso vale per le sentenze definitive che applicano o interpretano dette norme.
43. Con specifico riguardo agli aiuti illegali, anche se rientrano nell'ordinamento giuridico interno degli Stati membri in virtù del principio dell'autonomia procedurale di questi ultimi, le modalità di attuazione del principio dell'autorità di cosa giudicata devono evitare che una decisione definitiva da parte di un giudice nazionale impedisca di trarre le necessarie conseguenze dalla violazione dell'obbligo di sospensione⁵².

2.4.2 Prescrizione

44. L'articolo 17, paragrafo 1, del regolamento di procedura stabilisce che i poteri della Commissione per quanto riguarda il recupero degli aiuti sono soggetti ad un termine di prescrizione di dieci anni ("termine di prescrizione").
45. Ai sensi dell'articolo 17, paragrafo 2, dello stesso regolamento, il termine di prescrizione inizia a decorrere il giorno in cui l'aiuto illegale viene concesso al beneficiario⁵³ come aiuto individuale o come aiuto rientrante in un regime di aiuti⁵⁴. Nel caso di un regime di aiuti il termine di prescrizione decorre non dal giorno di adozione della sua base giuridica ma dal momento in cui l'aiuto individuale viene concesso al beneficiario nell'ambito di tale regime⁵⁵.
46. La data di concessione dell'aiuto dipende dalla natura dello stesso. Nell'ipotesi di un regime pluriennale consistente in versamenti periodici o nella concessione periodica di altri vantaggi finanziari, la data di adozione della base giuridica del regime di aiuto

⁴⁹ Cfr. sentenza della Corte di giustizia del 22 dicembre 2010, *Commissione/Repubblica slovacca ("Frucona Košice")*, C-507/08, ECLI:EU:C:2010:802, punto 59.

⁵⁰ Cfr. sentenza della Corte di giustizia del 24 gennaio 2013, *Commissione/Spagna ("Magefesa")*, C-529/09, ECLI:EU:C:2013:31, punto 64.

⁵¹ Cfr. sentenza della Corte di giustizia del 18 luglio 2007, *Lucchini*, C-119/05, ECLI:EU:C:2007:434, punti da 61 a 63; Cfr. sentenza della Corte di giustizia dell'11 novembre 2015, *Klausner Holz Niedersachsen*, C-505/14, ECLI:EU:C:2015:742, punto 45.

⁵² Cfr. sentenza della Corte di giustizia dell'11 novembre 2015, *Klausner Holz Niedersachsen*, C-505/14, ECLI:EU:C:2015:742, punto 40.

⁵³ Sentenza del Tribunale del 25 gennaio 2018, *BSCA/Commissione*, T-818/14, ECLI:EU:T:2018:33, punto 72.

⁵⁴ Le nozioni di "regime di aiuti" e di "aiuti individuali" sono definite all'articolo 1, rispettivamente lettera d) e lettera e), del regolamento di procedura.

⁵⁵ Cfr. sentenza della Corte di giustizia dell'8 dicembre 2011, *France Télécom/Commissione*, C-81/10 P, ECLI:EU:C:2011:811, punti 80 e 82.

e quella in cui le imprese interessate percepiranno effettivamente il beneficio dell'aiuto medesimo possono essere separate da un lasso di tempo considerevole. In tal caso, ai fini del calcolo del termine di prescrizione l'aiuto deve considerarsi concesso al beneficiario solamente alla data in cui gli è stato effettivamente erogato.

47. Il principio delineato al paragrafo 46 si applica anche al regime di aiuti che comporta misure fiscali concesse su base periodica (ad esempio, deduzioni fiscali sulle dichiarazioni dei redditi annuali o semestrali, ecc.), per le quali il termine di prescrizione per ogni esercizio finanziario decorre dalla data in cui è dovuta l'imposta.
48. Per dare esecuzione a una decisione di recupero potrebbe risultare necessario che lo Stato membro interessato effettui controlli, ad esempio controlli fiscali di taluni esercizi finanziari, anche se ciò risulta prescritto ai sensi del diritto nazionale. In tal caso, le norme nazionali sulla prescrizione non possono giustificare il mancato adempimento dell'obbligo di recupero e devono essere disapplicate, se necessario⁵⁶.
49. Poiché l'esame di una misura di aiuto è una procedura bilaterale tra lo Stato membro e la Commissione, la decorrenza del termine di prescrizione può essere interrotta da qualsiasi azione intrapresa dalla Commissione o dallo Stato membro su richiesta della Commissione stessa. Ciò vale indipendentemente dal fatto che l'azione sia stata notificata al beneficiario dell'aiuto⁵⁷ o questi ne sia venuto altrimenti a conoscenza. Se la decisione della Commissione è oggetto di procedimento dinanzi agli organi giurisdizionali dell'Unione, il termine di prescrizione viene sospeso fino alla conclusione del procedimento.
50. L'articolo 17, paragrafo 3, del regolamento di procedura stabilisce che "[o]gni aiuto per il quale è scaduto il termine di prescrizione è considerato un aiuto esistente". Il termine di prescrizione previsto dal regolamento di procedura "esclude solamente il recupero degli aiuti istituiti più di dieci anni prima del primo intervento della Commissione"⁵⁸.

2.4.3 Assoluta impossibilità di recuperare l'aiuto

51. Ai sensi dell'articolo 288 del TFUE la decisione è obbligatoria in tutti i suoi elementi per i destinatari da essa designati. Nel caso degli aiuti di Stato, la Commissione indirizza la decisione allo Stato membro interessato, che ha l'obbligo di darle esecuzione⁵⁹ adottando tutte le misure a tal fine necessarie, comprese misure provvisorie⁶⁰. Le decisioni della Commissione godono di una presunzione di legittimità e rimangono obbligatorie in tutti i loro elementi anche in pendenza di procedimento dinanzi agli organi giurisdizionali dell'Unione⁶¹.

⁵⁶ Cfr. sentenza della Corte di giustizia del 20 marzo 1997, *Land Rheinland-Pfalz/Alcan Deutschland*, C-24/95, ECLI:EU:C:1997:163, punti da 34 a 37.

⁵⁷ Cfr. sentenza della Corte di giustizia del 6 ottobre 2005, *Scott/Commissione*, C-276/03 P, ECLI:EU:C:2005:590, punti 27 e 36.

⁵⁸ Cfr. sentenza della Corte di giustizia del 23 gennaio 2019, *Fallimento Traghetti del Mediterraneo*, C-387/17, ECLI:EU:C:2019:51, punto 52; Sentenza del Tribunale di primo grado del 30 aprile 2002, *Government of Gibraltar/Commissione*, T-195/01 e T-207/01, ECLI:EU:T:2002:111, punto 130.

⁵⁹ Cfr. articolo 31, paragrafo 2, del regolamento di procedura, che secondo cui le decisioni negative sono indirizzate allo Stato membro interessato.

⁶⁰ Cfr. sentenza della Corte di giustizia del 14 novembre 2018, *Commissione/Grecia ("Hellenic Shipyards II")*, C-93/17, ECLI:EU:C:2018:903, punto 69.

⁶¹ Cfr. sentenza della Corte di giustizia del 9 luglio 2015, *Commissione/Francia ("Lignes maritimes Marseille-Corse")*, C-63/14, ECLI:EU:C:2015:458, punto 44.

52. L'esistenza di circostanze eccezionali che rendono assolutamente impossibile per uno Stato membro l'attuazione della decisione di recupero è l'unica situazione in cui la Corte di giustizia giustifica uno Stato membro per la mancata esecuzione di tale decisione⁶².
53. L'impossibilità assoluta è stata interpretata dagli organi giurisdizionali dell'Unione in maniera molto restrittiva. Lo Stato membro deve dimostrare di aver tentato in buona fede di recuperare l'aiuto e deve collaborare con la Commissione conformemente all'articolo 4, paragrafo 3, del TUE al fine di superare le difficoltà incontrate⁶³.
54. Allo Stato membro incombe l'onere di dimostrare l'esistenza di ragioni che giustificano l'assenza di recupero⁶⁴ o l'esecuzione di un recupero solamente parziale dell'aiuto incompatibile. Il tipo di prova necessario per dimostrare l'assoluta impossibilità di dare esecuzione al recupero dipende dalle caratteristiche specifiche di ciascun caso.
55. Lo Stato membro interessato non può dimostrare l'assoluta impossibilità di dare esecuzione a una decisione di recupero limitandosi a comunicare alla Commissione l'esistenza di difficoltà interne giuridiche, politiche o pratiche⁶⁵.
56. Pertanto, per giustificare la mancata esecuzione di una decisione di recupero, lo Stato membro interessato non può far valere l'esistenza di un'impossibilità assoluta in base a esigenze del diritto nazionale quali termini di prescrizione⁶⁶, l'assenza di un diritto ai sensi della legislazione nazionale di imporre il recupero⁶⁷ o una lacuna del diritto⁶⁸. Allo stesso modo lo Stato membro non può eccepire disposizioni, prassi o situazioni del suo ordinamento giuridico interno, compreso il timore di disordini sociali⁶⁹, per giustificare l'inosservanza degli obblighi risultanti dal diritto

⁶² Cfr. sentenza della Corte di giustizia del 9 novembre 2017, *Commissione/Grecia ("Larco")*, C-481/16, ECLI:EU:C:2017:845, punto 28.

⁶³ Cfr. sentenza della Corte di giustizia del 12 febbraio 2015, *Commissione/Francia ("Scott")*, C-37/14, ECLI:EU:C:2015:90, punto 67.

⁶⁴ Cfr., in tal senso, sentenza della Corte di giustizia del 9 luglio 2015, *Commissione/Francia ("Lignes maritimes Marseille-Corse")*, C-63/14, ECLI:EU:C:2015:458, punti 52 e 53.

⁶⁵ Cfr. sentenza della Corte di giustizia del 9 novembre 2017, *Commissione/Grecia ("Larco")*, C-481/16, ECLI:EU:C:2017:845, punto 29; cfr., anche, sentenza della Corte di giustizia del 6 novembre 2018, *Scuola Elementare Maria Montessori/Commissione*, da C-622/16 P a C-624/16 P, ECLI:EU:C:2018:873, punti 91 e 95.

⁶⁶ Cfr. sentenza della Corte di giustizia del 20 marzo 1997, *Land Rheinland-Pfalz/Alcan Deutschland*, C-24/95, ECLI:EU:C:1997:163, punti da 34 a 37.

⁶⁷ Cfr. sentenza della Corte di giustizia del 21 marzo 1991, *Italia/Commissione ("Lanerossi")*, C-303/88, ECLI:EU:C:1991:136, punti 52 e 60.

⁶⁸ Cfr. sentenza della Corte di giustizia del 17 ottobre 2013, *Commissione/Grecia ("Ellinikos Xrysos")*, C-263/12, ECLI:EU:C:2013:673, punto 36.

