

**Causa C-212/19**

**Domanda di pronuncia pregiudiziale**

**Data di deposito:**

6 marzo 2019

**Giudice del rinvio:**

Conseil d'État (Francia)

**Data della decisione di rinvio:**

15 febbraio 2019

**Ricorrente:**

Ministre de l'Agriculture et de l'Alimentation

**Resistente:**

Compagnie des pêches de Saint-Malo

---

(omissis)

MINISTRE DE L'AGRICULTURE  
ET DE L'ALIMENTATION  
(Ministro dell'Agricoltura e  
dell'Alimentazione, Francia)  
contro  
società Compagnie des pêches de  
Saint-Malo

Il Conseil d'État (Consiglio di Stato,  
Francia) in sede contenziosa

(omissis)

Seduta del 1° febbraio 2019  
Lettura del 15 febbraio 2019

Visto il seguente procedimento:

La società Compagnie des pêches de Saint-Malo ha chiesto al tribunal administratif de Rennes (Tribunale amministrativo di Rennes, Francia) che

annullasse l'ordine di recupero del 22 febbraio 2013 emesso dal directeur régional des finances publiques de Bretagne (direttore regionale dell'amministrazione tributaria della Bretagna) ai fini del recupero di un importo di EUR 84 550,08. Con decisione (omissis) del 25 giugno 2015, il suddetto giudice amministrativo ha annullato l'ordine di recupero impugnato.

Con sentenza (omissis) del 14 aprile 2017, la cour administrative d'appel de Nantes (Corte d'appello amministrativa di Nantes, Francia) ha respinto il ricorso avverso detta decisione proposto dal ministre de l'environnement, de l'énergie et de la mer (Ministro dell'Ambiente, dell'Energia e delle Risorse marine), responsabile delle relazioni internazionali sul clima.

Con ricorso iscritto a ruolo presso la segreteria del contenzioso del Conseil d'État (Consiglio di Stato) il 14 giugno 2017, il ministre de l'agriculture et de l'alimentation (Ministro dell'Agricoltura e dell'Alimentazione) chiede al Conseil d'État (Consiglio di Stato) che annulli quest'ultima sentenza.

Egli sostiene che la cour administrative d'appel (Corte d'appello amministrativa):

- ha omesso di rispondere al motivo vertente sull'illegittimità della decisione del tribunal administratif (Tribunale amministrativo), che non si sarebbe pronunciato sull'irricevibilità della domanda; **[Or. 2]**
- ha commesso un errore di diritto considerando che le esenzioni per i contributi dei dipendenti non avessero avvantaggiato le imprese di pesca e gli acquacoltori, mentre tali esenzioni sono state qualificate come aiuti di Stato dalla Commissione europea;
- ha snaturato gli atti del fascicolo di causa ritenendo che dall'istruzione risultasse che la riduzione dei contributi dei dipendenti aveva meccanicamente avuto l'effetto di aumentare l'importo del salario netto versato ai dipendenti.

Nel controricorso, depositato il 13 marzo 2018, la società Compagnie des pêches de Saint-Malo chiede il rigetto del ricorso per cassazione e la condanna dello Stato al pagamento dell'importo di EUR 3 000 ex articolo L. 761-1 del code de justice administrative (codice di giustizia amministrativa). Tale società sostiene che i motivi dedotti dal ministro ricorrente sono infondati.

(omissis) **[Or. 3]**

- 1 Dai documenti del fascicolo trasmessi ai giudici di merito emerge che, con decisione 2005/239/CE del 14 luglio 2004, la Commissione europea ha dichiarato incompatibili con il mercato comune le misure di aiuto cui la Repubblica francese ha dato esecuzione a favore dei pescatori sotto forma di riduzione degli oneri sociali nel periodo compreso tra il 15 aprile e il 15 ottobre 2000, allo scopo di ovviare ai danni provocati dal naufragio della nave Erika il 12 dicembre 1999 e dalla tempesta del 27 e del 28 dicembre 1999. La Commissione ha ordinato il

