



Raccolta della giurisprudenza

SENTENZA DELLA CORTE (Seconda Sezione)

20 gennaio 2022*

«Inadempimento di uno Stato – Aiuti di Stato – Aiuti dichiarati illegali e incompatibili con il mercato interno – Obbligo di recupero – Sentenza della Corte che constata l’inadempimento – Mancata esecuzione – Mancato rispetto dell’obbligo di recuperare aiuti illegali e incompatibili – Sanzioni pecuniarie – Carattere proporzionato e dissuasivo – Penalità – Somma forfettaria – Capacità di pagamento – Ponderazione dei voti dello Stato membro al Parlamento europeo»

Nella causa C-51/20,

avente ad oggetto il ricorso per inadempimento, ai sensi dell’articolo 260, paragrafo 2, TFUE, proposto il 29 gennaio 2020,

Commissione europea, rappresentata da A. Bouchagiar e B. Stromsky, in qualità di agenti,

ricorrente,

contro

Repubblica ellenica, rappresentata da K. Boskovits e A. Samoni-Rantou, in qualità di agenti,

convenuta,

LA CORTE (Seconda Sezione),

composta da A. Arabadjiev (relatore), presidente della Prima Sezione, facente funzione di Presidente della Seconda Sezione, I. Ziemele, T. von Danwitz, P.G. Xuereb e A. Kumin, giudici,

avvocato generale: G. Pitruzzella

cancelliere: A. Calot Escobar

vista la fase scritta del procedimento,

sentite le conclusioni dell’avvocato generale, presentate all’udienza del 1° luglio 2021,

ha pronunciato la seguente

* Lingua processuale: il greco.

Sentenza

- 1 Con il suo ricorso la Commissione europea chiede che la Corte voglia:
 - dichiarare che, non avendo adottato tutte le misure che la sentenza della Corte del 9 novembre 2017, Commissione/Grecia (C-481/16, non pubblicata; in prosieguo: la «sentenza che constata l’inadempimento», EU:C:2017:845) comporta, la Repubblica ellenica è venuta meno agli obblighi ad essa incombenti in forza di tale sentenza e dell’articolo 260, paragrafo 1, TFUE;
 - ordinare alla Repubblica ellenica di versare alla Commissione una penalità giornaliera di importo pari a EUR 26 697,89 per giorno di ritardo nell’esecuzione della sentenza che constata l’inadempimento, a partire dal giorno della pronuncia della sentenza nella presente causa e fino alla completa esecuzione della sentenza che constata l’inadempimento;
 - ordinare alla Repubblica ellenica di versare alla Commissione una somma forfettaria il cui importo è ottenuto moltiplicando l’importo giornaliero di EUR 3 709,23 per il numero di giorni trascorsi tra la pronuncia della sentenza che constata l’inadempimento e il giorno in cui tale Stato membro ha posto fine all’infrazione oppure, nel caso in cui non abbia posto fine all’infrazione, sino al giorno della pronuncia della sentenza nella presente causa, e
 - condannare la Repubblica ellenica alle spese.

Fatti

- 2 Nell’ambito del suo programma di aggiustamento economico, la Repubblica ellenica ha attuato un programma di privatizzazione. La Larco General Mining & Metallurgical Company SA (in prosieguo: la «Larco»), una società mineraria e metallurgica greca, figura tra le società da privatizzare. Tale società è specializzata nell’estrazione e nella lavorazione di laterite minerale, nell’estrazione di lignite e nella produzione di ferro-nichel e derivati. Le sue attività comprendono l’esplorazione, lo sviluppo, l’estrazione, la fusione e la commercializzazione dei suoi prodotti a livello mondiale.
- 3 Nel marzo 2012 l’Hellenic Republic Asset Development Fund, una società creata per gestire il processo di privatizzazione, ha informato la Commissione del progetto di privatizzazione della Larco.
- 4 La Commissione ha quindi effettuato un esame preliminare di tale progetto per verificare che quest’ultimo non contenesse elementi di aiuto di Stato.
- 5 Essa ha inviato un questionario alle autorità greche. Dalle risposte a quest’ultimo, ricevute dalla Commissione il 16 marzo 2012, emerge esplicitamente che la Larco aveva già beneficiato di interventi da parte dello Stato greco. La Commissione ha poi chiesto ulteriori informazioni, con messaggi di posta elettronica del 18 aprile 2012, del 24 aprile 2012, del 5 luglio 2012, del 22 agosto 2012 e del 7 dicembre 2012, e con lettere del 4 maggio 2012 e del 14 gennaio 2013, cui le autorità greche hanno risposto il 20 aprile 2012, 26 aprile 2012, il 3 ottobre 2012, il 13 novembre 2012, il 15 novembre 2012, il 7 dicembre 2012, il 24 dicembre 2012 e il

18 gennaio 2013. Il 30 aprile 2012 e l'11 settembre 2012 ad Atene (Grecia) e il 25 gennaio 2013 a Bruxelles (Belgio) si sono tenute riunioni tra i servizi della Commissione e rappresentanti delle autorità greche.