⁶⁹ In questo senso, la Corte ha chiarito che : "[p]er quanto riguarda il sopravvenire di eventuali disordini sociali, tali da pregiudicare l'ordine pubblico, secondo giurisprudenza costante, e come ha rilevato l'avvocato generale al paragrafo 86 delle sue conclusioni, spetta allo Stato membro interessato, a meno che non si provi che un'azione da parte di tale Stato produrrebbe sull'ordine pubblico conseguenze alle quali esso non potrebbe far fronte mediante i mezzi di cui dispone, adottare tutti i provvedimenti idonei a garantire la portata e l'efficacia del diritto dell'Unione, al fine di garantire la corretta esecuzione di tale diritto nell'interesse di tutti gli operatori economici". Cfr. sentenza della Corte di giustizia del 9 luglio 2015, *Commissione/Francia ("Lignes maritimes Marseille-Corse")*, C-63/14, ECLI:EU:C:2015:458, punto 52.

dell'Unione⁷⁰. Solo in casi molto specifici l'impossibilità assoluta può essere di carattere giuridico, purché sia conforme al diritto dell'Unione⁷¹.

57. Lo Stato membro deve individuare e adottare le misure necessarie senza indugio⁷². In particolare, ciò può comportare l'adozione di nuove norme o la disapplicazione di disposizioni di diritto nazionale che non consentono un rapido superamento delle difficoltà incontrate. Infine, i tentativi di recupero devono essere esaustivi e debitamente motivati con elementi di prova.
58. L'obbligo di recupero dell'aiuto non può neanche essere condizionato dalla situazione economica del beneficiario. Il fatto che un'impresa si trovi in difficoltà finanziarie o persino in stato di insolvenza non costituisce prova dell'impossibilità di procedere al recupero⁷³ (cfr. sezione 4.8). È impossibile recuperare l'aiuto solo nel caso in cui il beneficiario abbia cessato di esistere e non vi sia alcun successore legale ed economico (cfr. paragrafo 134).
59. L'obiettivo del recupero non è massimizzare le entrate degli Stati membri ma ripristinare la situazione che esisteva nel mercato interno prima della concessione dell'aiuto. Di conseguenza, le perdite che lo Stato membro potrebbe subire in qualità di azionista o creditore non giustificano l'inadempimento dell'obbligo di recupero.
60. Anche se si tratta di un problema che solitamente emerge durante l'esecuzione della decisione di recupero, l'impossibilità assoluta di recupero può già essere stabilita nel corso dell'indagine formale della Commissione ai sensi dell'articolo 6 del regolamento di procedura⁷⁴. Ad esempio, lo Stato membro può dimostrare che sarebbe impossibile recuperare l'aiuto perché il beneficiario ha cessato di esistere e non vi è alcun successore legale ed economico.

2.5 L'applicazione del diritto nazionale e l'esecuzione immediata ed effettiva delle decisioni di recupero della Commissione

61. L'articolo 16, paragrafo 3, del regolamento di procedura ha codificato i requisiti imposti dal principio di effettività⁷⁵. L'obbligo di recupero è soddisfatto solo quando lo Stato membro interessato ha effettivamente recuperato l'importo dell'aiuto incompatibile, compresi gli interessi di recupero⁷⁶ ("importo totale da recuperare").
62. Lo Stato membro interessato può scegliere i mezzi per soddisfare il suo obbligo di recuperare gli aiuti, a condizione che essi rispettino i principi di effettività⁷⁷ e di equivalenza in base ai quali il diritto nazionale deve essere applicato in modo non discriminatorio rispetto a casi analoghi che sono disciplinati esclusivamente dal

⁷⁰ Cfr. sentenza della Corte di giustizia del 17 settembre 2015, *Commissione/Italia* ("Venezia e Chioggia II"), C-367/14, ECLI:EU:C:2015:611, punto 51.

⁷¹ Cfr. sentenza della Corte di giustizia dell'11 settembre 2014, *Commissione/Germania* ("Biria Gruppe"), C-527/12, ECLI:EU:C:2014:2193, punto 49.

⁷² Cfr. sentenza della Corte di giustizia del 9 luglio 2015, *Commissione/Francia* ("Lignes maritimes Marseille-Corse"), C-63/14, ECLI:EU:C:2015:458, punto 49.

⁷³ Cfr. sentenza della Corte di giustizia del 15 gennaio 1986, *Commissione/Belgio*, C-52/84, ECLI:EU:C:1986:3, punto 14.

⁷⁴ Cfr. sentenza della Corte di giustizia del 6 novembre 2018, *Scuola Elementare Maria Montessori/Commissione*, da C-622/16 P a C-624/16 P, ECLI:EU:C:2018:873, punti 82 e 84.

⁷⁵ Cfr. sentenza della Corte di giustizia dell'11 settembre 2014, *Commissione/Germania* ("Biria Gruppe"), C-527/12, ECLI:EU:C:2014:2193, punti 39 e 41.

⁷⁶ In tal senso, cfr. sentenza della Corte di giustizia del 6 ottobre 2011, *Commissione/Italia* ("Venezia e Chioggia I"), C-302/09, ECLI:EU:C:2011:634, punti 38 e 39.

⁷⁷ Cfr. sentenza della Corte di giustizia del 5 ottobre 2006, *Commissione/Francia* ("Scott"), C-232/05, ECLI:EU:C:2006:651, punto 49.

diritto nazionale⁷⁸. Sulla base di questi principi, l'esecuzione immediata ed effettiva del recupero può essere valutata solo caso per caso⁷⁹.

3. IL RUOLO RISPETTIVO DELLA COMMISSIONE E DELLO STATO MEMBRO INTERESSATO

63. Sia la Commissione che gli Stati membri svolgono un ruolo essenziale nell'esecuzione delle decisioni di recupero e devono contribuire all'attuazione efficace della politica di recupero.

3.1 Il ruolo della Commissione

64. Nelle sue decisioni di recupero la Commissione si adopera per identificare i beneficiari degli aiuti incompatibili e a quantificare l'aiuto da recuperare. Ciò consente una più rapida applicazione di tali decisioni e facilita l'adempimento dell'obbligo di recupero. Se ciò non è possibile, la Commissione descrive nella decisione di recupero la metodologia con cui lo Stato membro deve individuare i beneficiari e l'importo degli aiuti da recuperare⁸⁰.

65. In virtù del principio di leale cooperazione, la Commissione assiste lo Stato membro interessato nell'esecuzione della decisione di recupero, attraverso, ad esempio:

- la condivisione di esempi di fogli di calcolo sui quali lo Stato membro potrà trasmettere le informazioni sui beneficiari dell'aiuto e sull'importo dell'aiuto (cfr. paragrafi 22 e 23);
- la valutazione delle richieste di proroga del termine per l'esecuzione della decisione di recupero (cfr. sezione 4.1);
- l'organizzazione di una riunione di avvio (cfr. sezione 4.2);
- la messa a disposizione di uno strumento per il calcolo degli interessi di recupero (cfr. paragrafo 110);
- la condivisione di esempi di depositi a garanzia per il recupero provvisorio dell'aiuto (cfr. paragrafo 117);
- la comunicazione allo Stato membro interessato dell'avvenuta chiusura provvisoria o definitiva della procedura di recupero (cfr. sezione 4.9).

3.2 Il ruolo dello Stato membro

66. Gli Stati membri svolgono un ruolo fondamentale nell'efficacia della politica di recupero. In particolare, fornendo informazioni corrette e complete nel corso dell'indagine formale ai sensi dell'articolo 6 del regolamento di procedura, gli Stati membri possono contribuire all'adozione di decisioni di recupero che sono di più facile esecuzione ed evitare o ridurre il rischio che il recupero non sia immediato ed effettivo.

⁷⁸ Cfr. sentenza della Corte di giustizia del 13 giugno 2002, *Paesi Bassi/Commissione*, C-382/99 P, ECLI:EU:C:2002:363, punto 90.

⁷⁹ Cfr. sentenza della Corte di giustizia dell'11 settembre 2014, *Commissione/Germania ("Biria Gruppe")*, C-527/12, ECLI:EU:C:2014:2193, punto 43.

⁸⁰ La Commissione non è giuridicamente tenuta a determinare nella decisione di recupero l'importo esatto da recuperare. È sufficiente che la decisione della Commissione contenga elementi che permettano allo Stato membro di determinare senza difficoltà eccessive tale importo. Cfr. sentenza della Corte di giustizia del 28 luglio 2011, *Mediaset/Commissione*, C-403/10 P, ECLI:EU:C:2011:533, punto 126.

67. A norma dell'articolo 16, paragrafo 1, del regolamento di procedura, lo Stato membro interessato è tenuto ad adottare tutte le misure necessarie per recuperare l'aiuto dal beneficiario. A seconda dell'ordinamento giuridico dello Stato membro interessato possono essere coinvolte nel processo di recupero diverse autorità, a livello locale, regionale o nazionale. La decisione indirizzata a uno Stato membro è obbligatoria per tutti i suoi organi, compresi i giudici⁸¹.
68. Alcuni Stati membri hanno affidato a un organo centrale il compito di controllare e sorvegliare il processo di recupero. L'esperienza dimostra che un organo centrale di coordinamento contribuisce all'esecuzione immediata ed effettiva delle decisioni di recupero creando un canale stabile di comunicazione con i servizi della Commissione.

4. ESECUZIONE DELLE DECISIONI DI RECUPERO

69. Se la Commissione conclude che gli aiuti già concessi sono incompatibili con il mercato interno e ne ordina il recupero, lo Stato membro interessato deve sopprimere l'aiuto di cui trattasi⁸² e recuperarlo, se del caso⁸³, entro il termine stabilito dalla Commissione ("termine per il recupero"). Un recupero successivo al termine per il recupero non può soddisfare i requisiti del diritto dell'Unione e rappresenta una mancata esecuzione della decisione di recupero⁸⁴. In ogni caso lo Stato membro interessato resta tenuto all'obbligo di dare esecuzione al recupero dell'aiuto illegale e di porre fine alla violazione del diritto dell'Unione quanto prima possibile dopo la scadenza del termine per il recupero.
70. In base all'esperienza della Commissione, procedure amministrative specializzate e accelerate possono garantire grande efficacia e agevolare gli Stati membri nell'adempimento dei loro obblighi.

4.1 Richiesta di proroga del termine per l'esecuzione della decisione

71. Nella decisione di recupero la Commissione fissa due termini entro i quali lo Stato membro interessato deve i) fornire informazioni precise sulle misure previste e già adottate per l'esecuzione della decisione e ii) adempiere all'obbligo di recupero. In particolare, entro il primo termine lo Stato membro è in genere tenuto a fornire informazioni complete sull'identità dei beneficiari, se non già individuata nella decisione di recupero, sull'importo da recuperare e sulla procedura nazionale applicabile per rispettare l'obbligo di recupero.
72. Se incontra difficoltà nell'esecuzione della decisione di recupero entro il termine per il recupero, lo Stato membro è tenuto ad informarne la Commissione in tempo utile

⁸¹ Cfr. sentenza della Corte di giustizia del 21 maggio 1987, *Albako/BALM*, C-249/85, ECLI:EU:C:1987:245, punto 17.