recupero immediato ed effettivo di detti aiuti. Con la sentenza Commissione/Francia del 20 ottobre 2011 (C-549/09), la Corte di giustizia dell'Unione europea ha constatato che la Francia, non avendo recuperato presso i beneficiari gli aiuti dichiarati illegittimi e incompatibili con il mercato comune con la decisione del 14 luglio 2004, era venuta meno ai propri obblighi. Un ordine di recupero è stato emesso il 22 febbraio 2013 nei confronti della società Compagnie des pêches de Saint-Malo per un importo corrispondente alla riduzione dei contributi dei dipendenti nel periodo compreso tra il 15 aprile e il 15 luglio 2000, maggiorati degli interessi di mora. Con decisione del 25 giugno 2015, il tribunal administratif de Rennes (Tribunale amministrativo di Rennes) ha annullato l'ordine di recupero. Con sentenza del 14 aprile 2017, la cour administrative d'appel de Nantes (Corte d'appello amministrativa di Nantes) ha respinto il ricorso d'appello del ministre de l'environnement, de l'énergie et de la mer (Ministro dell'Ambiente, dell'Energia e delle Risorse marine) avverso tale decisione. Il ministre de l'agriculture et de l'alimentation (Ministro dell'Agricoltura e dell'Alimentazione) ha proposto un ricorso per cassazione avverso tale sentenza.

- 2 La cour administrative d'appel (Corte d'appello amministrativa) ha ommesso di pronunciarsi sul motivo nel quale il ministre [de l'environnement, de l'énergie et de la mer (Ministro dell'Ambiente, dell'Energia e delle Risorse marine)] deduceva che la decisione impugnata doveva essere annullata giacché il tribunal administratif (Tribunale amministrativo) non si era pronunciato sull'eccezione di irricevibilità fondata sulla tardività del reclamo previo presentato dalla società Compagnie des pêches de Saint-Malo. Poiché detto motivo è sufficiente per comportare l'annullamento in toto della sentenza impugnata, non è necessario esaminare gli altri motivi del ricorso per cassazione.
- 3 Nelle circostanze del caso di specie, occorre definire la questione di merito in applicazione delle disposizioni dell'articolo L. 821-2 del code de justice administrative (codice di giustizia amministrativa).
- 4 Dinanzi al tribunal administratif (Tribunale amministrativo), il Ministro aveva opposto alla domanda della società Compagnie des pêches de Saint-Malo un'eccezione di irricevibilità fondata sulla tardività del reclamo di quest'ultima. Detto giudice, che ha accolto la domanda della società, non si è pronunciato su tale motivo, che non era inoperante. Di conseguenza, il Ministro può fondatamente chiedere l'annullamento della decisione.
- 5 Occorre discutere e statuire immediatamente sulla domanda presentata dalla società Compagnie des pêches de Saint-Malo dinanzi al tribunal administratif.

Sull'eccezione di irricevibilità sollevata dal Ministro:

- 6 Ai sensi dell'articolo 118 del décret du 7 novembre 2012 relatif à la gestion budgétaire et comptable publique (decreto del 7 novembre 2012 relativo alla gestione del bilancio e della contabilità pubblica), nella versione applicabile alla

controversia a qua: «*Prima di adire il giudice competente, il contribuente inoltra un reclamo sostenuto da tutte le giustificazioni utili al contabile incaricato dell'esecuzione dell'ordine di recupero. / Il reclamo è depositato, a pena di nullità:/ 1° in caso di opposizione all'esecuzione di un ordine di recupero, entro due mesi dalla notifica di detto ordine o dal primo atto di esecuzione che ne trae titolo (...)*». Incombe all'amministrazione, quando solleva un'eccezione di irricevibilità fondata sulla tardività di un'azione proposta dinanzi al giudice **[Or. 4]** amministrativo, stabilire la data in cui la decisione impugnata è stata regolarmente notificata all'interessato.

