

Causa T-62/08

ThyssenKrupp Acciai Speciali Terni SpA

contro

Commissione europea

«Aiuti di Stato — Indennizzo per un esproprio a fini di pubblica utilità — Proroga di una tariffa agevolata per la fornitura di elettricità — Decisione che dichiara l'aiuto incompatibile con il mercato comune e ne ordina il recupero — Nozione di agevolazione — Principio della tutela del legittimo affidamento — Esecuzione dell'aiuto»

Sentenza del Tribunale (Quinta Sezione) 1° luglio 2010 II - 3236

Massime della sentenza

1. *Aiuti concessi dagli Stati — Nozione — Indennizzo concesso a compensazione dell'esproprio di beni — Esclusione*
(Art. 87, n. 1, CE)

2. *Aiuti concessi dagli Stati — Esame da parte della Commissione — Procedimento amministrativo — Obbligo per la Commissione di intimare agli interessati di presentare osservazioni — Diritto del beneficiario dell'aiuto di partecipare in misura adeguata al procedimento — Limiti*
(Art. 88, n. 2, CE)

3. *Diritto dell'Unione — Principi — Diritti della difesa — Applicazione ai procedimenti amministrativi avviati dalla Commissione — Esame dei progetti di aiuti — Portata*
(Art. 88, n. 2, CE)
4. *Aiuti concessi dagli Stati — Progetti di aiuti — Notifica alla Commissione — Portata dell'obbligo — Obbligo di notificare le misure di aiuto in fase di progetto*
(Art. 88, n. 3, CE; regolamento del Consiglio n. 659/1999, artt. 2 e 3)
5. *Aiuti concessi dagli Stati — Decisione della Commissione che constata l'illegalità di un aiuto e ne dispone il recupero — Aiuto non ancora versato*
(Art. 88, n. 3, CE; regolamento del Consiglio n. 659/1999, art. 14, n. 1)
6. *Aiuti concessi dagli Stati — Recupero di un aiuto illegale — Aiuto concesso in violazione delle norme procedurali dell'art. 88 CE — Eventuale affidamento legittimo dei beneficiari degli aiuti — Tutela — Presupposti e limiti*
(Art. 88 CE; regolamento del Consiglio n. 659/1999, art. 14, n. 1)
7. *Aiuti concessi dagli Stati — Decisione della Commissione di non sollevare obiezioni nei confronti di una misura nazionale — Legittimo affidamento del beneficiario nella legalità di una proroga di tale misura — Insussistenza*
(Art. 88 CE; regolamento del Consiglio n. 659/1999, art. 14, n. 1)

1. Costituiscono agevolazioni ai sensi dell'art. 87, n. 1, CE interventi che, sotto varie forme, alleviano gli oneri che normalmente gravano sul bilancio di un'impresa e che, con ciò, si possono paragonare ad una sovvenzione, quali, in particolare, la fornitura di beni o servizi a condizioni di favore. Per contro, i risarcimenti danni che le autorità nazionali potrebbero essere eventualmente condannate a versare a privati in risarcimento di un danno da esse provocato loro,

rivestono una natura giuridica fondamentalmente diversa e non costituiscono pertanto aiuti ai sensi degli artt. 87 CE e 88 CE.

Per contro, deve essere qualificata come aiuto di Stato una misura costituita dalla

proroga di un provvedimento che concede ad un'impresa una tariffa agevolata per la fornitura di elettricità, e ciò a titolo di indennizzo a fronte di un esproprio nell'ambito della nazionalizzazione del settore dell'elettricità, qualora la tariffa agevolata sia stata concessa a titolo di indennizzo per un periodo ben determinato, senza possibilità di proroga. Inoltre, una misura che è solo una delle condizioni tariffarie di favore la cui proroga ha lo scopo di «consentire lo sviluppo e la ristrutturazione produttiva delle imprese interessate» non può essere considerata la proroga legale dell'indennizzo di cui l'impresa ha goduto in seguito alla nazionalizzazione.