- 6 Con lettera del 6 marzo 2013 la Commissione ha notificato alla Repubblica ellenica la sua decisione di avviare il procedimento di indagine formale ai sensi dell'articolo 108, paragrafo 2, del TFUE in relazione a diverse misure, quali garanzie dello Stato concesse alla Larco per gli anni 2008, 2010 e 2011, un aumento di capitale nel corso del 2009, un accordo per il ripianamento di debiti firmato nel 1998 nonché la possibilità di depositare lettere di garanzia per un valore di EUR 1,5 milioni al posto del pagamento di una sanzione tributaria di EUR 190 milioni.
- 7 La Commissione ha poi invitato le autorità greche e i terzi interessati a presentare le loro osservazioni in merito a tali misure.
- 8 La Commissione ha ricevuto soltanto le osservazioni delle autorità greche, il 30 aprile 2013.
- 9 Il 27 marzo 2014 la Commissione ha adottato la decisione 2014/539/UE relativa all'aiuto di stato SA.34572 (13/C) (ex 13/NN) al quale la Grecia ha dato esecuzione in favore di Larco General Mining & Metallurgical Company SA (GU 2014, L 254, pag. 24), i cui articoli da 2 a 5 del dispositivo dispongono che le misure in questione sono aiuti illegali e incompatibili con il mercato interno, che tali aiuti devono essere recuperati presso la Larco e che devono essere fornite informazioni alla Commissione, in particolare per quanto riguarda le misure già adottate o previste al fine di conformarsi a tale decisione.
- 10 Inoltre, poiché la Repubblica ellenica aveva informato la Commissione della sua intenzione di vendere taluni attivi della Larco mediante due gare distinte, la Commissione ha adottato, lo stesso giorno, la decisione concernente l'aiuto di Stato SA.37954 (2013/N) relativa a tale vendita (in prosieguo: la «decisione relativa alla vendita di taluni attivi della Larco»). In quest'ultima decisione, la Commissione indica che, secondo le informazioni fornite dalla Repubblica ellenica, le due procedure di gara sarebbero condotte rispettivamente dallo Stato e dalla Larco, in quanto proprietari degli attivi interessati da ciascuna gara. In particolare, la prima gara riguarderebbe l'impianto metallurgico di Larymna (Grecia) e il 40% dei diritti di estrazione di laterite minerale di Agios Ioannis (Grecia), mentre la seconda concernerebbe il 73% dei diritti di estrazione della laterite di Evia (Grecia) e tutti i diritti di estrazione della laterite di Kastoria (Grecia). All'esito delle due procedure di gara e indipendentemente dai loro risultati, la Larco avrebbe dovuto essere posta in stato di fallimento conformemente alla legislazione nazionale e i suoi attivi rimanenti avrebbero dovuto essere venduti nell'ambito della procedura di liquidazione.
- 11 Alla luce di tali informazioni, la Commissione ha ritenuto, nella decisione relativa alla vendita di taluni attivi della Larco, che, purché una serie di disposizioni e condizioni fossero rispettate, detta vendita, in primo luogo, non costituiva un aiuto di Stato e, in secondo luogo, non comportava una continuità economica tra la Larco e il proprietario o i proprietari degli attivi che saranno venduti. La Commissione ha ritenuto che, in tali circostanze, la questione del recupero degli aiuti di Stato illegali e incompatibili che erano stati versati alla Larco non avrebbe riguardato i nuovi proprietari degli attivi da vendere.
- 12 Il termine di due mesi impartito alla Repubblica ellenica dall'articolo 5 della decisione 2014/539 per fornire le informazioni quanto alle misure adottate per il recupero degli aiuti in questione è scaduto il 28 maggio 2014, senza che la Commissione abbia ricevuto informazioni al riguardo.