- 7 Dall'istruzione risulta che, sebbene nel reclamo al directeur départemental des finances publiques d'Ille-et-Vilaine (direttore dipartimentale dell'amministrazione tributaria di Ille-et-Vilaine), inviato il 5 giugno 2013, la società abbia indicato di aver ricevuto l'ordine di recupero oggetto della lite il 18 marzo 2013, nelle memorie scritte dinanzi al tribunal administratif (Tribunale amministrativo) e alla cour administrative d'appel (Corte d'appello amministrativa) la stessa ha sostenuto che la data del 18 marzo era scaturita da un errore tipografico. Poiché l'amministrazione non ha fornito la prova ad essa incombente della data di notifica dell'ordine di recupero, non si può considerare accertata la tardività del reclamo previo. L'eccezione di irricevibilità relativa alla scadenza del termine previsto dall'articolo 118 del decreto del 7 novembre 2012 deve pertanto essere respinta.

Sulla legittimità dell'ordine di recupero:

- 8 In primo luogo, il motivo con cui si deduce che l'ordine di recupero non sarebbe conforme ai requisiti di motivazione stabiliti dal diritto interno è stato espressamente abbandonato dalla società nella memoria di replica dinanzi al tribunal administratif (Tribunale amministrativo). Il motivo presentato nel suo controricorso dinanzi al Conseil d'État (Consiglio di Stato) e relativo al fatto che detto ordine di recupero violerebbe i requisiti di motivazione derivanti dal diritto dell'Unione europea non è corredato da precisazioni atte a consentire di valutarne la portata con riferimento alle disposizioni di diritto dell'Unione che sarebbero state violate.
- 9 In secondo luogo, secondo una giurisprudenza costante della Corte di giustizia dell'Unione europea, il beneficiario di un aiuto di Stato concesso in violazione dell'articolo 107 del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea non può utilmente avvalersi dei principi del legittimo affidamento e di certezza del diritto per opporsi alla restituzione dell'aiuto. Pertanto, il motivo basato sul fatto che l'ordine di recupero avrebbe violato tali principi deve necessariamente essere respinto. Analogamente, il ritardo con cui lo Stato ha proceduto a recuperare l'aiuto controverso non può inficiare la legittimità dell'ordine di recupero.
- 10 In terzo luogo, a termini dell'articolo 263 del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea: «*La Corte di giustizia dell'Unione europea esercita un controllo di legittimità sugli atti legislativi, sugli atti del Consiglio, della*

*Commissione e della Banca centrale europea che non siano raccomandazioni o pareri, nonché sugli atti del Parlamento europeo e del Consiglio europeo destinati a produrre effetti giuridici nei confronti di terzi./ (...) Qualsiasi persona fisica o giuridica può proporre, alle condizioni previste al primo e secondo comma, un ricorso contro gli atti adottati nei suoi confronti o che la riguardano direttamente e individualmente, e contro gli atti regolamentari che la riguardano direttamente e che non comportano alcuna misura d'esecuzione./ (...) I ricorsi previsti dal presente articolo devono essere proposti nel termine di due mesi a decorrere, secondo i casi, dalla pubblicazione dell'atto, dalla sua notificazione al ricorrente ovvero, in mancanza, dal giorno in cui il ricorrente ne ha avuto conoscenza».* Secondo la sentenza della Corte del 9 marzo 1994, TWD Textilwerke Deggendorf GmbH/Germania (C-188/92), le esigenze di certezza del diritto inducono ad escludere che il beneficiario di un aiuto oggetto di una decisione della Commissione adottata in forza dell'articolo 93 del Trattato che istituisce la Comunità economica europea, divenuto articolo 88 del Trattato che istituisce la Comunità europea e successivamente articolo 108 del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea, che avrebbe potuto impugnare tale decisione e che ha lasciato decorrere il termine **[Or. 5]** imperativo all'uopo prescritto dall'articolo 173, terzo comma, del Trattato che istituisce la Comunità economica europea, divenuto articolo [2]30 del Trattato che istituisce la Comunità europea e successivamente articolo 263 del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea, possa contestare la legittimità della medesima dinanzi ai giudici nazionali nell'ambito di un ricorso proposto avverso i provvedimenti presi dalle autorità nazionali in esecuzione di detta decisione. D'altra parte, a tenore delle sentenze del 19 ottobre 2000, Italia e Sardegna Lines/Commissione (C-15/98 e C-105/99), e del 25 luglio 2018, Georgsmarienhütte e a. (C-135/16), i beneficiari effettivi di aiuti individuali concessi nell'ambito di un regime di aiuti di cui la Commissione ha ordinato il recupero sono, per tale ragione, individualmente e direttamente interessati ai sensi dell'articolo 263, quarto comma, del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea.

