



Raccolta della giurisprudenza

CONCLUSIONI DELL'AVVOCATO GENERALE

ANDREA BIONDI

presentate il 18 dicembre 2025¹

Causa C-545/24

Utiledulci – Comércio Internacional e Serviços, Sociedade Unipessoal, Lda. – Zona Franca da Madeira

contro

Autoridade Tributária e Assuntos Fiscais da Região Autónoma da Madeira

[domanda di pronuncia pregiudiziale proposta dal Tribunal Administrativo e Fiscal do Funchal (Tribunale amministrativo e tributario di Funchal, Madera, Portogallo)]

«Rinvio pregiudiziale – Regime di aiuti eseguito dal Portogallo a favore della Zona Franca di Madera – Regime III – Riduzione d'imposta sul reddito applicabile a persone giuridiche – Recupero immediato ed effettivo – Rifiuto di concedere la sospensione del procedimento di esecuzione fiscale»

I. Introduzione

1. Con la presente domanda di pronuncia pregiudiziale, il Tribunal Administrativo e Fiscal do Funchal (Tribunale amministrativo e tributario di Funchal, Portogallo) sottopone alla Corte un quesito sull'interpretazione dell'articolo 16, paragrafo 3, del regolamento 2015/1589² e sulla portata dell'obbligo che incombe agli Stati membri di recuperare in modo «immediato ed effettivo» un aiuto di Stato illegale e incompatibile con il mercato interno a seguito di una decisione della Commissione europea adottata ai sensi del paragrafo 1 di tale disposizione. Il giudice del rinvio chiede, in particolare, se le garanzie procedurali previste dal diritto portoghese a favore del contribuente, che consentono, a determinate condizioni, di sospendere il procedimento di esecuzione fiscale, debbano essere disapplicate, ove necessario, al fine di garantire l'esecuzione del suddetto obbligo³.

2. Tale questione è sollevata nell'ambito di una controversia tra l'Autoridade Tributária e Assuntos Fiscais da Região Autónoma da Madeira (Autorità tributaria e affari fiscali della Regione autonoma di Madera) (in prosieguo: l'«autorità tributaria») e la società Utiledulci – Comércio Internacional e Serviços, Sociedade Unipessoal, Lda. – Zona Franca da Madeira (in prosieguo: «Utiledulci»), sorta nel quadro di un procedimento di esecuzione fiscale iniziato nei confronti di tale società e volto al recupero di aiuti di Stato illegittimi.

¹ Lingua originale: l'italiano.

² Regolamento (UE) 2015/1589 del 13 luglio 2015 recante modalità di applicazione dell'articolo 108 del trattato sul funzionamento dell'Unione europea (codificazione) (GU 2015, L 248, pag. 9).

³ Dei quesiti analoghi sono posti dal giudice del rinvio nella causa C-792/24.

II. Contesto normativo

A. Diritto dell'Unione

3. Il considerando 25 del regolamento (UE) 2015/1589 recita:

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

4. L'articolo 16, paragrafi 1 e 3, di tale regolamento rubricato «Recupero degli aiuti», dispone quanto segue:

«1. Nel caso di decisioni negative relative a casi di aiuti illegali la Commissione adotta una decisione con la quale impone allo Stato membro interessato di adottare tutte le misure necessarie per recuperare l'aiuto dal beneficiario («decisione di recupero»). La Commissione non impone il recupero dell'aiuto qualora ciò sia in contrasto con un principio generale del diritto dell'Unione.

3. Fatta salva un'eventuale ordinanza della Corte di giustizia dell'Unione emanata ai sensi dell'articolo 278 TFUE, il recupero va effettuato senza indugio secondo le procedure previste dalla legge dello Stato membro interessato, a condizione che esse consentano l'esecuzione immediata ed effettiva della decisione della Commissione. A tal fine e in caso di procedimento dinanzi alle autorità giudiziarie nazionali, gli Stati membri interessati adottano tutte le misure necessarie disponibili nei rispettivi ordinamenti giuridici, comprese le misure provvisorie, fatto salvo il diritto dell'Unione».

B. Diritto portoghese

5. L'articolo 52 della lei Geral Tributaria (legge generale in materia tributaria), approvata con Decreto-Lei 398/98 del 17 dicembre 1998⁴ enuncia quanto segue:

«1 La riscossione del debito fiscale è sospesa nei procedimenti di esecuzione fiscale in caso di pagamenti rateali o di reclami, ricorsi, contestazioni e opposizioni all'esecuzione che abbiano come oggetto l'illegittimità o l'inopponibilità del debito oggetto dell'esecuzione, nonché durante i procedimenti di risoluzione delle controversie ai sensi della Convenzione arbitrale 90/436/CEE del 23 luglio, relativa all'eliminazione delle doppie imposizioni in caso di rettifica degli utili di imprese associate di differenti Stati membri⁵.

2 La sospensione dell'esecuzione ai sensi del paragrafo precedente è subordinata alla costituzione di una garanzia adeguata ai sensi delle leggi tributarie.

⁴ *Diário da República* n. 290/1998, Série I-A de 1998-12-17.

⁵ GU 1990, L 225, pag. 10.

3 (...)

4 L'Amministrazione tributaria può, su richiesta dell'esecutato, esonerarlo dal fornire una garanzia nei casi in cui la costituzione della garanzia gli causi un danno irreparabile o in caso di manifesta mancanza di mezzi finanziari, attestata dall'insufficienza di beni pignorabili ai fini del pagamento del debito oggetto dell'esecuzione e delle sue maggiorazioni, a condizione che non sussistano seri indizi che l'insufficienza o l'inesistenza di beni sia dovuta a una condotta dolosa da parte dell'interessato.

(...).