(v. punti 57, 60, 63, 72, 74, 99, 101)

2. Il procedimento di controllo degli aiuti di Stato, tenuto conto della sua economia generale, è un procedimento avviato nei confronti dello Stato membro responsabile, alla luce dei suoi obblighi comunitari, della concessione dell'aiuto. Nell'ambito di detto procedimento, gli interessati diversi dallo Stato membro responsabile della concessione dell'aiuto non hanno pertanto diritto essi stessi a un dibattito in contraddittorio con la Commissione, quale quello previsto in favore di detto Stato. Essi hanno essenzialmente il ruolo di fonti di informazione per la Commissione. A tale riguardo, nessuna disposizione del procedimento di controllo degli

aiuti di Stato riserva un ruolo particolare, tra gli interessati, al beneficiario dell'aiuto. Del resto, il procedimento di controllo degli aiuti di Stato non è un procedimento avviato «a carico del» beneficiario degli aiuti, circostanza che implicherebbe che quest'ultimo possa far valere diritti ampi tanto quanto i diritti della difesa come tali. Invero, le decisioni adottate dalla Commissione in materia di aiuti di Stato hanno per soli e unici destinatari gli Stati membri interessati.

I principi generali del diritto, quali quelli del diritto al contraddittorio o quello del buon andamento dell'amministrazione non possono consentire al giudice comunitario di estendere i diritti procedurali attribuiti agli interessati, nell'ambito dei procedimenti di controllo degli aiuti di Stato, dal Trattato e dal diritto derivato. Nemmeno la circostanza che un ricorrente sia legittimato ad agire avverso la decisione impugnata lo consente.

Invero, non risulta da alcuna disposizione relativa agli aiuti di Stato né dalla giurisprudenza che la Commissione sia obbligata a sentire il beneficiario di risorse statali in merito alla valutazione in diritto che essa fa della misura controversa o che sia tenuta ad informare lo Stato membro interessato — e, a fortiori, il beneficiario

dell'aiuto — della propria posizione prima di adottare la propria decisione, una volta che gli interessati e lo Stato membro sono stati posti in grado di presentare le loro osservazioni.

(v. punti 161-163, 166-168)

3. In materia di controllo degli aiuti di Stato, il principio del rispetto dei diritti della difesa esige che lo Stato membro in causa sia posto in grado di far conoscere proficuamente la sua posizione sulle osservazioni presentate da terzi interessati in conformità all'art. 88, n. 2, CE, e sulle quali la Commissione intenda fondare la propria decisione e, nel caso in cui lo Stato membro non sia stato posto in condizioni di commentare tali osservazioni, la Commissione non può tenerne conto nella sua decisione contro tale Stato. Ciononostante, perché una siffatta violazione dei diritti della difesa comporti un annullamento, occorre che, in mancanza di tale irregolarità, il procedimento potesse condurre ad un risultato differente.

(v. punto 189)

4. Per quanto riguarda gli aiuti nuovi che gli Stati membri abbiano intenzione di

istituire, è stabilito un procedimento di controllo preventivo senza il quale nessun aiuto può essere considerato regolarmente istituito. Infatti, conformemente all'art. 88, n. 3, CE ed agli artt. 2 e 3 del regolamento n. 659/1999, relativo all'applicazione dell'art. 88 CE, qualsiasi progetto di concessione o di modifica di un aiuto dev'essere notificato alla Commissione e non può essere data esecuzione al medesimo prima che la Commissione abbia dato il suo accordo, tacitamente o espressamente.

Gli Stati membri devono rispettare pertanto due obblighi, inscindibili, ossia quello di preventiva notificazione dei progetti di aiuto e quello consistente nel differire l'esecuzione di detti progetti sino a quando la Commissione non si sia pronunciata sulla compatibilità della misura con il mercato comune.

Un aiuto può essere considerato concesso anche qualora il suo importo non sia stato ancora corrisposto al beneficiario.

Peraltro, le misure di aiuto devono essere notificate alla Commissione quando sono ancora allo stato di progetti, cioè prima di essere messe in esecuzione e quando sono ancora adattabili in relazione a eventuali osservazioni della Commissione. Infatti, occorre garantire alla Commissione la possibilità di esercitare,

tempestivamente e nell'interesse generale, il suo controllo su ogni progetto mirante ad istituire o modificare aiuti, realizzando quindi un esame preventivo. Sarebbe contrario alla logica del sistema di controllo preventivo degli aiuti di Stato ritenere che la Commissione possa accertare una violazione dell'art. 88, n. 3, CE, solo dopo aver verificato che ciascun beneficiario goda effettivamente dei vantaggi attribuiti dalla misura in questione.

(v. punti 228-230, 234-236)

5. La formulazione dell'art. 14 del regolamento n. 659/1999, relativo all'applicazione dell'art. 88 CE, secondo la quale, nel caso di decisioni negative relative ad un aiuto illegale, la Commissione impone allo Stato membro interessato di adottare tutte le misure necessarie per recuperare l'aiuto, esprime il carattere sistematico dell'aiuto.