⁸² Ciò implica che uno Stato membro deve prendere tutte le misure necessarie per ripristinare la situazione precedente alla concessione dell'aiuto, tra cui, ad esempio, l'annullamento di un contratto. Cfr. sentenza della Corte di giustizia dell'8 dicembre 2011, *Residex Capital IV*, C-275/10, ECLI:EU:C:2011:814, punti da 45 a 47.

⁸³ Cfr. sentenza della Corte di giustizia del 20 marzo 1997, *Land Rheinland-Pfalz/Alcan Deutschland*, C-24/95, ECLI:EU:C:1997:163, punto 34.

⁸⁴ In tal senso, cfr. sentenza della Corte di giustizia del 22 dicembre 2010, *Commissione/Italia* ("*Società recentemente quotate in Borsa*"), C-304/09, ECLI:EU:C:2010:812, punto 32.

per permetterle di valutare la situazione, unitamente a proposte di soluzioni adeguate⁸⁵, tra cui eventualmente la proroga del termine per il recupero.

73. In questi casi la Commissione e lo Stato membro interessato devono collaborare in buona fede per superare le difficoltà nel pieno rispetto del diritto dell'Unione⁸⁶. Allo stesso modo lo Stato membro interessato deve fornire alla Commissione ogni informazione che consenta a quest'ultima di verificare se il mezzo scelto comporterà la corretta esecuzione della decisione di recupero⁸⁷.
74. La prassi della Commissione è di concedere una proroga del termine per l'esecuzione della decisione solo in circostanze eccezionali, qualora lo Stato membro dimostri con prove inconfutabili che tutte le altre possibili misure che potrebbero condurre a una tempestiva attuazione della decisione della Commissione non sarebbero efficaci.
75. Le richieste di proroga del termine per il recupero non sono concesse se il ritardo nel recupero è dovuto alle modalità e ai mezzi che lo Stato membro ha scelto mentre erano disponibili opzioni più rapide.
76. Una volta che il termine per il recupero è scaduto, le richieste di proroga non possono essere concesse con effetto retroattivo (cfr. paragrafo 69).
77. Al fine di prorogare il termine per il recupero, la Commissione deve adottare una nuova decisione.

4.2 Riunione di avvio

78. Poco dopo la notifica di una decisione di recupero, la Commissione propone solitamente alle autorità degli Stati membri interessati di partecipare a una riunione di avvio, la quale si svolge preferibilmente entro un mese e in ogni caso prima della scadenza del primo termine per fornire le informazioni di cui al paragrafo 71.
79. La riunione di avvio intende facilitare e accelerare il processo di recupero creando un rapporto collaborativo e trasparente tra la Commissione e le autorità dello Stato membro interessato. La Commissione illustra anche gli strumenti che può offrire allo Stato membro per facilitare il recupero.
80. La Commissione si adopera per fornire, nel corso della riunione di avvio, un primo riscontro sulla strategia di recupero e sulle misure di esecuzione che lo Stato membro interessato ha previsto per conformarsi alla decisione di recupero.
81. Anche se la partecipazione alla riunione di avvio non è obbligatoria, la Commissione raccomanda vivamente agli Stati membri di avvalersi di questa possibilità per ricevere orientamenti sui principali aspetti del recupero e per anticipare le eventuali richieste riguardanti i chiarimenti di cui potrebbero avere bisogno.

4.3 Individuazione dei beneficiari presso i quali l'aiuto deve essere recuperato

82. Gli aiuti illegali dichiarati incompatibili con il mercato interno devono essere recuperati presso i beneficiari che ne hanno tratto effettivamente vantaggio⁸⁸. Se i

⁸⁵ Cfr. sentenza della Corte di giustizia del 9 novembre 2017, *Commissione/Grecia ("Larco")*, C-481/16, ECLI:EU:C:2017:845, punto 29.

⁸⁶ Cfr. sentenza della Corte di giustizia del 20 marzo 2014, *Rousse Industry/Commissione*, C-271/13 P, ECLI:EU:C:2014:175, punto 78.

⁸⁷ Per un esempio di proposte di esecuzione, cfr. sentenza della Corte di giustizia del 12 dicembre 2002, *Commissione/Germania*, C-209/00, ECLI:EU:C:2002:747, punti 40-44.

⁸⁸ Cfr. sentenza della Corte di giustizia del 29 aprile 2004, *Germania/Commissione ("SMI")*, C-277/00, ECLI:EU:C:2004:238, punto 75.

beneficiari dell'aiuto non sono identificati nella decisione di recupero, lo Stato membro interessato deve verificare la situazione individuale di ciascuna impresa interessata⁸⁹.

83. A norma dell'articolo 345 del TFUE le imprese private e le imprese pubbliche sono soggette alle stesse norme in materia di aiuti di Stato, per cui non vi è differenza tra di esse ai fini del recupero degli aiuti illegali.

4.3.1 Individuazione del beneficiario dell'aiuto appartenente a un gruppo di imprese

84. In generale non è complesso individuare il beneficiario dell'aiuto. In alcuni casi, tuttavia, la Commissione potrebbe trovarsi nella necessità di stabilire quale impresa all'interno di un gruppo di imprese che formano un'unità economica abbia beneficiato dell'aiuto.
85. Nei casi in cui determinate operazioni sono state effettuate all'interno di un gruppo di imprese, la Commissione può comunque limitare l'ambito di applicazione del recupero a un solo beneficiario all'interno del gruppo. Tuttavia la Commissione può concludere nella decisione di recupero che le imprese che appartengono a un gruppo costituiscono un'unità economica ai sensi del diritto della concorrenza⁹⁰ o che altre imprese del gruppo hanno beneficiato dell'aiuto.
86. Nel caso di cui al paragrafo 85 la decisione di recupero può ingiungere allo Stato membro interessato di recuperare gli aiuti non soltanto dall'impresa che ne ha direttamente beneficiato, ma dall'intero gruppo di imprese che costituiscono un'unità economica o da alcuni dei soggetti giuridici appartenenti ad essa⁹¹.
87. In applicazione di siffatta decisione di recupero lo Stato membro interessato deve dimostrare alla Commissione di aver recuperato correttamente l'aiuto presso il beneficiario diretto o presso le altre imprese soggette all'obbligo di recupero.

4.3.2 Estensione dell'ordine di recupero; continuità economica

88. Se, nella fase di esecuzione della decisione di recupero, l'aiuto non può essere recuperato presso il beneficiario iniziale e risulta che è stato trasferito a un'altra impresa, lo Stato membro può dover estendere il recupero all'impresa che fruisce del vantaggio e garantire che l'obbligo di recupero non sia eluso⁹².
89. La Corte di giustizia ha introdotto una distinzione tra le due modalità per il trasferimento delle attività di un'impresa, vale a dire i) la vendita della totalità o di una parte dei suoi beni o attivi a seguito della quale l'attività non è più svolta dallo stesso soggetto giuridico ("accordo di cessione di beni" o "*asset deal*") e ii) la vendita delle azioni o quote, a seguito della quale l'impresa che ha beneficiato degli

⁸⁹ Cfr. sentenza della Corte di giustizia del 13 febbraio 2014, *Mediaset*, C-69/13, ECLI:EU:C:2014:71, punto 22.

⁹⁰ Secondo la giurisprudenza della Corte di giustizia, qualora persone fisiche o giuridiche, autonome giuridicamente, costituiscano un'unità economica, occorre considerarle una sola impresa ai fini del diritto dell'Unione in materia di concorrenza. Cfr. sentenza della Corte di giustizia del 12 luglio 1984, *Hydrotherm*, C-170/83, ECLI:EU:C:1984:271, punto 11.

⁹¹ Cfr. sentenza del Tribunale di primo grado del 29 giugno 2000, *DSG/Commissione*, T-234/95, ECLI:EU:T:2000:174, punto 124.

⁹² Cfr. sentenza del Tribunale del 13 settembre 2010, *Grecia/Commissione*, T-415/05, T-416/05 e T-423/05, ECLI:EU:T:2010:386, punti da 143 a 146.

aiuti conserva la propria personalità giuridica e continua a svolgere la propria attività ("accordo di cessione di azioni o quote" o "*share deal*")⁹³.

4.3.2.1 *Accordo di cessione di beni*

90. Nei casi in cui il beneficiario di aiuti incompatibili costituisca una nuova società o trasferisca beni o attivi a un'altra impresa perché porti avanti una parte o la totalità delle sue attività, il proseguimento di tali attività può protrarre la distorsione della concorrenza causata dall'aiuto. Pertanto, la società di nuova costituzione o l'acquirente dei beni possono, ove continuino a godere di detto vantaggio, essere tenuti al rimborso dell'aiuto in questione.
91. Nell'ipotesi di un accordo di cessione di beni la Commissione valuta caso per caso, sulla base di una serie di criteri non cumulativi, se esista continuità economica tra le imprese. In particolare, la Commissione può prendere in considerazione i seguenti elementi⁹⁴: i) l'oggetto del trasferimento (attivi⁹⁵ e passivi, mantenimento della forza lavoro e/o del personale con ruoli direttivi); ii) il prezzo del trasferimento⁹⁶; iii) l'identità degli azionisti o dei proprietari dell'impresa acquirente e di quella cedente; iv) il momento del trasferimento (durante l'indagine preliminare ai sensi dell'articolo 4 del regolamento di procedura o l'indagine formale ai sensi dell'articolo 6 dello stesso regolamento, o dopo l'adozione della decisione di recupero); v) la logica economica dell'operazione⁹⁷.

⁹³ Cfr. sentenza della Corte di giustizia del 29 aprile 2004, *Germania/Commissione ("SMI")*, C-277/00, ECLI:EU:C:2004:238, punti 78 e 84.

⁹⁴ La Commissione non è obbligata a tenere conto di tutti i criteri. In tal senso, cfr. sentenza del Tribunale del 28 marzo 2012, *Ryanair/Commissione*, T-123/09, ECLI:EU:T:2012:164, punti 155 e 156.