- 11 È pacifico che la società Compagnie des pêches de Saint-Malo, la quale contesta la validità della decisione della Commissione del 14 luglio 2004, che è stata pubblicata nella *Gazzetta ufficiale dell'Unione europea* il 19 marzo 2005, non ha proposto un ricorso di annullamento della decisione medesima a norma dell'articolo [2]30 del Trattato che istituisce la Comunità europea, allora vigente, entro il termine imperativo prescritto da detto articolo, benché la decisione controversa dichiarasse incompatibili con il mercato comune le riduzioni degli oneri sociali a favore dei pescatori e la società fosse senza alcun dubbio legittimata a contestarla, potendo allegare di essere direttamente e individualmente interessata ai sensi del citato articolo [2]30, con riguardo sia ai contributi dei datori di lavoro sia ai contributi dei dipendenti. Di conseguenza, tale società non può contestare la validità della decisione nell'ambito di un ricorso giurisdizionale avverso i provvedimenti presi dalle autorità nazionali in esecuzione della stessa. Ne consegue che la domanda diretta a sottoporre alla Corte di giustizia dell'Unione europea una questione pregiudiziale, in applicazione dell'articolo 267 del Trattato [sul funzionamento dell'Unione europea], per accertare la validità

della decisione della Commissione del 14 luglio 2004 deve necessariamente essere respinta.

12 In quarto luogo, la società resistente sostiene che la citata decisione della Commissione comporta unicamente il recupero delle riduzioni dei contributi dei datori di lavoro, mentre le riduzioni dei contributi dei dipendenti vanno recuperate presso i dipendenti, che sono gli unici beneficiari delle stesse.

13 A termini dell'articolo 107 del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea:

*«1. Salvo deroghe contemplate dai trattati, sono incompatibili con il mercato interno, nella misura in cui incidano sugli scambi tra Stati membri, gli aiuti concessi dagli Stati, ovvero mediante risorse statali, sotto qualsiasi forma che, favorendo talune imprese o talune produzioni, falsino o minaccino di falsare la concorrenza./ (...)».* Come emerge dalla giurisprudenza costante della Corte di giustizia dell'Unione europea, se qualsiasi entità che eserciti un'attività economica, a prescindere dal suo status giuridico e dalle sue modalità di finanziamento, deve essere considerata un'impresa, ai sensi di tali disposizioni, queste ultime non si applicano agli interventi pubblici che portino un beneficio diretto a persone fisiche considerate individualmente, qualora tali interventi non avvantaggino indirettamente talune imprese o talune produzioni.

14 La decisione della Commissione del 14 luglio 2004, al punto 18, relativo alla descrizione delle misure nazionali, ricorda che la riduzione di cui trattasi ha riguardato i contributi a carico del datore di lavoro e quelli a carico dei dipendenti. Tuttavia, nelle restanti parti della decisione la Commissione menziona unicamente «gli oneri [o i contributi] sociali», senza precisare espressamente se le riduzioni dei contributi di cui ordina il recupero riguardino anche i contributi dei dipendenti. Nella sentenza del 20 ottobre 2011, Commissione/Francia [Or. 6] (C-549/09), la Corte di giustizia dell'Unione europea ha indicato che non le spettava, nell'ambito del ricorso di inadempimento di cui era stata investita, pronunciarsi sulla questione relativa alle condizioni in cui gli aiuti dovevano essere recuperati e presso quali operatori, e altresì che essa non poteva nemmeno verificare, tenuto conto dell'oggetto della controversia e degli elementi di cui disponeva, chi, nell'impresa o tra i dipendenti, avesse mantenuto il beneficio effettivo dell'aiuto.