- 13 Con lettera del 23 giugno 2014 la Commissione ha ricordato alle autorità greche i loro obblighi risultanti dalla decisione 2014/539 e ha chiesto loro di essere informata, entro un termine di 20 giorni lavorativi, delle modalità di attuazione di tale decisione. Tali autorità hanno risposto, con messaggio di posta elettronica del 18 luglio 2014, che non erano in grado di fornirle indicazioni entro tale termine.
- 14 Inoltre, la Commissione ha anche ricordato alla Repubblica ellenica che essa era tenuta a rispettare il termine di quattro mesi di cui all'articolo 4, paragrafo 2, della decisione 2014/539. Tuttavia, tale periodo è scaduto il 28 luglio 2014, senza che la Commissione abbia ottenuto informazioni relative all'attuazione di detta decisione.
- 15 Con lettere del 6 ottobre 2014 e del 18 dicembre 2015, la Commissione ha invitato detto Stato membro a fornirle tali informazioni e a pianificare una discussione vertente sulle modalità di recupero degli aiuti in questione. Detto Stato membro non ha tuttavia risposto a tali lettere. Nel corso di una riunione svoltasi ad Atene tra la Commissione e le autorità greche, queste ultime non hanno addotto alcun argomento atto a giustificare l'assenza di misure di esecuzione della decisione 2014/539.
- 16 Il 2 settembre 2016, ritenendo che la Repubblica ellenica non si fosse conformata agli obblighi ad essa incombenti in forza dalla decisione 2014/539, la Commissione ha proposto, ai sensi dell'articolo 108, paragrafo 2, TFUE, un ricorso per inadempimento nei confronti di tale Stato membro diretto a far dichiarare che quest'ultimo non aveva adottato, entro i termini prescritti, tutte le misure necessarie per conformarsi a tale decisione o, in ogni caso, non aveva, in violazione delle prescrizioni di cui all'articolo 5 di detta decisione, sufficientemente informato la Commissione circa le misure adottate.
- 17 Il 9 novembre 2017, con la sentenza che constata l'inadempimento, la Corte ha dichiarato che la Repubblica ellenica non aveva adottato, entro i termini prescritti, tutte le misure necessarie per l'esecuzione della decisione 2014/539 e non aveva informato la Commissione delle misure adottate in applicazione di tale decisione.

Procedimento precontenzioso

- 18 In seguito alla pronuncia della sentenza che constata l'inadempimento, la Commissione, il 15 novembre 2017, ha inviato una lettera alle autorità greche chiedendo loro di recuperare gli aiuti illegali e incompatibili con il mercato interno, alla quale queste ultime non hanno risposto.
- 19 Il 13 novembre 2018, con una lettera inviata al ministro delle Finanze greco, la Commissione ha chiesto informazioni sullo stato della procedura di recupero degli aiuti in questione e ha indicato che avrebbe potuto presentare un ricorso per inadempimento ai sensi dell'articolo 260 TFUE. Anche questa lettera è rimasta priva di risposta.
- 20 Il 25 gennaio 2019, constatando che non era ancora stata data esecuzione alla decisione 2014/539, la Commissione ha inviato alla Repubblica ellenica una lettera di diffida ai sensi dell'articolo 260, paragrafo 2, TFUE, invitandola a presentare le sue osservazioni entro il termine di due mesi.
- 21 Il 29 marzo 2019 tale Stato membro ha risposto alla lettera di diffida, esponendo, segnatamente, le difficoltà incontrate e la sua volontà di cooperare.
- 22 In tali circostanze, la Commissione ha deciso di proporre il presente ricorso.