6. Il Código de Procedimento e de Processo Tributário (codice del processo e del contenzioso tributario)⁶ disciplina nello specifico i casi di sospensione del procedimento di esecuzione fiscale⁷. L'articolo 199 di tale codice prevede in particolare che la garanzia da prestare ai fini di ottenere la sospensione del procedimento di esecuzione fiscale può consistere segnatamente in una garanzia bancaria, una cauzione, un'assicurazione fideiussoria o qualsiasi mezzo atto a garantire i crediti dell'esecutante.

III. Procedimento principale e questione pregiudiziale

7. La controversia principale può essere riassunta come segue.

8. Il 4 dicembre 2020, la Commissione ha adottato la decisione 2022/1414⁸ (in prosieguo: la «decisione del 2020»), con cui, nel quadro dell'esame permanente dei regimi di aiuti esistenti ai sensi dell'articolo 108, paragrafo 1, TFUE, ha dichiarato il regime di aiuti in favore della Zona Franca di Madera (in prosieguo: il «regime ZFM III») incompatibile con il mercato interno nella misura in cui era stato attuato dal Portogallo in violazione delle decisioni di approvazione della Commissione del 2007 e del 2013⁹. Gli aiuti in questione consistevano in una riduzione dell'aliquota dell'imposta sul reddito applicabile alle società beneficiarie. L'articolo 5 della decisione del 2020 precisava che il recupero degli aiuti incompatibili concessi nel quadro di detto regime era «immediato ed effettivo» e che il Portogallo era tenuto a dare esecuzione a detta decisione «entro otto mesi dalla data di notifica della stessa». Tale termine è scaduto il 5 agosto 2021. I ricorsi in annullamento introdotti dal Portogallo e dalla regione autonoma di Madera contro la decisione del 2020 sono stati respinti dal Tribunale¹⁰ e le relative sentenze sono state confermate in sede d'impugnazione dalla Corte¹¹.

⁶ Approvato con Decreto-Lei n. 433/99 del 26 ottobre 1999 ed entrato in vigore il 1° gennaio 2000, *Diário da República* n. 250/1999, Série I-A de 1999-10-26.

⁷ Per completezza, rilevo che emerge dal fascicolo della Corte che la legge n. 7 del 26 febbraio 2021, ha abrogato il paragrafo 11 dell'articolo 169 del Código de Procedimento e de Processo Tributário il quale prevedeva che tale articolo non si applicasse ai debiti contratti con risorse proprie dell'Unione.

⁸ Decisione (UE) del 4 dicembre 2020 sul regime di aiuti di Stato SA.21259 (2018/C) (ex 2018/NN) cui il Portogallo ha dato esecuzione per la Zona Franca di Madera (ZFM) – Regime III (GU 2022, L 217, pag. 49).

⁹ Decisioni della Commissione del 27 giugno 2007 sul regime di aiuti di Stato N 421/2006 (GU 2007, C 240, pag. 1) e del 2 luglio 2013 sul regime di aiuti di Stato SA.34160 (2011/N) (GU 2013, C 220, pag. 1).

¹⁰ V. sentenze del 21 settembre 2022, Portogallo/Commissione (Zona Franca di Madera) (T-95/21, EU:T:2022:567), e del 21 giugno 2023, Região Autónoma da Madeira/Commissione (T-131/21, EU:T:2023:348).

¹¹ V. sentenze del 4 luglio 2024, Portogallo/Commissione (Zona franca di Madera) (C-736/22 P, EU:C:2024:579), e del 16 gennaio 2025, Região Autónoma da Madeira/Commissione (Zona franca di Madera) (C-547/23 P, EU:C:2025:22). La decisione del 2020 è stata oggetto anche di diversi ricorsi in annullamento da parte di singole imprese, che hanno dato luogo a un nutrito contenzioso, in parte ancora in corso, dinanzi al Tribunale e alla Corte; si vedano, da ultimo, sentenze del 13 novembre 2025, AFG/Commissione (C-13/24 P, EU:C:2025:884) e del 13 novembre 2025, Sonasurf Internacional e a./Commissione (C-9/24 P, EU:C:2025:883), con cui la Corte ha respinto le impugnazioni contro le ordinanze con cui il Tribunale ha dichiarato la manifesta infondatezza di taluni di tali ricorsi.

9. Sulla base della decisione del 2020, l'autorità tributaria ha avviato, nel 2023, una procedura di esecuzione fiscale nei confronti di Uitedulci, al fine di recuperare gli aiuti concessi a tale società in applicazione di detto regime¹². Emerge dal fascicolo trasmesso dal giudice del rinvio che Uitedulci ha contestato, con reclamo, l'atto con cui è stato avviato tale procedimento, poiché non era prevista la possibilità di chiederne la sospensione in applicazione delle disposizioni del diritto portoghese. Detto reclamo è stato respinto dall'autorità tributaria, la quale sosteneva che, in virtù degli obblighi derivanti dal principio del primato del diritto dell'Unione, e tenendo conto della Comunicazione della Commissione sul recupero degli aiuti di Stato illegali e incompatibili¹³, essa era tenuta a disapplicare tali disposizioni dopo la scadenza del termine di otto mesi previsto dalla decisione del 2020. Uitedulci ha dunque adito il giudice del rinvio.

10. È in tali circostanze che il Tribunal Administrativo e Fiscal do Funchal (Tribunale amministrativo e tributario di Funchal, Madera, Portogallo) ha deciso di sospendere il procedimento e di sollevare la seguente questione pregiudiziale:

«Se l'espressione “recupero immediato ed effettivo” di cui all'articolo 5 della decisione [del 2020] e l'espressione “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” di cui all'articolo 16, paragrafo 3, del regolamento (UE) 2015/1589 debbano essere interpretate nel senso che occorre disapplicare le norme del diritto portoghese relative alle garanzie procedurali previste nei procedimenti di esecuzione fiscale, in particolare quelle relative alla sospensione dei procedimenti di esecuzione fiscale, o, al contrario, nel senso che l'Autoridade Tributária e Assuntos Fiscais da Região Autónoma da Madeira [Autorità tributaria e affari fiscali della Regione autonoma di Madera] continua ad essere obbligata a rispettare tutte le garanzie procedurali previste dal diritto tributario portoghese, a prescindere dal fatto che sia in discussione il recupero degli aiuti di Stato dichiarati illegittimi dalla decisione della Commissione».