⁹⁵ Per quanto concerne l'oggetto dell'operazione, in linea di principio i beni venduti devono essere solo una parte di quelli detenuti dal beneficiario dell'aiuto. Quanto più ampia è la parte dell'impresa originaria che viene trasferita a un nuovo soggetto, tanto più probabile è che l'attività economica collegata ai beni venduti continui a beneficiare dell'aiuto incompatibile. Cfr. decisione (UE) 2015/1826 della Commissione, del 15 ottobre 2014, relativa all'aiuto di Stato SA.33797 — (2013/C) (ex 2013/NN) (ex 2011/CP) al quale la Slovacchia ha dato esecuzione in favore di NCHZ (GU L 269 del 15.10.2015, pag. 71). Per quanto riguarda la continuità economica, cfr. decisione della Commissione del 17 settembre 2008, Aiuti di Stato N 321/08, N 322/08 e N 323/08 - Grecia - Vendita di taluni attivi di Olympic Airlines/Olympic Airways Services; decisione della Commissione, del 12 novembre 2008, Aiuti di Stato N 510/2008 - Italia - Vendita dei beni della compagnia aerea Alitalia; decisione della Commissione del 4 aprile 2012, SA.34547 - Francia - *Reprise des actifs du groupe SERNAM dans le cadre de son redressement judiciaire*.

⁹⁶ Se le attività sono vendute attraverso una procedura di gara aperta, trasparente, non discriminatoria e non condizionata al migliore offerente, si presume in genere che sia pagato il prezzo di mercato. Questa impostazione è stata seguita nella decisione della Commissione dell'1.10.2014 relativa all'aiuto di Stato SA.31550 (2012/C) (ex 2012/NN) al quale la Germania ha dato esecuzione a favore del Nürburgring; nella decisione della Commissione del 27.3.2014 relativa all'aiuto di Stato SA.34572 (13/C) (ex 13/NN) cui la Grecia ha dato esecuzione a favore di Larco General Mining & Metallurgical Company S.A.; nella decisione della Commissione del 7.5.2015 relativa all'aiuto di Stato SA.35546 (2013/C) (ex 2012/NN) cui il Portogallo ha dato esecuzione a favore di Estaleiros Navais de Viana do Castelo S.A.

⁹⁷ La Commissione ha constatato l'esistenza di una continuità economica nel caso in cui non ci sono variazioni nel modo in cui l'attività è gestita, nell'oggetto delle attività o nella produzione. Ad esempio, cfr. decisione (UE) 2015/1826 della Commissione, del 15 ottobre 2014, relativa all'aiuto di Stato SA.33797 - (2013/C) (ex 2013/NN) (ex 2011/CP) al quale la Slovacchia ha dato esecuzione in favore di NCHZ (GU L 269 del 15.10.2015, pag. 71). Per contro, nel caso in cui siano dimostrati cambiamenti significativi nell'attività o nella strategia aziendale, la Commissione è del parere che non vi sia continuità economica. Cfr. decisione (UE) 2016/151 della Commissione, del 1° ottobre 2014, relativa all'aiuto di Stato SA.31550 - (2012/C) (ex 2012/NN) (ex 2011/CP) al quale la Germania ha dato esecuzione a favore del Nürburgring (GU L 34 del 10.2.2016, pag. 1); decisione (UE) 2016/152 della Commissione, del 1° ottobre 2014, relativa all'aiuto di Stato SA 27339 (12/C) (ex 11/NN) al quale la

4.3.2.2 *Accordo di cessione di azioni o quote*

92. La vendita delle azioni di un beneficiario di aiuti incompatibili a terzi non incide sull'obbligo del beneficiario di rimborsare tali aiuti⁹⁸.
93. Qualora le azioni dell'impresa alla quale sono stati concessi gli aiuti di Stato illegali siano vendute ma l'impresa conservi la sua personalità giuridica e continui ad effettuare le attività sovvenzionate dagli aiuti di Stato, lo Stato membro deve recuperare gli aiuti presso di essa⁹⁹. Infatti, è tale impresa che conserva il vantaggio rispetto ai concorrenti.

4.3.2.3 *Concentrazioni e altre riorganizzazioni tra imprese*

94. Oltre agli accordi di cessione di beni o di azioni o quote, uno Stato membro può essere chiamato a stabilire presso quale impresa debbano essere recuperati aiuti a seguito di una concentrazione o di un'altra forma di riorganizzazione aziendale. In questi casi lo Stato membro interessato deve individuare il successore legale del beneficiario iniziale dell'aiuto e recuperare l'aiuto presso il soggetto risultante al termine dell'operazione¹⁰⁰.

4.3.3 *I beneficiari di aiuti sotto forma di misure fiscali*

95. Per quanto riguarda il caso specifico dei regimi di agevolazione fiscale, lo Stato membro interessato deve individuare le imprese che hanno beneficiato di un vantaggio concesso mediante il regime e recuperare gli aiuti presso di loro.
96. Al fine di individuare il beneficiario non serve sapere se la misura di aiuto sia stata applicata correttamente dall'impresa nella dichiarazione fiscale o se, al contrario, abbia costituito una violazione delle norme nazionali applicabili¹⁰¹. La questione è se l'impresa abbia beneficiato di un'agevolazione fiscale che è stata dichiarata aiuto di Stato incompatibile con il mercato interno. Le procedure nazionali per affrontare la questione dell'applicazione errata o fraudolenta delle norme tributarie nazionali non possono compromettere il recupero immediato ed effettivo degli aiuti di Stato.

4.4 **Quantificazione degli importi da recuperare**

97. Se la decisione della Commissione già quantifica l'importo dell'aiuto, lo Stato membro è tenuto ad attuare la decisione adottata dalla Commissione. Se lo Stato membro contesta la quantificazione dell'importo dell'aiuto, occorre adire gli organi giurisdizionali dell'Unione. Ne consegue che lo Stato membro deve recuperare l'importo dell'aiuto stabilito nella decisione di recupero, a meno che e fintanto che tale decisione non sia stata sospesa o annullata da un organo giurisdizionale dell'Unione.

Germania ha dato esecuzione a favore dell'aeroporto di Zweibrücken e delle compagnie che utilizzano l'aeroporto (GU L 34 del 10.2.2016, pag. 68). In ogni caso, nella valutazione relativa alla continuità economica tra due imprese si ritiene che la logica economica non sia l'unico elemento determinante.

⁹⁸ Cfr. sentenza della Corte di giustizia del 29 aprile 2004, *Germania/Commissione ("SMI")*, C-277/00, ECLI:EU:C:2004:238, punto 81.

⁹⁹ Cfr. sentenza della Corte di giustizia del 1° ottobre 2015, *Electrabel e Dunamenti Erőmű/Commissione*, C-357/14 P, ECLI:EU:C:2015:642, punto 113.

¹⁰⁰ A tali fine, cfr. sentenza della Corte di giustizia del 7 marzo 2018, *SNCF Mobilités/Commissione*, C-127/16 P, ECLI:EU:C:2018:165.

¹⁰¹ Cfr. sentenza della Corte di giustizia del 14 luglio 2011, *Commissione/Italia ("Tremonti bis")*, C-303/09, ECLI:EU:C:2011:483, punto 43.

98. Se nella decisione di recupero la Commissione non ha quantificato l'importo preciso dell'aiuto da recuperare, lo Stato membro interessato deve quantificare l'aiuto da recuperare presso ciascun beneficiario applicando il metodo stabilito nella decisione di recupero.
99. La Commissione impone allo Stato membro di recuperare tutti gli aiuti, a meno che al momento della concessione essi soddisfacessero i requisiti applicabili stabiliti i) da un regolamento che dichiara alcune categorie di aiuti compatibili con il mercato interno in applicazione degli articoli 107 e 108 del TFUE ("regolamento di esenzione per categoria") o ii) da un regolamento che stabilisce che il sostegno pubblico non soddisfa tutti i criteri dell'articolo 107, paragrafo 1, del TFUE ed è quindi esentato dall'obbligo di notifica di cui all'articolo 108, paragrafo 3, del TFUE ("regolamento *de minimis*"); o iii) da una precedente e diversa decisione della Commissione¹⁰².
100. La Commissione può accettare l'applicazione retroattiva della norma *de minimis* alle condizioni seguenti:
- l'intero importo dell'aiuto illegale deve essere inferiore alla soglia *de minimis*¹⁰³; a questo proposito, non è consentito utilizzare importi medi per beneficiario in quanto ciò non garantisce che nessuna impresa abbia beneficiato di un importo totale superiore alla soglia¹⁰⁴;
 - in sede di controllo a posteriori dell'importo degli aiuti *de minimis* concessi nell'arco di tre esercizi finanziari annuali, lo Stato membro deve considerare ogni periodo di tre anni che comprende la data in cui sono stati concessi gli aiuti che si presume debbano essere esclusi dal recupero¹⁰⁵; e
 - devono essere rispettate tutte le condizioni di cui al regolamento applicabile¹⁰⁶.
101. Per il calcolo dell'importo da recuperare, lo Stato membro può anche tener conto del fatto che il beneficiario abbia pagato imposte sul reddito sull'importo ricevuto. In tal caso (ossia quando l'importo lordo dell'aiuto non corrisponde all'importo netto) lo Stato membro può, in conformità della propria normativa fiscale, tenere conto del pagamento già effettuato a titolo di imposta sul reddito e recuperare soltanto l'importo netto ricevuto dal beneficiario.

¹⁰² Cfr., per esempio, decisione della Commissione, dell'11 luglio 2001, relativa al regime di aiuti di Stato applicato dalla Spagna a favore di alcune imprese di recente costituzione in Álava (GU L 314 del 18.11.2002, pag. 1, punto 90).

¹⁰³ Cfr. sentenza del Tribunale del 20 settembre 2011, *Regione autonoma della Sardegna e altri/Commissione*, T-394/08, T-408/08, T-453/08 e T-454/08, ECLI:EU:T:2011:493, punti da 310 a 312, confermata dalla sentenza della Corte di giustizia del 13 giugno 2013, *HGA e altri/Commissione*, da C-630/11 P a C-633/11 P, ECLI:EU:C:2013:387.

¹⁰⁴ Cfr. sentenza della Corte di giustizia del 13 settembre 2017, *Commissione/Belgio*, C-591/14, ECLI:EU:C:2017:670, punto 46.

¹⁰⁵ Ad esempio uno Stato membro, se fa valere nel 2018 che un vantaggio concesso il 31 dicembre 2014 potrebbe essere considerato retroattivamente un aiuto *de minimis*, deve dimostrare che, anche considerando il nuovo aiuto *de minimis*, le soglie applicabili non sono superate in nessuno dei seguenti periodi di tre anni: 2012-2014, 2013-2015 e 2014-2016. Ne consegue che la Commissione può consentire l'inclusione retroattiva di tale presunto aiuto *de minimis* soltanto a condizione che non sia mai superata la soglia *de minimis* applicabile.

¹⁰⁶ Come stabilito anche nel regolamento (UE) n. 1407/2013 della Commissione, del 18 dicembre 2013, relativo all'applicazione degli articoli 107 e 108 del trattato sul funzionamento dell'Unione europea agli aiuti "de minimis" (GU L 352 del 24.12.2013, pag. 1).