Sviluppi emersi nel corso del presente procedimento

- 23 Il 14 febbraio 2020 la Repubblica ellenica ha adottato la legge 4664/2020. L'articolo 21 di tale legge prevede che la Larco sia posta in regime di amministrazione straordinaria, che deve portare, mediante una procedura rapida e semplificata, alla liquidazione di tale società (in prosieguo: l'«amministrazione straordinaria»).
- 24 A seguito di una domanda di tale Stato membro che agiva in qualità di creditore della Larco, il Monomeles Efeteio Athinon (Corte d'appello monocratica di Atene, Grecia), con la decisione n. 1407/2020, del 28 febbraio 2020, ha posto tale società in regime di amministrazione straordinaria, il quale non ha comportato la cessazione del funzionamento di detta società. Con questa stessa decisione, detto giudice ha nominato un amministratore straordinario incaricato di effettuare l'inventario di tutte le attività e passività di questa stessa società e tenuto a ricorrere a una procedura pubblica di gara ai fini della cessione degli attivi di tale società.
- 25 Il 13 marzo 2020 le autorità greche hanno, da un lato, invitato la Larco a versare, entro un termine di trenta giorni di calendario, l'importo corrispondente agli aiuti dichiarati illegali e incompatibili con il mercato interno, maggiorato degli interessi applicabili, e, dall'altro, hanno informato la Commissione del regime di amministrazione straordinaria applicabile alla Larco.
- 26 Il 26 marzo 2020 la Corte, con la sentenza Larko/Commissione (C-244/18 P, EU:C:2020:238), ha accolto l'impugnazione della Larco avverso la sentenza del Tribunale del 1° febbraio 2018, Larko/Commissione (T-423/14, EU:T:2018:57), con cui quest'ultimo aveva respinto il ricorso di tale società diretto all'annullamento della decisione 2014/539. Essa ha annullato la sentenza del Tribunale nella parte in cui quest'ultimo aveva respinto la prima parte del primo motivo di ricorso vertente sulla garanzia accordata durante il 2008 dallo Stato greco alla Larco e relativa a un prestito di EUR 30 milioni concesso dalle ATE Bank a tale società (in prosieguo: la «misura n. 2»).
- 27 In seguito alla sentenza della Corte la Larco ha sollevato obiezioni sull'importo dell'aiuto riguardante la misura n. 2 che deve essere recuperato.
- 28 Il 7 aprile 2020 l'amministratore straordinario della Larco ha citato la Repubblica ellenica al fine di ottenere la risoluzione arbitrale della controversia relativa al regime di proprietà dell'impianto di Larymna.
- 29 Con lettera del 27 aprile 2020 le autorità greche hanno comunicato alla Commissione obiezioni della Larco riguardanti la misura n. 2, alle quali tale istituzione ha risposto con lettera del 6 maggio 2020.
- 30 Il 14 maggio 2020 tali autorità hanno inviato una lettera alle autorità tributarie greche con cui hanno chiesto il recupero integrale degli aiuti in questione presso la Larco.
- 31 A seguito di una richiesta di informazioni della Corte fondata sull'articolo 62, paragrafo 1, del regolamento di procedura della Corte, la Repubblica ellenica ha prodotto documenti riguardanti il recupero degli aiuti in questione.
- 32 Dalla risposta a tale richiesta di informazioni emerge, in primo luogo, che, in data 22 marzo 2021, la Larco continuava ad essere sottoposta a regime di amministrazione straordinaria, tenuto conto del tempo necessario per la pronuncia del lodo arbitrale relativo al regime di proprietà

dell'impianto di Larymna e del fatto che tale regime doveva cessare al termine di un periodo di dodici mesi che decorreva a partire dalla data in cui era stato attuato o di un periodo di nove mesi che decorreva a partire dalla pronuncia di tale lodo.

- 33 In secondo luogo, con il suddetto lodo, pronunciato il 24 settembre 2020 e rettificato l'8 ottobre 2020, il tribunale arbitrale ha riconosciuto il diritto di proprietà dello Stato greco dell'impianto metallurgico e del complesso minerario di Larymna. La Larco è rimasta locataria di tali attivi dello Stato greco.
- 34 In terzo luogo, a seguito di tale medesimo lodo, le due gare menzionate al punto 10 della presente sentenza, con le quali la Repubblica ellenica ha espresso la sua intenzione di vendere taluni attivi della Larco, sono state attualizzate e l'amministratore straordinario ha proceduto alla preparazione definitiva dell'inventario di tutte le attività e le passività della Larco.
- 35 In quarto luogo, le procedure relative a tali gare sono state condotte in parallelo e dovevano essere completate entro l'8 luglio 2021.