11. Uitedulci, l'autorità tributaria, i governi belga e spagnolo e la Commissione hanno presentato osservazioni scritte e sono stati sentiti all'udienza del 1° ottobre 2025.

IV. Analisi

12. Con la sua questione pregiudiziale il giudice del rinvio chiede in sostanza se le disposizioni del diritto interno che riconoscono al contribuente talune garanzie procedurali, consentendo, a determinate condizioni, la sospensione del procedimento di esecuzione fiscale debbano essere disapplicate nel caso in cui, in assenza di una procedura *ad hoc* prevista dal diritto nazionale, tale procedimento sia stato avviato allo scopo di recuperare un aiuto di Stato illegale e incompatibile con il mercato interno, e il termine previsto nella decisione della Commissione che ne ha ordinato il recupero sia scaduto.

13. Le disposizioni del diritto nazionale in questione prevedono la facoltà di chiedere ed ottenere una tale sospensione in caso di contestazione del debito o di opposizione agli atti esecutivi e in caso di pagamento rateale, a condizione che sia prestata un'adequata garanzia o qualunque altro mezzo atto a garantire il credito fiscale o anche in assenza di una tale garanzia, qualora il contribuente dimostri di non essere in grado di fornirla. Emerge dalle osservazioni scritte delle

¹² Emerge dalle osservazioni di Uitedulci che, nel corso del 2023, quest'ultima ha ricevuto quattro diversi avvisi di liquidazione dell'imposta sul reddito delle società per gli anni dal 2012 al 2015 e dei relativi interessi.

¹³ GU 2019, C 247, pag. 1 (in prosieguo: la «comunicazione sul recupero»).

parti nel procedimento principale che il Supremo Tribunal Administrativo (Corte amministrativa suprema, Portogallo) si è pronunciato a più riprese nel quadro di controversie sorte a seguito del rifiuto dell'autorità tributaria di procedere alla sospensione in applicazione delle suddette disposizioni, annullando il provvedimento di diniego ed escludendo il potere di tale autorità di adeguare il regime legale dell'esecuzione fiscale disapplicando le garanzie procedurali da questo previste¹⁴.

14. Al fine di esaminare tale questione, occorre, anzitutto, richiamare la giurisprudenza della Corte relativa alla portata dell'obbligo che incombe agli Stati membri in virtù dell'articolo 16 del regolamento 2015/1589 di recuperare gli aiuti oggetto di decisioni negative. Tale giurisprudenza pone l'accento sull'esigenza di assicurare l'effettività e la celerità del recupero, in linea con gli obiettivi da questo perseguiti.

15. La Corte ha chiarito che la soppressione degli aiuti ritenuti dalla Commissione incompatibili con il mercato interno, prevista dall'articolo 108, paragrafo 2, TFUE, mira al ripristino della situazione anteriore al loro versamento¹⁵. Tale ripristino, necessario al fine di preservare l'effetto utile delle disposizioni dei Trattati in materia di aiuti di Stato¹⁶, è ottenuto quando l'aiuto, maggiorato degli interessi di mora, è restituito dal beneficiario¹⁷ e quest'ultimo è privato del vantaggio di cui aveva fruito sul mercato rispetto ai suoi concorrenti¹⁸. Il recupero di un aiuto illegittimo non costituisce pertanto una sanzione¹⁹, né mira a consentire il soddisfacimento di un credito nei confronti dell'ente erogatore, ma è la logica conseguenza dell'accertamento della sua illegittimità²⁰ e risponde all'esigenza di eliminare la distorsione della concorrenza causata dal vantaggio indebitamente concesso al suo beneficiario²¹. Coerentemente con tali obiettivi, la Corte ha precisato che lo Stato membro interessato deve giungere ad un effettivo recupero delle somme dovute²².

16. Per quanto attiene ai profili temporali, la Corte ha chiarito che lo Stato membro interessato deve procedere al recupero tempestivamente, vale a dire entro il termine fissato dalla decisione della Commissione o entro il termine successivamente impartito dalla stessa²³ e che un recupero tardivo, oltre i termini stabiliti, non soddisfa i requisiti del Trattato²⁴. Essa ha altresì chiarito che intraprendere azioni finalizzate al recupero di un aiuto illegittimo, incluso l'avvio del relativo procedimento, senza tuttavia ottenerne la restituzione effettiva entro il termine stabilito dalla

¹⁴ V. in particolare sentenza del Supremo Tribunal Administrativo, 033/24.1BEFUN, del 7 marzo 2024. In base alle informazioni contenute nel fascicolo della presente causa, dopo il deposito della domanda di pronuncia pregiudiziale, il Supremo Tribunal Administrativo avrebbe sospeso i procedimenti ancora pendenti dinanzi ad esso.

¹⁵ V., *inter alia*, sentenza del 14 settembre 1994, Spagna/Commissione (da C-278/92 a C-280/92, EU:C:1994:325, punto 75), del 29 luglio 2024, Koiviston Auto Helsinki/Commissione (C-697/22 P, EU:C:2024:641, punti 79 e 80) e del 9 ottobre 2025, On Air Media Professionals e Different Media (C-416/24 e C-417/24, EU:C:2025:765, punto 56).

¹⁶ V. sentenza del 19 ottobre 2023, Ministar na zemedelieto, hranite i gorite (C-325/22, EU:C:2023:793, punto 47 e giurisprudenza citata).

¹⁷ V. sentenza del 4 aprile 1995, Commissione/Italia (C-350/93, EU:C:1995:96, punto 22).