102. Invece, se non ha pagato imposte sul reddito sull'importo ricevuto (ossia quando l'importo lordo dell'aiuto equivale all'importo netto), il beneficiario di un aiuto illegale e incompatibile deve rimborsare l'importo lordo dell'aiuto ricevuto.
103. In ogni caso, lo Stato membro interessato deve assicurare che il beneficiario dell'aiuto non possa godere di un'ulteriore riduzione d'imposta adducendo il fatto che il rimborso gli ha diminuito il reddito imponibile.

4.4.1 Misure fiscali

104. Per quanto riguarda un aiuto di Stato concesso tramite agevolazioni fiscali, "il ripristino dello *status quo ante* implica il ritorno, per quanto possibile, alla situazione che si sarebbe verificata se le operazioni in esame si fossero realizzate senza concessione della riduzione d'imposta"¹⁰⁷.
105. Di conseguenza lo Stato membro interessato deve calcolare l'importo corretto dell'imposta che l'impresa avrebbe dovuto versare senza la misura di aiuto illegale. La quantificazione può basarsi solo sulle scelte effettivamente compiute in passato, senza prendere in considerazione scelte alternative ipotetiche che sarebbero state disponibili¹⁰⁸. Possono essere prese in considerazione, se del caso, solo deduzioni applicabili automaticamente previste dal diritto nazionale e internazionale, o dalla decisione di recupero.
106. Ad esempio, se lo Stato membro aumenta la base imponibile a seguito della dichiarazione della Commissione sull'incompatibilità di una deduzione fiscale, potrebbero in linea di principio essere applicate comunque altre deduzioni fiscali che erano già disponibili al momento del pagamento della prima imposta¹⁰⁹.
107. La riservatezza dei documenti fiscali non è una giustificazione valida per non fornire le prove richieste in questo contesto.
108. A norma del diritto nazionale, al fine di riscuotere gli importi a titolo di imposta (inclusi gli aiuti di Stato concessi sotto forma di agevolazioni fiscali), le autorità fiscali dello Stato membro interessato potrebbero trovarsi nell'obbligo di effettuare verifiche fiscali interne prima dell'effettivo recupero. Tali verifiche sono accettabili a condizione che i) diano luogo a un recupero entro il termine stabilito e ii) sia rispettata la metodologia stabilita nella decisione per la quantificazione dell'aiuto da recuperare.

4.4.2 Calcolo degli interessi di recupero

109. Ai sensi dell'articolo 16, paragrafo 2, del regolamento di procedura, all'aiuto da recuperare ai sensi di una decisione di recupero si aggiungono gli interessi che decorrono dalla data in cui l'aiuto è divenuto disponibile per il beneficiario fino alla

¹⁰⁷ Cfr. sentenza della Corte di giustizia del 15 dicembre 2005, *Unicredito Italiano*, C-148/04, ECLI:EU:C:2005:774, punto 117.

¹⁰⁸ Cfr. sentenza della Corte di giustizia del 15 dicembre 2005, *Unicredito Italiano*, C-148/04, ECLI:EU:C:2005:774, punti da 118 a 119.

¹⁰⁹ In tal caso devono essere rispettate le seguenti condizioni: i) le deduzioni non devono comportare (nuovi) aiuti di Stato; ii) le deduzioni devono riguardare tutti i contribuenti allo stesso modo; iii) le deduzioni si applicano mediante una norma che era in vigore al momento della concessione dell'aiuto incompatibile; e iv) le imprese ammissibili alle deduzioni devono beneficiarne automaticamente (vale a dire che l'applicazione della deduzione non richiede la previa autorizzazione dello Stato membro né l'attivazione di un'opzione in tempo utile da parte del contribuente).

data del recupero¹¹⁰. In conformità del regolamento di esecuzione gli interessi sono calcolati secondo il regime dell'interesse composto¹¹¹.

110. Spetta allo Stato membro interessato quantificare l'esatto ammontare degli interessi da recuperare. Per agevolarlo in tale compito la Commissione ha messo a disposizione uno strumento per calcolare gli interessi secondo le norme stabilite dal regolamento di esecuzione¹¹².

4.5 Notifica degli ordini di recupero

111. Lo Stato membro cui è destinata la decisione di recupero deve ingiungere al beneficiario di rimborsare l'aiuto incompatibile con il mercato interno entro il periodo fissato nella decisione. La notifica immediata dell'ordine di recupero, che impone il rimborso dell'aiuto di Stato entro il termine per il recupero, è fondamentale al fine di garantire il soddisfacimento dei requisiti stabiliti all'articolo 16, paragrafo 3, del regolamento di procedura (cfr. paragrafo 17).

112. La natura e le caratteristiche dell'ordine di recupero possono variare in funzione, tra l'altro, dell'autorità che concede l'aiuto, delle modalità di concessione dell'aiuto incompatibile e del suo importo. A prescindere dalle peculiarità dell'ordinamento giuridico nazionale, moduli e procedure standardizzati per la notifica degli ordini di recupero possono contribuire a una tempestiva ed effettiva esecuzione delle decisioni di recupero.

113. Il rinvio al diritto nazionale implica altresì che, in linea di principio, si applicano tutte le norme e procedure dell'ordinamento giuridico dello Stato membro interessato, a prescindere dalla fonte. Pertanto, per i beneficiari degli aiuti che non hanno la sede o una stabile organizzazione nel territorio dello Stato membro interessato, la notifica degli ordini di recupero può essere disciplinata dalle norme e procedure previste negli accordi internazionali o dal diritto internazionale privato applicabili in tale Stato membro.

114. In virtù del principio di leale cooperazione, gli Stati membri sono tenuti ad avvertire al più presto la Commissione qualora prevedano difficoltà a notificare un ordine di recupero.

4.6 Esecuzione provvisoria del recupero

115. Nei casi in cui la decisione di recupero sia ancora soggetta a mezzi di ricorso, lo Stato membro può accettare il rimborso provvisorio degli aiuti da recuperare.

116. Lo Stato membro interessato può prendere in considerazione il recupero provvisorio nella misura in cui sia tale da garantire l'eliminazione completa, anche se provvisoria, della distorsione della concorrenza provocata dall'aiuto incompatibile. A tal fine deve accertarsi che il beneficiario cessi di godere del vantaggio derivante dall'aiuto illegale e incompatibile. Lo Stato membro interessato dovrebbe giustificare alla

¹¹⁰ Nel caso delle decisioni di recupero soggette a procedimento giudiziario, gli interessi di recupero sono calcolati anche per i periodi durante i quali la decisione è stata sospesa con ordinanza dal giudice adito o annullata da una sentenza di primo grado successivamente ribaltata dalla Corte di giustizia. A tal fine, cfr. sentenza della Corte di giustizia del 12 febbraio 2008, *CELF e Ministre de la Culture et de la Communication ("CELF I")*, C-199/06, ECLI:EU:C:2008:79, punti da 56 a 58 e 69.

¹¹¹ Dal 1° agosto 1997 i tassi di riferimento e di attualizzazione (in %) sono pubblicati sul sito Internet della direzione generale della Concorrenza della Commissione europea.

¹¹² L'accesso allo strumento è concesso in seguito a una procedura di registrazione a livello sia nazionale che dell'Unione, la quale garantisce che possano accedervi solo gli operatori autorizzati delle autorità dello Stato membro interessato e dei servizi della Commissione.

Commissione la necessità di misure provvisorie e presentare una descrizione esauriente delle misure provvisorie previste.

117. L'esecuzione provvisoria della decisione di recupero può essere conseguita, ad esempio, mediante versamento da parte del beneficiario dell'importo totale in un deposito a garanzia¹¹³. La Commissione è pronta a condividere esempi di depositi a garanzia idonei. Gli Stati membri possono inoltre presentare alla Commissione uno specifico accordo su un deposito a garanzia che soddisfi le condizioni menzionate al paragrafo 116.
118. La prestazione di garanzie per il futuro pagamento dell'importo da recuperare non è invece un provvedimento provvisorio adeguato, in quanto l'aiuto è lasciato nel frattempo a disposizione del beneficiario.
119. In alternativa, se è previsto dal diritto nazionale, il beneficiario può scegliere di rimborsare l'importo dell'aiuto e gli interessi di recupero allo Stato membro ai sensi di una specifica clausola in base alla quale l'aiuto viene restituito al beneficiario se l'esito definitivo del contenzioso in corso risulta essere a suo favore.
120. In casi eccezionali possono essere utilizzati altri mezzi di esecuzione provvisoria, purché siano rispettati i principi di cui sopra. In assenza di immediato recupero definitivo, gli Stati membri dovrebbero avvalersi di qualsiasi disposizione vigente nel rispettivo ordinamento giuridico che consenta alle loro autorità di ordinare il pagamento provvisorio dell'aiuto¹¹⁴, anche se la disposizione non è concepita ai fini specifici del recupero degli aiuti di Stato¹¹⁵.

4.7 Mezzi alternativi di recupero

121. Qualora lo Stato membro preveda il recupero con un mezzo diverso dal pagamento in denaro, incombe ad esso fornire alla Commissione ogni informazione che consenta a quest'ultima di verificare se il mezzo scelto costituisca un'esecuzione idonea di tale decisione¹¹⁶. La Commissione accetta mezzi alternativi di recupero soltanto se: i) sono uno strumento idoneo a ristabilire le condizioni di mercato che sono state falsate dalla misura di aiuto illegale, ii) sono in grado di essere identificati come tali

¹¹³ Il versamento dell'importo totale dell'aiuto, compresi gli interessi di recupero, su un deposito a garanzia può essere disciplinato da un accordo specifico, firmato dallo Stato membro, da una banca o un amministratore fiduciario e dal beneficiario dell'aiuto, con cui le parti convengono che l'importo depositato sarà sbloccato a favore dell'una o dell'altra parte a seconda dell'esito finale del contenzioso. Inoltre, se del caso al destinatario di tale importo incomberanno anche le perdite o spetteranno gli utili generati dall'importo da recuperare nel periodo durante il quale è stato mantenuto a titolo di garanzia. Qualora la sentenza definitiva degli organi giurisdizionali dell'Unione accolga solo parzialmente la decisione di recupero comportando la riduzione dell'importo da recuperare, i fondi tenuti a titolo di garanzia, compresi eventuali utili o perdite, devono essere trasferiti, proporzionalmente, allo Stato membro interessato e al beneficiario dell'aiuto.

¹¹⁴ Ad esempio, il diritto francese prevede che i giudici nazionali possano ordinare il pagamento provvisorio dell'aiuto (in attesa dell'esito del procedimento sul caso) se l'obbligo di rimborsare l'aiuto non può essere messo seriamente in discussione. Questa domanda di pagamento intermedia (denominata "*référé-provision*") può essere autorizzata per un ordine di recupero emesso a seguito di una decisione della Commissione.