15 Ai sensi dell'articolo L. 741-9 del code rural et de la pêche maritime (codice rurale e della pesca marittima), nonché dell'articolo 4 del décret du 17 juin 1938 relatif à la réorganisation et à l'unification du régime d'assurance des marins (decreto del 17 giugno 1938, relativo alla riorganizzazione e all'unificazione del regime di assicurazione dei lavoratori marittimi), i contributi dei datori di lavoro versati al regime dei dipendenti agricoli e a quello dei lavoratori marittimi sono dovuti dai datori di lavoro, mentre i contributi dei dipendenti sono dovuti dai dipendenti. I contributi dei dipendenti non gravano sul datore di lavoro, bensì quest'ultimo si limita a detrarli dallo stipendio degli assicurati in occasione di ogni pagamento e le riduzioni dei contributi dei dipendenti si ripercuotono sui dipendenti che ricevono un salario netto superiore e ne sono i diretti beneficiari.

- 16 Tuttavia, si potrebbe ritenere che tale riduzione dei contributi dei dipendenti abbia arrecato un vantaggio indiretto all'impresa, dato che, nel periodo di riferimento, la stessa ha beneficiato di una determinata attrattiva, a motivo delle retribuzioni più elevate che i suoi dipendenti hanno percepito per sei mesi.
- 17 La risposta al motivo vertente sul fatto che la decisione della Commissione non impone il recupero delle riduzioni dei contributi dei dipendenti presso le imprese presuppone di stabilire, in primo luogo, se tale decisione della Commissione debba essere interpretata nel senso che essa dichiara incompatibili con il mercato comune unicamente le riduzioni dei contributi dei datori di lavoro, mentre le riduzioni dei contributi dei dipendenti non porterebbero un beneficio diretto alle imprese e, di conseguenza, non potrebbero ricadere nell'ambito di applicazione dell'articolo 107 del Trattato [sul funzionamento dell'Unione europea], o se, invece, debba essere interpretata nel senso che essa dichiara incompatibili anche le riduzioni dei contributi dei dipendenti. Nell'ipotesi in cui la decisione della Commissione vada interpretata nel senso che essa dichiara incompatibili anche le riduzioni dei contributi dei dipendenti, la risposta al motivo dipende dalla questione se occorra ritenere che l'impresa abbia beneficiato di tali riduzioni interamente o soltanto in parte e, in quest'ultimo caso, come debba essere valutata tale parte e se lo Stato sia tenuto a ordinare ai dipendenti interessati la restituzione della parte di aiuto di cui avrebbero beneficiato.
- 18 Tali questioni, che vengono sollevate in altri fascicoli all'esame del Conseil d'État, (Consiglio di Stato), presentano una seria difficoltà di interpretazione, che deve essere rimessa alla Corte di giustizia dell'Unione europea.

DECIDE:

Articolo 1: La sentenza del 14 aprile 2017 della cour administrative d'appel de Nantes (Corte d'appello amministrativa di Nantes) è annullata.

Articolo 2: La decisione del tribunal administratif de Rennes (Tribunale amministrativo di Rennes) del 25 giugno 2015 è annullata. **[Or. 7]**

Articolo 3: Il procedimento relativo alla domanda presentata dalla società Compagnie des pêches de Saint-Malo è sospeso in attesa della pronuncia della Corte di giustizia dell'Unione europea sulle seguenti questioni:

1° Se la decisione della Commissione del 14 luglio 2004 debba essere interpretata nel senso che essa dichiara incompatibili con il mercato comune unicamente le riduzioni dei contributi dei datori di lavoro, posto che le riduzioni dei contributi dei dipendenti non portano un beneficio alle imprese e non possono quindi rientrare nell'ambito di applicazione dell'articolo 107 del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea, o se, invece, debba essere interpretata nel senso che essa dichiara incompatibili anche le riduzioni dei contributi dei dipendenti.

2° Nell'ipotesi in cui la Corte considerasse che la decisione della Commissione debba essere interpretata nel senso che essa dichiara incompatibili anche le riduzioni dei contributi dei dipendenti, se occorre ritenere che l'impresa abbia beneficiato di tali riduzioni interamente o soltanto in parte. In quest'ultimo caso, come debba essere valutata tale parte. Se lo Stato membro sia tenuto a ordinare ai dipendenti interessati la restituzione, totale o parziale, della parte di aiuto di cui avrebbero beneficiato.

(omissis) [Or. 8]

(omissis)

DOCUMENTO DI LAVORO