¹⁸ V., *ex multis*, sentenze del 4 aprile 1995, Commissione/Italia (C-350/93, EU:C:1995:96, punto 22), dell'11 dicembre 2012, Commissione/Spagna (C-610/10, EU:C:2012:781, punto 105 e giurisprudenza citata) e del 29 luglio 2024, Koiviston Auto Helsinki/Commissione (C-697/22 P, EU:C:2024:641, punto 79).

¹⁹ V. sentenza del 17 giugno 1999, Belgio/Commissione (C-75/97, EU:C:1999:311, punto 65).

²⁰ V., *ex multis*, sentenza del 21 marzo 1990, Belgio/Commissione (C-142/87, EU:C:1990:125, punto 66 e giurisprudenza citata) e del 12 febbraio 2015, Commissione/Francia (C-37/14, EU:C:2015:90, punto 51 e giurisprudenza citata).

²¹ V. sentenze del 30 aprile 2020, Nelson Antunes da Cunha (C-627/18, EU:C:2020:321, punto 42), e del 19 ottobre 2023, Ministar na zemedelieto, hranite i gorite (C-325/22, EU:C:2023:793, punto 47).

²² V. sentenza del 16 gennaio 2025, Scai (C-588/23, EU:C:2025:23, punto 39 e giurisprudenza citata).

²³ V., sentenze del 12 febbraio 2015, Commissione/Francia (C-37/14, EU:C:2015:90, punti 55 e 56) e del 29 aprile 2021, Commissione/Spagna (TNT in Castilla-La Mancha) (C-704/19, EU:C:2021:342, punto 50).

²⁴ V., *ex multis*, sentenze del 13 ottobre 2011, Commissione/Italia (C-454/09, EU:C:2011:650, punto 37 e giurisprudenza citata) e del 13 novembre 2025, Commissione/Bulgaria (Scambi di terreni forestali II) (C-632/23, EU:C:2025:890, punto 33 e giurisprudenza citata).

decisione della Commissione, non è sufficiente²⁵. Infine, la Corte ha precisato che, qualora lo Stato membro riscontri delle difficoltà che impediscono il recupero, può domandare alla Commissione una proroga del termine, motivando le ragioni della richiesta²⁶.

17. In sintesi, emerge dalla giurisprudenza esposta ai paragrafi 15 e 16 delle presenti conclusioni che l'obbligo che incombe allo Stato membro destinatario di una decisione di recupero ai sensi dell'articolo 16, paragrafo 1, del regolamento 2015/1589 di adottare tutte le misure necessarie per recuperare l'aiuto dal beneficiario si configura come un obbligo di risultato²⁷, da conseguire entro i termini impartiti dalla Commissione.

18. Per quanto concerne gli aiuti illegittimamente concessi nel quadro del regime ZFM III, la decisione del 2020 ha fissato un termine di otto mesi a partire dalla sua notifica. È dunque entro tale termine che, alla luce dell'articolo 16, paragrafo 3, del regolamento 2015/1589 e della giurisprudenza richiamata, il recupero di detti aiuti doveva intervenire. Alla luce della giurisprudenza sopra richiamata, non convince, invece l'interpretazione proposta dal governo belga nelle sue osservazioni dinanzi alla Corte, secondo cui detto termine deve intendersi come riferito al solo avvio dei procedimenti diretti all'esecuzione della decisione²⁸. Una tale interpretazione, prolungando l'indebito vantaggio concorrenziale goduto dai beneficiari di detti aiuti, sarebbe contraria alla finalità dell'obbligo di recupero imposto al Portogallo e lederebbe palesemente i termini e la portata della decisione del 2020²⁹.

19. Per quanto concerne le modalità del recupero, conformemente all'articolo 16, paragrafo 3, del regolamento 2015/1589, il recupero deve essere effettuato secondo le procedure previste dalla legge dello Stato membro interessato. In mancanza di norme fissate dal diritto dell'Unione in materia, quest'ultimo riconosce agli Stati membri la libertà di scegliere i mezzi con cui adempiranno l'obbligo di recupero³⁰, che dovrà avvenire nel rispetto delle peculiarità delle diverse procedure predisposte a tal fine³¹.

20. L'applicazione delle procedure nazionali è tuttavia soggetta alla condizione che le stesse consentano l'esecuzione immediata ed effettiva della decisione della Commissione³², condizione che, come chiarito dalla Corte, «riflette le esigenze del principio di effettività»³³. La libertà nella scelta dei mezzi mediante i quali conseguire il recupero non può pertanto intendersi come assoluta. Le misure scelte non possono porsi in contrasto con la portata e con l'efficacia del diritto

²⁵ V., in tal senso, sentenze del 22 dicembre 2010, Commissione/Slovacchia (C-507/08, EU:C:2010:802, punto 47), del 12 febbraio 2015, Commissione/Francia (C-37/14, EU:C:2015:90, punti 55-60), del 17 settembre 2015, Commissione/Italia (C-367/14, EU:C:2015:611, punti 40 e 42), e del 13 novembre 2025, Commissione/Bulgaria (Scambi di terreni forestali II) (C-632/23, EU:C:2025:890, punto 64). V. anche sentenza del 14 febbraio 2008, Commissione/Grecia (C-419/06, EU:C:2008:89, punti 38 e 61), in cui la Corte ha dichiarato l'inadempimento della Repubblica ellenica nonostante, alla scadenza del termine fissato dalla decisione di recupero, tale Stato membro avesse avviato le procedure di recupero.

²⁶ V. in tal senso, *inter alia*, sentenza del 17 gennaio 2018, Commissione/Grecia (C-363/16, EU:C:2018:12, punti da 46 a 48).

²⁷ V. sentenza del 13 novembre 2025, Commissione/Bulgaria (Scambi di terreni forestali II) (C-632/23, EU:C:2025:890, punto 64 e giurisprudenza citata).

²⁸ La medesima interpretazione, avanzata dal governo francese nella causa che ha dato origine alla sentenza del 5 ottobre 2006, Commissione/Francia (C-232/05, EU:C:2006:651, in prosieguo: la «sentenza Commissione/Francia», punto 40), è stata respinta dalla Corte.