¹¹⁵ Ad esempio, alcuni Stati membri non dispongono di norme che consentono alle autorità responsabili del recupero di ordinare pagamenti provvisori ai sensi della normativa fiscale, ma hanno disposizioni analoghe nell'ambito del diritto civile. In tali casi lo Stato membro dovrebbe utilizzare le norme che consentono l'esecuzione provvisoria della decisione, a prescindere dalla procedura scelta per l'esecuzione.

¹¹⁶ Cfr. sentenza della Corte di giustizia del 7 luglio 2009, *Commissione/Grecia ("Olympic Airways II")*, C-369/07, ECLI:EU:C:2009:428, punto 79.

dalla Commissione e dagli altri interessati¹¹⁷, e iii) lo Stato membro dimostra che hanno un effetto equivalente a un pagamento in denaro.

122. La Commissione riceve regolarmente richieste di accettazione di recuperi attuati tramite mezzi alternativi, come il recupero in natura o la compensazione di crediti relativi agli aiuti di Stato contro crediti esistenti detenuti dal beneficiario dell'aiuto nei confronti dello Stato membro in questione.
123. La Commissione può accettare il recupero in natura solo in casi eccezionali, se sono soddisfatte le condizioni citate nel punto 121 e se lo Stato membro interessato agisce in conformità con i seguenti principi di base.
- Il valore delle attività deve essere stabilito in modo obiettivo, in modo da permettere alla Commissione di concludere che è equivalente all'importo del recupero, compresi adeguati interessi di recupero.
 - Il recupero in natura deve essere consentito in base al diritto nazionale. Lo Stato membro deve informare la Commissione delle pertinenti disposizioni giuridiche a livello nazionale che lo prevedono.
 - Occorre evitare che siano svolte attività economiche utilizzando le attività del beneficiario per un dato periodo di tempo dopo la decisione (almeno fino al completo ammortamento delle attività secondo le norme contabili generalmente applicate). Al riguardo si rimanda ai criteri per valutare l'esistenza di una continuità economica di cui al paragrafo 91.
124. La Commissione può accettare la compensazione dei crediti solo in casi eccezionali, se lo Stato membro interessato agisce in conformità con i seguenti principi di base:
- la possibilità di compensazione dei crediti è prevista dal diritto nazionale;
 - i crediti sono certi, liquidi ed esigibili; e
 - le misure adottate sono pienamente trasparenti al fine di consentire alla Commissione di accertarne l'idoneità a eliminare la distorsione della concorrenza causata dagli aiuti.
125. Il differimento del recupero o i pagamenti scaglionati al di là del termine per il recupero implicherebbero che l'obbligo di recupero non sia attuato senza indugio e pertanto non sono ammissibili.

4.8 Procedure di insolvenza

126. In linea di principio il beneficiario che non è in grado di restituire l'aiuto percepito e gli interessi di recupero dovuti sopravvive nel mercato solo grazie a tale aiuto. Pertanto, per ripristinare la situazione nel mercato interno retroattivamente mediante la soppressione dell'aiuto, il beneficiario deve uscire dal mercato interno senza lasciarvi alcun successore legale ed economico (cfr. sezione 4.3.2).
127. Al fine di recuperare l'aiuto da un beneficiario in stato di insolvenza, lo Stato membro può soltanto agire sui suoi beni e provocarne la liquidazione se il beneficiario non è in grado di rimborsare l'aiuto, o adottare qualsiasi altra misura che consenta di recuperare l'aiuto come previsto dal diritto nazionale¹¹⁸. A tale proposito,

¹¹⁷ Cfr. sentenza della Corte di giustizia del 12 dicembre 2002, *Commissione/Germania*, C-209/00, ECLI:EU:C:2002:747, punti da 57 a 58.

¹¹⁸ Cfr. sentenza della Corte di giustizia del 17 gennaio 2018, *Commissione/Grecia ("United Textiles")*, C-363/16, ECLI:EU:C:2018:12, punto 36.

il recupero dell'aiuto mediante procedure finalizzati alla liquidazione del beneficiario non può in linea di principio essere considerato sproporzionato rispetto agli obiettivi del TFUE¹¹⁹. Lo Stato membro interessato deve quindi portare avanti tali procedure in qualità di azionista o creditore, se del caso¹²⁰.

128. A partire dal momento in cui il beneficiario dell'aiuto è soggetto a procedura di insolvenza, il ripristino della situazione anteriore e l'eliminazione della distorsione di concorrenza risultante dall'aiuto possono essere conseguiti con l'ammissione al passivo del credito relativo alla restituzione degli aiuti in questione purché ciò sia immediatamente seguito i) dal recupero dell'importo totale, o, se il recupero risulta comunque impossibile, ii) dalla liquidazione dell'impresa e dalla cessazione definitiva della sua attività¹²¹.
129. Per quanto riguarda la prima condizione menzionata al paragrafo 128, lo Stato membro interessato deve ottenere l'ammissione dell'importo da recuperare, vale a dire l'aiuto incompatibile, insieme agli interessi di recupero maturati fino al rimborso completo o fino a una data anteriore se, ai sensi del diritto nazionale, l'interesse cessa di maturare per tutti i creditori a tale data anteriore (ad esempio la data di avvio del procedura di insolvenza). Gli Stati membri devono ottenere l'ammissione dell'importo nominale dell'aiuto e degli interessi di recupero allo stesso rango.
130. Per quanto riguarda la seconda condizione di cui al paragrafo 128, anche se alcuni Stati membri prevedono procedure volti alla ristrutturazione o al proseguimento temporaneo di alcune o di tutte le attività delle imprese insolventi, occorre disapplicare tali procedure quando non garantiscono il recupero entro il termine per il recupero¹²².
131. Pertanto, se al comitato dei creditori è proposto un piano che prevede la continuazione dell'attività del beneficiario dell'aiuto, le autorità dello Stato membro interessato possono appoggiarlo unicamente se garantisce il recupero dell'importo totale da recuperare entro il termine per il recupero. Uno Stato membro non può rinunciare a parte della sua richiesta di recupero se il beneficiario continua l'attività dopo il termine per il recupero. Allo stesso modo, uno Stato membro non può accettare nessuna altra soluzione che non porti o al recupero dell'importo totale da recuperare o alla cessazione immediata dell'attività del beneficiario dell'aiuto¹²³.
132. In alcuni casi sono gli azionisti del beneficiario dell'aiuto che decidono volontariamente di liquidarlo al di fuori di una procedura condotta da un giudice o sotto la sua sorveglianza. Indipendentemente dalla procedura scelta si applicano gli stessi principi delineati nella presente sezione.
133. Tutti gli organi dello Stato membro interessato, ivi compresi i giudici, devono disapplicare qualsiasi disposizione della normativa nazionale sulle procedure di insolvenza o qualsiasi norma nazionale in materia di liquidazione volontaria che,

¹¹⁹ Cfr. sentenza della Corte di giustizia del 21 marzo 1990, *Belgio/Commissione ("Tubemeuse")*, C-142/87, ECLI:EU:C:1990:125, punti da 65 a 66.

¹²⁰ Cfr. sentenza della Corte di giustizia del 17 gennaio 2018, *Commissione/Grecia ("United Textiles")*, C-363/16, ECLI:EU:C:2018:12, punto 38.

¹²¹ Cfr. sentenza della Corte di giustizia dell'11 dicembre 2012, *Commissione/Spagna ("Magefesa II")*, C-610/10, ECLI:EU:C:2012:781, punti 72 e 104.

¹²² In tal senso, cfr. sentenza del Tribunale del 21 ottobre 2014, *Italia/Commissione*, T-268/13, ECLI:EU:T:2014:900, punti da 62 a 64.

¹²³ Come indicato al punto 59, l'obiettivo del procedimento di recupero non è massimizzare le entrate per lo Stato membro, ma eliminare immediatamente la distorsione della concorrenza nel mercato interno.

lasciando l'aiuto da recuperare a disposizione del beneficiario, non garantisca l'esecuzione immediata ed effettiva della decisione di recupero della Commissione. Allo stesso modo, la Commissione ritiene che lo Stato membro debba opporsi a qualsiasi decisione adottata dai giudici nazionali in violazione del diritto dell'Unione¹²⁴.

134. La liquidazione del beneficiario di un aiuto avviene nel momento in cui questo cessa l'attività e i suoi beni e le sue partecipazioni sono venduti a condizioni di mercato¹²⁵. Si applicano le norme nazionali, ma la vendita deve essere sempre effettuata mediante procedura aperta, trasparente e non discriminatoria. La valutazione dei beni dovrebbe essere effettuata da un esperto indipendente. In base all'esperienza della Commissione, tali requisiti sono generalmente soddisfatti in caso di procedura fallimentare svolta sotto controllo del giudice. Per evitare che l'acquirente dei beni sia tenuto a rimborsare l'aiuto, lo Stato membro deve garantire che non vi sia una continuità economica (cfr. sezione 4.3.2).

4.9 Chiusura provvisoria e definitiva dei procedimenti di recupero

135. Negli ultimi anni la Commissione ha sviluppato una prassi interna di "chiusura provvisoria" dei procedimenti di recupero, la quale si applica ai casi in cui la decisione di recupero è già attuata a titolo provvisorio dallo Stato membro ma non può essere considerata eseguita definitivamente a causa di: i) contenziosi in corso a livello nazionale o dell'Unione; ii) procedimenti amministrativi nazionali in corso che possono ancora incidere sul rispetto dell'obbligo di recupero; o iii) procedimenti di insolvenza pendenti in cui i crediti relativi agli aiuti di Stato sono stati iscritti regolarmente al rango adeguato.
136. In virtù del principio di leale cooperazione, la Commissione si adopera per comunicare allo Stato membro interessato il momento in cui chiude il procedimento di recupero in via provvisoria.
137. In seguito alla chiusura provvisoria del procedimento di recupero lo Stato membro interessato deve tenere la Commissione aggiornata e continuare a fornire informazioni e prove almeno una volta all'anno.
138. Anche la Commissione continua a informare lo Stato membro interessato riguardo alla propria valutazione dello stato della procedura. Con lettera dei propri servizi lo informa inoltre quando il procedimento di recupero è chiuso in via definitiva. A tal punto il procedimento di recupero è altresì depennato dall'elenco dei casi di aiuti di Stato con procedimenti di recupero pendenti pubblicato sul sito web della direzione generale della Concorrenza della Commissione¹²⁶.
139. Né la chiusura provvisoria né la chiusura definitiva del procedimento di recupero impedisce alla Commissione, se necessario, di riesaminare più approfonditamente il caso o di riaprirlo. In particolare ciò avverrebbe qualora sorgessero nuovi elementi che modificano le circostanze o i fatti che hanno portato alla chiusura.