Quando la Commissione è informata, nel corso del procedimento amministrativo, del fatto che gli aiuti contestati non sono ancora stati versati ai loro destinatari, non è garantito che tali versamenti non siano poi stati effettuati, in particolare fra il momento in cui è stata comunicata questa informazione e quello

della notifica della decisione definitiva. In ogni caso, la Commissione non può essere censurata per aver comunicato chiaramente, nell'intento di promuovere una maggior certezza del diritto, le conseguenze concrete della sua decisione.

Infatti, la circostanza che un aiuto non sia ancora stato versato al suo beneficiario non può incidere sulla validità della decisione della Commissione, ma solo sulle modalità di recupero dell'aiuto. In linea di principio, il recupero dell'aiuto deve avvenire nel rispetto delle pertinenti norme dell'ordinamento nazionale, a patto però che dette norme siano applicate in modo da non rendere praticamente impossibile il recupero prescritto dal diritto dell'Unione e il contenzioso riguardante detta esecuzione è di esclusiva competenza del giudice nazionale.

L'obbligo per uno Stato membro di calcolare l'ammontare preciso degli aiuti da recuperare, particolarmente quando tale calcolo dipende da informazioni che non sono state comunicate dallo stesso alla Commissione, si inserisce nel contesto più ampio dell'obbligo di leale cooperazione, che vincola reciprocamente la Commissione e gli Stati membri nell'applicazione delle norme del Trattato in materia di aiuti di Stato. Non si può criticare la Commissione per non aver tenuto conto di eventuali elementi di fatto o di diritto che sarebbe stato possibile

presentarle nel corso del procedimento amministrativo, ma che non lo sono stati, non avendo la Commissione l'obbligo di verificare d'ufficio e in via presuntiva quali elementi sarebbe stato possibile esibirle.

circostanze eccezionali, che abbiano potuto ingenerare in loro un legittimo affidamento sulla regolarità di tale aiuto, per opporsi al suo rimborso.

(v. punti 239, 241, 250, 251)

6. Tenuto conto del carattere imperativo della vigilanza sugli aiuti statali operata dalla Commissione ai sensi dell'art. 88 CE, le imprese possono fare legittimo affidamento, in linea di principio, sulla regolarità dell'aiuto di cui esse abbiano beneficiato solamente qualora quest'ultimo sia stato concesso nel rispetto della procedura prevista da detto articolo. Infatti, un operatore economico diligente deve normalmente essere in grado di accertarsi che tale procedura sia stata rispettata. In particolare, quando un aiuto è stato versato senza previa notifica alla Commissione, ed è pertanto illegittimo in forza dell'art. 88, n. 3, CE, il beneficiario dell'aiuto non può riporre, a quel punto, alcun legittimo affidamento sulla regolarità della concessione dello stesso.

Inoltre, l'adozione del regolamento n. 659/1999, relativo all'applicazione dell'art. 88 CE, ha introdotto una nuova situazione per quanto concerne il recupero degli aiuti incompatibili, da cui conviene trarre tutte le conseguenze giuridiche. L'art. 14, n. 1, di detto regolamento conferma il carattere sistematico del recupero (prima frase), prevedendo nel contempo un'eccezione (seconda frase) quando il recupero contrasta con un principio generale dell'ordinamento dell'Unione. Pertanto, esiste una disposizione di diritto derivato di cui la Commissione deve tener conto in sede di adozione delle sue decisioni e che può indurla a rinunciare, eventualmente, a ordinare il recupero degli aiuti incompatibili. È incontestabile che la violazione di una disposizione siffatta può essere invocata a sostegno dell'annullamento della parte della decisione che imponga la restituzione.

(v. punti 269-271, 275, 276)

Tuttavia, i beneficiari di un aiuto illegittimo hanno la possibilità di invocare

7. Il semplice fatto che la qualificazione come aiuto di Stato di una misura appaia dubbia al beneficiario è manifestamente insufficiente a giustificare un qualsiasi

legittimo affidamento da parte sua sulla regolarità dell'aiuto o sul fatto che la misura controversa non costituisca un aiuto di Stato.

elettricità non può far sorgere un legittimo affidamento quanto alla legittimità della successiva proroga di detta misura o sul fatto che tale tariffa di favore non costituisca un aiuto.

Pertanto la decisione della Commissione di non sollevare obiezioni riguardo ad una misura consistente nella concessione di una tariffa di favore per la fornitura di

(v. punti 283, 284, 288)