²⁹ V., per analogia, sentenza del 22 dicembre 2010, Commissione/Slovacchia (C-507/08, EU:C:2010:802, punto 48).

³⁰ V., in tal senso, sentenza del 14 aprile 2011, Commissione/Polonia (C-331/09, EU:C:2011:250, punto 57 e giurisprudenza citata).

³¹ V., in tal senso, sentenza del 22 dicembre 2010, Commissione/Slovacchia (C-507/08, EU:C:2010:802, punto 52).

³² V., *ex multis*, sentenze del 14 aprile 2011, Commissione/Polonia (C-331/09, EU:C:2011:250, punti 58 e 59), del 24 gennaio 2013, Commissione/Spagna (C-529/09, EU:C:2013:31, punti 91 e 92), dell'11 settembre 2014, Commissione/Germania (C-527/12, EU:C:2014:2193, punti 40 e 41 e giurisprudenza citata) e del 17 gennaio 2018, Commissione/Grecia (C-363/16, EU:C:2018:12, punti 34 e 35).

³³ V. sentenza Commissione/Francia, punto 49 e giurisprudenza citata.

dell'Unione³⁴ e non possono rendere praticamente impossibile il recupero imposto da tale diritto³⁵. La Corte ha già avuto modo di chiarire, in proposito, che le disposizioni nazionali che non consentono l'esecuzione immediata ed effettiva della decisione di recupero vanno, in linea di principio, disapplicate³⁶. Infine, la Corte ha precisato che l'assenza di una disciplina specifica nell'ordinamento nazionale che regola il recupero, «non può ostare alla piena applicazione del diritto [dell'Unione] e quindi non può incidere sull'obbligo di procedere al recupero degli aiuti di cui trattasi»³⁷.

21. Ne consegue che, nel settore degli aiuti di Stato, l'autonomia procedurale riconosciuta agli Stati membri in materia di recupero è rigidamente inquadrata dall'esigenza di garantire effettività all'azione delle autorità amministrative incaricate di procedervi. Ciò implica una limitazione della discrezionalità di tali autorità non solo quanto al recupero³⁸, ma anche in ordine ai mezzi per darvi attuazione³⁹. Tali autorità, come peraltro i giudici nazionali, sono tenute a giungere ad una soluzione conforme alla finalità perseguita dalla decisione di recupero⁴⁰ che è quella di evitare che il funzionamento del mercato sia falsato da aiuti di Stato pregiudizievoli alla concorrenza. L'applicazione del diritto nazionale deve in ogni caso avvenire nel rispetto dei diritti fondamentali, in particolare del diritto a un giusto processo, ivi inclusi i diritti della difesa⁴¹.

22. È sulla base di tali principi che occorre rispondere al quesito posto dal giudice del rinvio.

23. In via preliminare osservo che il diritto portoghese non prevede alcuna procedura *ad hoc* per il recupero di aiuti di Stato illegittimi.

24. Nella controversia all'origine del procedimento principale, l'autorità tributaria ha avviato nei confronti di Utiledulci un procedimento di esecuzione fiscale. Le disposizioni che regolano tale procedimento prevedono, come si è visto, la possibilità per il contribuente di ottenerne la sospensione in caso di reclamo o ricorso giurisdizionale o di pagamento rateale previa costituzione di un'«adeguata garanzia». Tali disposizioni si distinguono da quelle del diritto francese in questione nella causa che ha dato origine alla sentenza del 5 ottobre 2006, Commissione/Francia⁴², richiamata nelle osservazioni presentate dinanzi alla Corte, le quali prevedevano una sospensione automatica del procedimento di esecuzione in caso di ricorso contro i titoli di riscossione emessi dalle autorità nazionali. Tuttavia, come è emerso in udienza, l'autorità tributaria non dispone di alcuna discrezionalità circa la sospensione del procedimento di esecuzione ove la condizione relativa alla prestazione di un'adeguata garanzia sia soddisfatta, né circa l'esonero da tale garanzia qualora l'esecutato dimostri che dalla sua costituzione potrebbe derivargli un pregiudizio irreparabile o in assenza manifesta di mezzi economici. La sospensione discende pertanto direttamente dalle disposizioni del diritto portoghese che disciplinano il procedimento di esecuzione fiscale ed è una garanzia procedurale a cui ciascun

³⁴ V. sentenza del 20 maggio 2010, Scott e Kimberly Clark (C-210/09, EU:C:2010:294, punto 21).

³⁵ V., in tal senso, sentenza del 13 febbraio 2014, Mediaset (C-69/13, EU:C:2014:71, punto 34).

³⁶ V. sentenze del 5 ottobre 2006, Commissione/Francia (C-232/05, EU:C:2006:651, punti da 51 a 53), del 30 aprile 2020, Nelson Antunes da Cunha (C-627/18, EU:C:2020:321, punto 52) e, da ultimo e con riguardo al recupero degli aiuti concessi nel quadro del regime ZFM III ordinanza del 31 ottobre 2025, Mission – Trading (C-24/25, EU:C:2025:862, punto 25). V. altresì sentenze dell'11 settembre 2014, Commissione/Germania (C-527/12, EU:C:2014:2193, punto 55) e del 20 marzo 1997, Alcan Deutschland (C-24/95, EU:C:1997:163, punti da 30 a 38).

³⁷ V. sentenza del 21 marzo 1991, Italia/Commissione (C-303/88, EU:C:1991:136, punto 60).

³⁸ V., in tal senso, sentenza del 20 marzo 1997, Alcan Deutschland (C-24/95, EU:C:1997:163, punto 34).

³⁹ V. sentenza dell'11 settembre 2014, Commissione/Germania (C-527/12, EU:C:2014:2193, punti 53 e 55).

⁴⁰ V. sentenza del 20 maggio 2010, Scott e Kimberly Clark (C-210/09, EU:C:2010:294, punto 29).