¹²⁴ In tal senso, cfr. sentenza della Corte di giustizia del 17 novembre 2011, *Commissione/Italia* ("*Interventi a favore dell'occupazione II*"), C-496/09, ECLI:EU:C:2011:740, punto 74.

¹²⁵ Cfr. sentenza della Corte di giustizia del 29 aprile 2004, *Germania/Commissione* ("*SMI*"), C-277/00, ECLI:EU:C:2004:238, punto 86.

¹²⁶ Cfr. http://ec.europa.eu/competition/state_aid/studies_reports/recovery.html.

5. CONTENZIOSO DINANZI AI GIUDICI NAZIONALI

140. L'esecuzione delle decisioni di recupero può dare luogo a contenziosi dinanzi ai giudici nazionali. In base all'esperienza della Commissione, i procedimenti dinanzi ai giudici amministrativi, se disponibili, tendono a garantire una più rapida esecuzione degli ordini di recupero rispetto ai procedimenti in sede civile.
141. Si possono distinguere due principali categorie di contenzioso inerenti al recupero: i) le azioni promosse dall'autorità incaricata del recupero volte a ottenere un provvedimento del giudice per obbligare il beneficiario reticente a rimborsare l'aiuto; ii) le azioni promosse dai beneficiari per impugnare l'ordine di recupero, comprese le misure esecutive per garantire il recupero.
142. Se i provvedimenti nazionali di esecuzione sono impugnati, vi è il rischio che l'esecuzione della decisione di recupero sia ritardata.
143. Se il beneficiario dell'aiuto chiede la sospensione temporanea dei provvedimenti nazionali di esecuzione della decisione di recupero invocando la presunta illegittimità della stessa, il giudice nazionale deve valutare se il caso di specie riunisca le condizioni stabilite dalla Corte di giustizia europea nelle cause *Zuckerfabrik*¹²⁷ e *Atlanta*¹²⁸. Secondo tale giurisprudenza, la sospensione temporanea può essere concessa da un giudice nazionale a condizione che siano soddisfatte le seguenti condizioni cumulative¹²⁹:
- (i) il giudice nutre gravi riserve sulla validità dell'atto dell'Unione e provvede a deferire alla Corte di giustizia la questione di validità dell'atto impugnato, nell'ipotesi in cui tale questione non le sia già stata deferita¹³⁰;
 - (ii) ricorrono gli estremi dell'urgenza, nel senso che la sospensione temporanea è necessaria per evitare che la parte che la richiede subisca un danno grave e irreparabile;
 - (iii) il giudice tiene pienamente conto dell'interesse dell'Unione; e
 - (iv) nella valutazione di tutte queste condizioni, il giudice rispetta le pronunce della Corte di giustizia o del Tribunale in ordine alla legittimità dell'atto dell'Unione o in ordine a una domanda di concessione di misure provvisorie diretta alla concessione di una sospensione temporanea analoga a livello europeo.
144. Se non sono soddisfatte le condizioni di cui al paragrafo 143, lo Stato membro interessato non può avvalersi delle decisioni nazionali che hanno disposto provvedimenti provvisori per giustificare l'omessa esecuzione della decisione¹³¹. In

¹²⁷ Cfr. sentenza della Corte di giustizia del 21 febbraio 1991, *Zuckerfabrik Süderdithmarschen e Zuckerfabrik Soest/Hauptzollamt Itzehoe e Hauptzollamt Paderborn*, C-143/88 e C-92/89, ECLI:EU:C:1991:65, punto 23 e seguenti.

¹²⁸ Cfr. sentenza della Corte di giustizia del 9 novembre 1995, *Atlanta Fruchthandelsgesellschaft e altri (I)/Bundesamt für Ernährung und Forstwirtschaft*, C-465/93, ECLI:EU:C:1995:369, punto 51.

¹²⁹ Cfr. sentenza della Corte di giustizia del 29 marzo 2012, *Commissione/Italia ("Industria alberghiera in Sardegna")*, C-243/10, ECLI:EU:C:2012:182, punto 48.

¹³⁰ Cfr. sentenza della Corte di giustizia del 14 luglio 2011, *Commissione/Italia ("Tremonti bis")*, C-303/09, ECLI:EU:C:2011:483, punto 46.

¹³¹ Cfr. sentenza della Corte di giustizia del 6 ottobre 2011, *Commissione/Italia ("Venezia e Chioggia I")*, C-302/09, ECLI:EU:C:2011:634, punto 50.

tale contesto, spetta allo Stato membro dimostrare che tutte le condizioni siano soddisfatte¹³².

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

145. Qualora lo Stato membro interessato non si conformi alla decisione di recupero e non sia stato in grado di dimostrare l'esistenza dell'impossibilità assoluta, la Commissione può avviare il procedimento di infrazione. A determinate condizioni, la Commissione può chiedere allo Stato membro interessato anche di sospendere l'erogazione di un nuovo aiuto compatibile al beneficiario o ai beneficiari in questione.

6.1 Procedimento d'infrazione

146. Le violazioni delle disposizioni del TFUE concernenti gli aiuti di Stato incidono sugli scambi e colpiscono direttamente gli interessi degli altri operatori che non beneficiano dello stesso tipo di aiuti sui mercati in questione.

6.1.1 Azione a norma dell'articolo 108, paragrafo 2, del TFUE

147. Data l'importanza delle norme sugli aiuti di Stato per la protezione della concorrenza e per il buon funzionamento del mercato interno, l'articolo 108, paragrafo 2, del TFUE sancisce che, qualora lo Stato membro interessato non si conformi alla decisione di recupero entro il termine stabilito, la Commissione può adire direttamente la Corte di giustizia. Infatti, a differenza dell'articolo 258 del TFUE, l'articolo 108, paragrafo 2, del TFUE non prevede una fase precontenziosa¹³³.

148. Per adire la Corte di giustizia ai sensi dell'articolo 108, paragrafo 2, del TFUE, la Commissione deve anzitutto stabilire quale obbligo imposto allo Stato membro dalla decisione di recupero non sia stato rispettato. In generale, la decisione di recupero comprende due tipi di obblighi: i) l'obbligo di comunicare alla Commissione le misure adottate o da adottare per attuare la decisione entro due mesi dalla sua notifica e di tenerla informata circa lo stato di avanzamento del caso dopo il termine per il recupero; e ii) l'obbligo di eseguire il recupero dell'aiuto di Stato entro il termine per il recupero.

149. Di conseguenza, la violazione dell'uno o dell'altro obbligo, nonché di qualsiasi altro obbligo stabilito nella decisione di recupero, può portare a un'azione a norma dell'articolo 108, paragrafo 2, del TFUE. Anche se è constatata l'esistenza di un'infrazione se il relativo obbligo non è stato rispettato entro il termine per il recupero, gli Stati membri restano tenuti ad eseguire il recupero dell'aiuto illegale anche dopo la scadenza del termine per il recupero.

150. L'obbligo di recupero è un obbligo di risultato. Per eliminare le distorsioni della concorrenza causate dagli aiuti, gli Stati membri devono riuscire a recuperare l'importo totale da recuperare¹³⁴.

¹³² Cfr. sentenza della Corte di giustizia del 17 settembre 2015, *Commissione/Italia* ("Venezia e Chioggia II"), C-367/14, ECLI:EU:C:2015:611, punto 50.

¹³³ Cfr. sentenza della Corte di giustizia del 3 luglio 2001, *Commissione/Belgio*, C-378/98, ECLI:EU:C:2001:370, punto 26.

¹³⁴ Cfr. sentenza della Corte di giustizia del 17 gennaio 2018, *Commissione/Grecia* ("United Textiles"), C-363/16, ECLI:EU:C:2018:12, punto 34; sentenza della Corte di giustizia del 24 gennaio 2013, *Commissione/Spagna* ("Magefesa"), C-529/09, ECLI:EU:C:2013:31, punto 91.

151. La Commissione prende sistematicamente in considerazione l'ipotesi dell'avvio di un'azione giudiziaria qualora il recupero non venga effettuato, indipendentemente dalle cause¹³⁵ e quale che sia l'amministrazione o l'organo nazionale che a livello interno ha responsabilità dell'inadempimento dell'obbligo di recupero¹³⁶.
152. La decisione di avviare un'azione giudiziaria è a discrezione della Commissione, che decide caso per caso, alla luce dell'impegno dello Stato membro e delle azioni già intraprese al fine di eseguire la decisione¹³⁷. La Commissione può anche tener conto del fatto che l'aiuto sia stato recuperato parzialmente e, in tal caso, in quale percentuale.

6.1.2 Azioni a norma dell'articolo 260, paragrafo 2, del TFUE

153. Ai sensi dell'articolo 260, paragrafo 2, del TFUE, se ritiene che lo Stato membro non abbia rispettato gli obblighi stabiliti nella sentenza a norma dell'articolo 108, paragrafo 2, del TFUE, la Commissione, dopo aver posto tale Stato in condizione di presentare osservazioni, può adire la Corte di giustizia.

¹³⁵ Ciò non pregiudica la possibilità di dimostrare l'impossibilità assoluta di recuperare l'aiuto.

¹³⁶ Cfr. sentenza della Corte di giustizia del 30 settembre 2003, *Köbler*, C-224/01, ECLI:EU:C:2003:513, punti da 31 a 33.

¹³⁷ Dall'adozione della comunicazione del 2007 sul recupero, la Corte di giustizia ha deciso su varie questioni ad essa deferite dalla Commissione ai sensi dell'articolo 108, paragrafo 2, del TFUE. Cfr. sentenza della Corte di giustizia del 17 gennaio 2018, *Commissione/Grecia ("United Textiles")*, C-363/16, ECLI:EU:C:2018:12; sentenza della Corte di giustizia del 9 novembre 2017, *Commissione/Grecia ("Larco")*, C-481/16, ECLI:EU:C:2017:845; sentenza della Corte di giustizia del 9 luglio 2015, *Commissione/Francia ("Lignes maritimes Marseille-Corse")*, C-63/14, ECLI:EU:C:2015:458; sentenza della Corte di giustizia del 6 maggio 2015, *Commissione/Germania ("Deutsche Post")*, C-674/13, ECLI:EU:C:2015:302; sentenza della Corte di giustizia dell'11 settembre 2014, *Commissione/Germania ("Birja Gruppe")*, C-527/12, ECLI:EU:C:2014:2193; sentenza della Corte di giustizia del 5 giugno 2014, *Commissione/Italia ("Esenzione dall'accisa")*, C-547/11, ECLI:EU:C:2014:1319; sentenza della Corte di giustizia del 12 dicembre 2013, *Commissione/Italia ("Tariffa elettrica agevolata")*, C-411/12, ECLI:EU:C:2013:832; sentenza della Corte di giustizia del 17 ottobre 2013, *Commissione/Italia ("Alcoa")*, C-344/12, ECLI:EU:C:2013:667; sentenza della Corte di giustizia del 17 ottobre 2013, *Commissione/Grecia ("Ellinikos Xrysos")*, C-263/12, ECLI:EU:C:2013:673; sentenza della Corte di giustizia del 10 ottobre 2013, *Commissione/Italia ("Ixfn")*, C-353/12, ECLI:EU:C:2013:651; sentenza della Corte di giustizia del 21 marzo 2013, *Commissione/Italia ("Sardinia Ferries")*, C-613/11, ECLI:EU:C:2013:192; sentenza della Corte di giustizia del 28 giugno 2012, *Commissione/Grecia ("Hellenic Shipyards I")*, C-485/10, ECLI:EU:C:2012:395; sentenza della Corte di giustizia del 29 marzo 2012, *Commissione/Italia ("Industria alberghiera in Sardegna")*, C-243/10, ECLI:EU:C:2012:182; sentenza della Corte di giustizia del 1° marzo 2012, *Commissione/Grecia ("Fondo di riserva esente da imposta")*, C-354/10, ECLI:EU:C:2012:109; sentenza della Corte di giustizia del 13 ottobre 2011, *Commissione/Italia ("New Interline")*, C-454/09, ECLI:EU:C:2011:650; sentenza della Corte di giustizia del 6 ottobre 2011, *Commissione/Italia ("Venezia e Chioggia I")*, C-302/09, ECLI:EU:C:2011:634; sentenza della Corte di giustizia del 14 luglio 2011, *Commissione/Italia ("Tremonti bis")*, C-303/09, ECLI:EU:C:2011:483; sentenza della Corte di giustizia del 5 maggio 2011, *Commissione/Italia ("Fiere")*, C-305/09, ECLI:EU:C:2011:274; sentenza della Corte di giustizia del 14 aprile 2011, *Commissione/Polonia ("Technologie Buczek")*, C-331/09, ECLI:EU:C:2011:250; sentenza della Corte di giustizia del 22 dicembre 2010, *Commissione/Repubblica slovacca ("Frucona Košice")*, C-507/08, ECLI:EU:C:2010:802; sentenza della Corte di giustizia del 22 dicembre 2010, *Commissione/Italia ("Società recentemente quotate in Borsa")*, C-304/09, ECLI:EU:C:2010:812; sentenza della Corte di giustizia del 13 novembre 2008, *Commissione/Francia ("Articolo 44-septies del CGI")*, C-214/07, ECLI:EU:C:2008:619; sentenza della Corte di giustizia del 19 giugno 2008, *Commissione/Germania ("Kahla/Thüringen")*, C-39/06, ECLI:EU:C:2008:349; sentenza della Corte di giustizia del 14 febbraio 2008, *Commissione/Grecia ("Olympic Airways I")*, C-419/06, ECLI:EU:C:2008:89; sentenza della Corte di giustizia del 6 dicembre 2007, *Commissione/Italia ("Misure urgenti a favore dell'occupazione")*, C-280/05, ECLI:EU:C:2007:753.

154. La data di riferimento per verificare la sussistenza di un inadempimento ai sensi dell'articolo 260, paragrafo 2, del TFUE è quella della scadenza del termine stabilito nella lettera di diffida redatta in forza del primo comma di tale disposizione¹³⁸.
155. Il procedimento di cui all'articolo 260, paragrafo 2, del TFUE ha lo scopo di indurre lo Stato membro inadempiente a conformarsi a una precedente sentenza che constata un inadempimento, garantendo quindi l'applicazione effettiva del diritto dell'Unione. Entrambe le sanzioni previste da tale disposizione, cioè la somma forfettaria e la penalità, mirano a conseguire questo obiettivo.
156. Le sanzioni sono decise dalla Corte di giustizia sulla base di una proposta della Commissione (che non è vincolante per la Corte di giustizia). La proposta di sanzioni in base a un'azione ai sensi dell'articolo 260, paragrafo 2, del TFUE segue i criteri definiti in una comunicazione della Commissione¹³⁹ che viene aggiornata periodicamente. Secondo detta comunicazione, quando è imposta una sanzione pecuniaria a uno Stato membro devono essere presi in considerazione tre criteri fondamentali: i) la gravità dell'infrazione, ii) la sua durata; e iii) la necessità di garantire che la sanzione stessa abbia un effetto deterrente contro ulteriori violazioni. La Commissione ritiene che la violazione dell'obbligo di recupero costituisca sempre un'infrazione grave¹⁴⁰.
157. La Commissione prende sistematicamente in considerazione l'ipotesi di adire la Corte di giustizia a norma dell'articolo 260, paragrafo 2, del TFUE nei casi in cui lo Stato membro interessato non abbia rispettato una sentenza a norma dell'articolo 108, paragrafo 2, del TFUE¹⁴¹.

¹³⁸ Cfr. sentenza della Corte di giustizia del 17 settembre 2015, *Commissione/Italia ("Venezia e Chioggia II")*, C-367/14, ECLI:EU:C:2015:611, punto 35.

¹³⁹ Comunicazione della Commissione sull'applicazione dell'articolo 228 del trattato CE, SEC(2005) 1658 (GU C 126 del 7.6.2007, pag. 15), modificata e aggiornata dalle comunicazioni pubblicate sul sito web della Commissione europea.

¹⁴⁰ Cfr. sentenza della Corte di giustizia del 13 maggio 2014, *Commissione/Spagna ("Aiuti fiscali ai Paesi baschi")*, C-184/11, ECLI:EU:C:2014:316, punto 69.

¹⁴¹ Dall'adozione della comunicazione del 2007 sul recupero, la Corte di giustizia ha deciso su varie questioni ad essa deferite dalla Commissione ai sensi dell'articolo 260, paragrafo 2, del TFUE. Cfr. sentenza della Corte di giustizia del 14 novembre 2018, *Commissione/Grecia ("Hellenic Shipyards II")*, C-93/17, ECLI:EU:C:2018:903; sentenza della Corte di giustizia del 17 settembre 2015, *Commissione/Italia ("Venezia e Chioggia II")*, C-367/14, ECLI:EU:C:2015:611; sentenza della Corte di giustizia del 17 novembre 2011, *Commissione/Italia ("Interventi a favore dell'occupazione II")*, C-496/09, ECLI:EU:C:2011:740; sentenza della Corte di giustizia del 13 maggio 2014, *Commissione/Spagna ("Aiuti fiscali ai Paesi baschi")*, C-184/11, ECLI:EU:C:2014:316; sentenza della Corte di giustizia del 7 luglio 2009, *Commissione/Grecia ("Olympic Airways II")*, C-369/07, ECLI:EU:C:2009:428; sentenza della Corte di giustizia dell'11 dicembre 2012, *Commissione/Spagna ("Magefesa II")*, C-610/10, ECLI:EU:C:2012:781. In tutte queste sentenze, ad eccezione di quella sugli aiuti fiscali ai Paesi baschi, la Corte di giustizia ha comminato sia una somma forfettaria che una penalità. In particolare, in *Hellenic Shipyards*, la Corte ha imposto il pagamento di una penalità di 7 294 000 EUR per ogni 6 mesi di ritardo nell'attuazione dei provvedimenti necessari per conformarsi alla sua sentenza e la somma forfettaria di 10 milioni di EUR; in *Venezia e Chioggia II* la Corte ha imposto il pagamento di una penalità di 12 milioni di EUR per ogni 6 mesi di ritardo nell'attuazione dei provvedimenti necessari per conformarsi alla sua sentenza e la somma forfettaria di 30 milioni di EUR; in *Interventi a favore dell'occupazione II* la Corte ha imposto una penalità di importo corrispondente alla moltiplicazione dell'importo di base di 30 milioni di EUR per la percentuale degli aiuti illegali il cui recupero non è ancora stato effettuato né dimostrato al termine del periodo di cui trattasi, calcolata rispetto all'importo totale non ancora recuperato alla data della pronuncia della sentenza, per ogni semestre di ritardo nell'attuazione dei provvedimenti necessari per conformarsi alla sua sentenza a norma dell'articolo 108 del TFUE (punto 68), più una somma forfettaria di 30 milioni di EUR (punto 97); in *Aiuti fiscali ai Paesi baschi* la Corte ha imposto il pagamento di una somma forfettaria di 30

6.2 Giurisprudenza Deggendorf

158. Nella sentenza pronunciata nella causa *Deggendorf* la Corte di giustizia ha affermato che la Commissione può dichiarare un aiuto ad un'impresa compatibile con il mercato interno a condizione che l'impresa restituisca precedenti aiuti illegali, e ciò a causa dell'effetto cumulato degli aiuti in questione¹⁴².
159. Qualora persone fisiche o giuridiche, giuridicamente distinte, costituiscano un'unità economica, occorre considerarle una sola impresa ai fini del diritto dell'Unione in materia di concorrenza. Per quanto riguarda nello specifico il controllo degli aiuti di Stato, e ai fini della valutazione dell'effetto di cumulo degli aiuti precedenti con i nuovi aiuti previsti, la Commissione deve considerare il gruppo di cui fa parte il beneficiario dell'aiuto¹⁴³.

7. DISPOSIZIONI FINALI

160. La presente comunicazione sostituisce la comunicazione del 2007 sul recupero.
161. La Commissione potrà modificare la presente comunicazione adattandola ai futuri sviluppi importanti nella sua prassi in materia di recupero degli aiuti di Stato o di pertinenti modifiche delle applicabili norme o della giurisprudenza dell'Unione in materia.
162. Per eventuali domande sul recupero degli aiuti di Stato le autorità degli Stati membri possono contattare la Commissione all'indirizzo di contatto unico: comp-recovery-state-aid@ec.europa.eu

milioni di EUR (punto 84); in *Olympic Airways II* la Corte ha imposto il pagamento di una penalità di 16 000 EUR per ogni giorno di ritardo nell'attuazione dei provvedimenti necessari per conformarsi alla sua sentenza (punto 127) e una somma forfettaria di 2 milioni di EUR; in *Magefesa II* la Corte ha imposto il pagamento di una penalità di 50 000 EUR per ogni giorno di ritardo nell'adozione dei provvedimenti necessari per conformarsi alla sua sentenza (punto 136) e di una somma forfettaria pari a 20 milioni di EUR (punto 148).

¹⁴² Cfr. sentenza della Corte di giustizia del 15 maggio 1997, *TWD/ Commissione*, C-355/95 P, ECLI:EU:C:1997:241, punti da 25 a 26.

¹⁴³ Cfr. sentenza del Tribunale di primo grado dell'8 settembre 2009, *AceaElectrabel/Commissione*, T-303/05, ECLI:EU:T:2009:312, punto 163, confermata dalla sentenza della Corte di giustizia del 16 dicembre 2010, *AceaElectrabel/Commissione*, C-480/09 P, ECLI:EU:C:2010:787.