⁴¹ V. sentenze dell'11 settembre 2014, Commissione/Germania (C-527/12, EU:C:2014:2193, punto 39) e del 16 gennaio 2025, Scai (C-588/23, EU:C:2025:23, punto 55).

⁴² C-232/05, EU:C:2006:651.

contribuente ha accesso ove ne faccia richiesta e ne soddisfi le condizioni. Anche il regime portoghese, come quello francese nella causa sopra richiamata, è pertanto caratterizzato da elementi di sistematicità ed automaticità.

25. Come emerge dalla giurisprudenza della Corte evocata al paragrafo 15 delle presenti conclusioni, per valutare se tale regime sia compatibile con l'esecuzione dell'obbligo di recupero imposto dalla decisione del 2020 occorre chiedersi se comprometta la realizzazione dell'obiettivo perseguito con l'imposizione di tale obbligo – consistente nel ripristino immediato della situazione precedente alla concessione degli aiuti in questione – consentendo di prorogare l'indebito vantaggio concorrenziale per i beneficiari degli stessi.

26. Una tale compromissione mi sembra inevitabile nel caso in cui la sospensione avvenga dietro prestazione di una fideiussione o di una cauzione da parte di un terzo o nel caso della costituzione di un'ipoteca, come previsto dalla normativa portoghese, in quanto si tratta di strumenti che non hanno come risultato quello di distrarre l'aiuto dal patrimonio del beneficiario, privandolo del relativo vantaggio. Contrariamente a quanto fatto valere in udienza dalla rappresentante del governo belga⁴³, tale risultato mi sembra assente anche nel caso della costituzione di una garanzia bancaria⁴⁴, le conseguenze contabili e le spese indotte da una tale costituzione non essendo a mio avviso equiparabili, quanto agli effetti sulla situazione economica del beneficiario, a una restituzione dell'aiuto⁴⁵. D'altro canto, l'obiettivo esplicito di tutti questi strumenti è di garantire il credito dell'esecutante per il periodo in cui il procedimento di esecuzione è sospeso ed è fondamentalmente diverso da quello perseguito dal recupero degli aiuti illegittimi. Spetta tuttavia al giudice del rinvio valutare se, nella misura in cui subordinano la sospensione del procedimento di recupero alla costituzione di una garanzia, in particolare una garanzia bancaria, le disposizioni in questione consentono di evitare che il recupero effettivo degli aiuti di cui trattasi sia ulteriormente ritardato, privando il beneficiario del vantaggio concorrenziale ad essi connesso.

27. Per quanto concerne la possibilità di esonerare l'esecutato dalla costituzione di una garanzia, occorre rammentare che, per giurisprudenza costante, la situazione economica del beneficiario non ha alcuna incidenza sull'obbligo di recupero. Lo Stato membro interessato è tenuto, a seconda dei casi, a provocare la liquidazione dell'impresa beneficiaria, a far iscrivere il proprio credito nel passivo fallimentare della medesima o ad adottare qualsiasi altra misura che consenta la restituzione dell'aiuto, inclusa la cessazione definitiva dell'attività dell'impresa, qualora un tale recupero rimanga impossibile nel corso della procedura fallimentare⁴⁶. Considerazioni relative del pregiudizio economico derivante dalla restituzione dell'aiuto non entrano pertanto in linea di conto al fine di giustificare il ritardo del procedimento di recupero.

⁴³ Secondo il governo belga una garanzia bancaria è in grado di neutralizzare il vantaggio ottenuto per effetto dell'aiuto, in quanto l'importo della stessa sarebbe registrato come passivo nel bilancio del beneficiario, rendendolo inutilizzabile. Inoltre, sottoscrivere e mantenere una garanzia bancaria comporterebbe delle spese che incidono sulla situazione economica del beneficiario.

⁴⁴ In questo senso, v. anche la Comunicazione sul recupero, paragrafo 119.

⁴⁵ L'autorità tributaria ha peraltro chiarito, in sede di udienza, che, conformemente al diritto portoghese, le garanzie sono soggette a un termine di prescrizione. Ciò comporta che trascorso un certo termine, la garanzia decadrebbe automaticamente.

⁴⁶ V. sentenze del 6 dicembre 2007, Commissione/Italia (C-280/05, EU:C:2007:753, punto 28 e giurisprudenza citata), del 17 gennaio 2018, Commissione/Grecia (C-363/16, EU:C:2018:12, punti 36 e 37 e giurisprudenza citata) e del 12 marzo 2020, Commissione/Italia (Aiuti illegittimi al settore alberghiero in Sardegna) (C-576/18, EU:C:2020:202, punto 99). Tali misure sono volte ad evitare che, come sottolineato nella Comunicazione sul recupero (paragrafo 127), il beneficiario che non è in grado di restituire l'aiuto percepito e gli interessi di recupero dovuti sopravviva nel mercato solo grazie all'aiuto.

28. Infine, per quanto riguarda l'ipotesi di sospensione del procedimento di esecuzione fiscale in caso di pagamento rateale delle somme dovute, rilevo che, come indicato dalla Commissione nella Comunicazione sul recupero⁴⁷, una tale modalità di pagamento, ove autorizzata al di là del termine per il recupero, risulta inconciliabile con l'esigenza che quest'ultimo avvenga tempestivamente e ciò indipendentemente dal fatto che sia prestata una garanzia.

29. Fondandosi sulle pronunce del Supremo Tribunal administrativo (Corte amministrativa suprema) menzionate al paragrafo 13 delle presenti conclusioni, Uitedulci fa valere che le garanzie procedurali in questione devono esserle applicate, poiché, in assenza di disposizioni *ad hoc* nel diritto portoghese, il regime legale dell'esecuzione fiscale non può essere «modellato» dall'autorità tributaria allo scopo di adeguarlo alle esigenze del recupero di aiuti di Stato illegittimi, segnatamente quando ciò avviene sulla base di una comunicazione della Commissione, priva di valore vincolante.

30. In proposito, ricordo che l'obbligo per gli Stati membri di sopprimere gli aiuti illegittimi è previsto dall'articolo 108, paragrafo 2, TFUE e quello di assicurare il recupero immediato ed effettivo di tali aiuti presso il beneficiario dal regolamento 2015/1589, nonché dalla decisione della Commissione che ne dichiara l'incompatibilità. Per quanto riguarda la Comunicazione sul recupero, se è vero che non è vincolante per i giudici nazionali, la Corte ha tuttavia chiarito che quest'ultimi sono chiamati a tenerne conto come elemento di valutazione nell'ambito della controversia di cui sono investiti, in virtù del principio di leale cooperazione⁴⁸. Lo stesso vale per le autorità nazionali incaricate del recupero.

31. Tanto tali autorità quanto il giudice nazionale sono tenuti a garantire la piena effettività delle decisioni della Commissione che ordinano il recupero di aiuti illegittimi⁴⁹, indipendentemente dalla procedura utilizzata per darvi esecuzione. La scelta di uno Stato membro di non predisporre una disciplina specifica per il recupero degli aiuti illegittimi, nell'esercizio dell'autonomia procedurale di cui gode, non deve, come si è visto, impedire la realizzazione degli obiettivi del diritto dell'Unione e nuocere all'efficacia delle disposizioni in materia di aiuti di Stato.

32. Uitedulci e il governo belga fanno altresì valere che disapplicare le garanzie procedurali previste dal procedimento di esecuzione fiscale introdurrebbe un'inammissibile disparità di trattamento tra contribuenti e violerebbe il principio di eguaglianza. Sul punto, basti rilevare che il procedimento di recupero degli aiuti di Stato ha obiettivi e specificità proprie e che le imprese beneficiarie di aiuti di natura fiscale assoggettate a tale procedimento non si trovano nella medesima situazione di un qualunque contribuente nei confronti del quale l'autorità tributaria agisce al fine di recuperare un credito fiscale. Il riferimento fatto in tale contesto dal governo belga al principio di equivalenza non mi sembra pertinente. Tale principio – in base al quale le modalità procedurali destinate a garantire, in ciascuno Stato membro, la tutela dei diritti che derivano ai singoli dal diritto dell'Unione non devono essere meno favorevoli di quelle relative a diritti fondati sull'ordinamento nazionale⁵⁰ – non è rilevante in una situazione quale quella della controversia principale, in cui si discute se le garanzie procedurali normalmente previste dal diritto nazionale, laddove applicate ad un procedimento avviato ai fini dell'esecuzione di un obbligo derivante dal diritto dell'Unione, ostacolano la piena applicazione di tale diritto. Egualmente irrilevante è, a mio avviso, il riferimento, fatto sempre dal governo belga, alla

⁴⁷ V. paragrafo 126 della Comunicazione sul recupero.

⁴⁸ V. sentenza del 16 gennaio 2025, Scai (C-588/23, EU:C:2025:23, punto 48).

⁴⁹ V. sentenza del 20 maggio 2010, Scott e Kimberly Clark (C-210/09, EU:C:2010:294, punto 29), e in tal senso, sentenza del 5 marzo 2019, Eesti Pagar (C-349/17, EU:C:2019:172, punti da 90 a 92 e giurisprudenza citata).

⁵⁰ V., *ex multis*, sentenza del 23 gennaio 2019, Fallimento Traghetti del Mediterraneo (C-387/17, EU:C:2019:51, punto 72).

giurisprudenza in base alla quale i beneficiari di aiuti di natura fiscale possono avvalersi delle detrazioni e deduzioni previste dal diritto nazionale qualora risulti che, tenuto conto delle operazioni concretamente realizzate, avevano effettivamente il diritto di fruirne⁵¹. Tale giurisprudenza riguarda, infatti, la ricostruzione del regime fiscale applicabile al beneficiario in assenza dell'aiuto illegittimo, al fine di determinare l'ammontare da recuperare e ripristinare la situazione *quo ante*⁵². Essa non ha nessuna incidenza sull'identificazione delle modalità di recupero e non consente di ritenere che quest'ultimo debba necessariamente avvenire mediante esecuzione fiscale e implicare l'applicazione delle medesime garanzie procedurali di cui gode il contribuente assoggettato a tale procedimento ove queste non consentano di raggiungere gli obiettivi sopra descritti.

33. Utiledulci fa inoltre valere, nelle sue osservazioni, che il rifiuto da parte dell'autorità tributaria di applicare le disposizioni nazionali sulla sospensione del procedimento di esecuzione fiscale in caso di ricorso contro gli atti adottati nel quadro di tale procedimento viola il principio di tutela giurisdizionale effettiva⁵³.

34. In proposito ricordo che la Corte ha chiarito che la sospensione dell'esecuzione degli ordini nazionali di recupero da parte dei giudici nazionali è possibile su riserva che siano soddisfatte le condizioni enunciate, in particolare, nelle sentenze del 21 febbraio 1991, *Zuckerfabrik Süderdithmarschen e Zuckerfabrik Soest*⁵⁴, e del 9 novembre 1995, *Atlanta Fruchthandelsgesellschaft e a. (I)*⁵⁵. La sospensione deve in particolare essere giustificata da argomenti volti a dimostrare l'invalidità della decisione di cui trattasi⁵⁶ e non può, in linea di principio, fondarsi unicamente sul rischio di pregiudizio economico per il beneficiario⁵⁷.

35. Anche se non escludo *a priori* che un provvedimento di sospensione dell'ordine nazionale di recupero possa – in circostanze eccezionali, e tenendo conto dell'interesse dell'Unione e del diritto dei concorrenti all'eliminazione della distorsione della concorrenza –, essere adottato da un giudice nazionale anche nel caso in cui la società contro la quale tale ordine è stato emesso non contesti, direttamente o indirettamente, la legittimità della decisione della Commissione⁵⁸, ciò non permette comunque di giustificare un regime di sospensione sistematica del procedimento di recupero da parte dell'autorità nazionale, oltre i termini impartiti dalla Commissione, quale quello previsto dalle disposizioni nazionali in esame nella presente causa.

36. Qualora la decisione di recupero sia soggetta a mezzi di ricorso, lo Stato membro interessato può accettare un recupero provvisorio che garantisca l'eliminazione completa della distorsione della concorrenza, ad esempio mediante il versamento in un deposito a garanzia dell'importo

⁵¹ V. sentenza del 15 settembre 2022, *Fossil (Gibralta)* (C-705/20, EU:C:2022:680, punto 43).

⁵² V., altresì, sentenza del 15 dicembre 2005, *UniCredito Italiano* (C-148/04, EU:C:2005:774, punti 118 e 119).

⁵³ Il giudice di rinvio non chiarisce a che titolo Utiledulci intende avvalersi della sospensione del procedimento di esecuzione fiscale. Dal fascicolo nazionale emerge che essa ha chiesto di essere esonerata dalla prestazione di garanzia, ma non è chiaro se intendesse presentare un ricorso al fine di contestare la legittimità del debito oggetto dell'esecuzione.

⁵⁴ Sentenza del 21 febbraio 1991, *Zuckerfabrik Süderdithmarschen e Zuckerfabrik Soest* (C-143/88 e C-92/89, EU:C:1991:65).

⁵⁵ Sentenza del 9 novembre 1995, *Atlanta Fruchthandelsgesellschaft e a. (I)* (C-465/93, EU:C:1995:369).

⁵⁶ V., *inter alia*, sentenza 12 marzo 2020, *Commissione/Italia (Aiuti illegittimi al settore alberghiero in Sardegna)* (C-576/18, EU:C:2020:202, punto 103).

⁵⁷ V. sentenza del 29 marzo 2012, *Commissione/Italia* (C-243/10, EU:C:2012:182, 53).

⁵⁸ In particolare, qualora contesti l'ammontare dell'aiuto da recuperare o il fatto di rientrare nella cerchia dei beneficiari di un regime di aiuti in applicazione dei criteri indicati nella decisione della Commissione.

dell'aiuto e dei relativi interessi⁵⁹. Grazie a un tale deposito il beneficiario cessa, in linea di principio, di disporre dell'importo corrispondente all'aiuto, il cui ammontare esce, anche se solo provvisoriamente, dal suo patrimonio.

37. Per quanto riguarda infine l'argomento sollevato da Utiledulci, secondo cui il ritardo con cui l'autorità tributaria ha avviato il procedimento di recupero avrebbe ingenerato in essa la convinzione che non sarebbe stata tra i destinatari dell'ordine di recupero, ricordo che, per costante giurisprudenza della Corte, un comportamento di un'autorità nazionale incaricata di applicare il diritto dell'Unione, il quale sia in contrasto con una precisa disposizione di tale diritto, non può dar luogo a un legittimo affidamento⁶⁰. Se la Corte riconosce la possibilità, per il beneficiario di un aiuto illegittimamente concesso, di invocare circostanze eccezionali sulle quali abbia potuto fondare il proprio affidamento nella natura regolare dell'aiuto e di opporsi, conseguentemente, alla sua ripetizione⁶¹, non emerge tuttavia dal fascicolo della Corte, né dalle osservazioni di Utiledulci che quest'ultima abbia invocato siffatte circostanze.

38. Emerge dall'insieme delle considerazioni che precedono che disposizioni nazionali quali quelle in causa nella controversia principale appaiono, su riserva di verifica da parte del giudice del rinvio, in contrasto con gli obiettivi della soppressione degli aiuti illegali dichiarati incompatibili con il mercato interno e con l'esigenza di assicurare un'esecuzione immediata ed effettiva alle decisioni che ne ordinano il recupero.

V. Conclusione

39. Sulla base dell'insieme delle considerazioni che precedono, suggerisco alla Corte di rispondere come segue alla questione posta dal Tribunal Administrativo e Fiscal do Funchal (Tribunale amministrativo e tributario di Funchal, Madera, Portogallo):

L'articolo 16, paragrafo 3, del regolamento (UE) 2015/1589 del 13 luglio 2015 recante modalità di applicazione dell'articolo 108 del trattato sul funzionamento dell'Unione europea, deve essere interpretato nel senso che:

nel caso in cui uno Stato membro proceda al recupero di un aiuto di Stato illegale e incompatibile con il mercato interno mediante esecuzione fiscale, si oppone all'applicazione di disposizioni nazionali che riconoscono al contribuente sottoposto a una tale esecuzione il diritto di ottenere, a determinate condizioni, la sospensione della stessa, nella misura in cui tale applicazione non consenta l'esecuzione immediata ed effettiva della decisione della Commissione che ha disposto il recupero, privando il beneficiario del vantaggio concorrenziale connesso all'aiuto nel termine previsto da tale decisione o in quello ulteriormente fissato dalla Commissione ovvero, qualora tali termini siano scaduti, senza ulteriore ritardo. Nel caso in cui una tale esecuzione sia impedita, tanto i giudici nazionali quanto le autorità nazionali competenti, sotto il controllo dei primi, sono tenuti a disapplicare le disposizioni nazionali in questione.

⁵⁹ V. in questo senso paragrafo 118 della Comunicazione sul recupero.

⁶⁰ V., in tal senso, sentenze del 5 marzo 2019, *Eesti Pagar* (C-349/17, EU:C:2019:172, punti 104 e 105) e del 9 ottobre 2025, *On Air Media Professionals e Different Media* (C-416/24 e C-417/24, EU:C:2025:765, punti 60 e 61).

⁶¹ V. sentenze del 20 settembre 1990, *Commissione/Germania* (C-5/89, EU:C:1990:320, punto 16) e del 9 ottobre 2025, *On Air Media Professionals e Different Media* (C-416/24 e C-417/24, EU:C:2025:765, punto 63).