Sull'inadempimento

Argomenti delle parti

- 36 In primo luogo, la Commissione contesta alla Repubblica ellenica di non aver adottato le misure necessarie a dare esecuzione alla sentenza che constata l'inadempimento, dal momento che più di cinque anni dopo l'adozione della decisione 2014/539 e più di due anni dopo la pronuncia di tale sentenza, le autorità greche non hanno recuperato gli aiuti di Stato in questione presso la Larco.
- 37 Secondo la Commissione, le autorità greche hanno adottato misure per il recupero di tali aiuti solo dopo il 29 gennaio 2020, data di proposizione del presente ricorso, in violazione dell'obbligo di esecuzione immediata ed effettiva di tale decisione. Innanzitutto, la legge 4664/2020 che prevede che la Larco sia posta in regime di amministrazione straordinaria, sarebbe stata adottata solo il 14 febbraio 2020. In seguito, l'assoggettamento della Larco al regime di amministrazione straordinaria sarebbe stato effettuato il 28 febbraio 2020. Infine, le autorità greche, il 13 marzo 2020, avrebbero invitato la Larco a restituire, entro un termine di 30 giorni, l'importo corrispondente a tali aiuti.
- 38 Per quanto riguarda il regime di amministrazione straordinaria della Larco, la Commissione rileva, innanzitutto, che l'articolo 21, paragrafo 4, della legge 4664/2020 dispone che tale società possa beneficiare di una sovvenzione statale per coprire le sue spese connesse all'applicazione di tale regime. Secondo la Commissione, gli aiuti relativi al funzionamento della Larco previsti da tale disposizione e destinati a sgravare tale società dai costi che essa avrebbe dovuto normalmente sostenere nell'ambito della sua gestione corrente o delle sue normali attività costituiscono una categoria di aiuti particolarmente dannosa per la concorrenza. Nel caso di specie, le autorità greche avrebbero già concesso alla Larco aiuti al funzionamento nell'ambito dell'amministrazione straordinaria.
- 39 La Commissione ritiene poi che la Repubblica ellenica fosse tenuta ad avviare una procedura di insolvenza nei confronti della Larco e a insinuare al passivo fallimentare i crediti relativi alla restituzione degli aiuti interessati entro il termine di quattro mesi di cui all'articolo 4 della

decisione 2014/539. Una siffatta insinuazione avrebbe dovuto essere seguita o dal recupero integrale degli aiuti in questione oppure dalla liquidazione del beneficiario e dalla cessazione definitiva delle sue attività.

- 40 Orbene, nel caso di specie, la Repubblica ellenica non avrebbe insinuato al passivo fallimentare i crediti relativi alla restituzione degli aiuti di cui trattasi. Ai sensi dell'articolo 21, paragrafo 9, della legge 4664/2020, una siffatta insinuazione formale potrebbe essere effettuata solo dopo il trasferimento degli attivi della Larco al miglior offerente, all'esito della vendita all'asta di tali attivi.
- 41 Secondo la Commissione, anche supponendo che il credito della Repubblica ellenica relativo alla restituzione degli aiuti in questione fosse stato formalmente insinuato al passivo fallimentare dopo il trasferimento degli attivi della Larco, come previsto dal regime di amministrazione straordinaria, potrebbe essere data piena esecuzione alla sentenza che constata l'inadempimento solo nell'ipotesi in cui il ricavato della liquidazione fosse sufficiente per recuperare l'intero importo degli aiuti in questione. In caso contrario, solo la liquidazione e la cessazione definitiva delle attività della Larco permetterebbero di garantire la completa esecuzione di tale sentenza.
- 42 In secondo luogo, quanto all'obbligo dello Stato greco di informare la Commissione, tale istituzione sostiene che le autorità di tale Stato membro non hanno comunicato, entro i termini impartiti, elementi che consentano di verificare l'esattezza del calcolo dell'importo degli aiuti da recuperare.
- 43 Pertanto, tali autorità non avrebbero dato esecuzione alla sentenza che constata l'inadempimento.
- 44 Inoltre, la Commissione ritiene che il fatto che il ricorso della Larco diretto all'annullamento della decisione 2014/539 sia, a seguito della sentenza del 26 marzo 2020, Larko/Commissione (C-244/18 P, EU:C:2020:238), ancora pendente dinanzi al Tribunale è irrilevante ai fini della presente causa. Essa sostiene che il procedimento per inadempimento di cui all'articolo 260, paragrafo 2, TFUE è indipendente da quello di cui all'articolo 263 TFUE. Tale istituzione precisa che, con questa sentenza, la Corte ha annullato parzialmente la sentenza del 1° febbraio 2018, Larko/Commissione (T-423/14, EU:T:2018:57), ma non ha tuttavia annullato la decisione 2014/539, che rimane pienamente esecutiva. La Repubblica ellenica sarebbe quindi tenuta a dare esecuzione a tale decisione nella sua interezza.
- 45 A sua difesa, la Repubblica ellenica sostiene, in primo luogo, che le autorità greche hanno adottato una serie di misure che costituiscono un progresso sostanziale nell'esecuzione della sentenza che constata l'inadempimento. Infatti, a causa delle difficoltà finanziarie della Larco, il 14 febbraio 2020 le autorità greche avrebbero previsto di porre la Larco in regime di amministrazione straordinaria, che le sarebbe stato applicato il 28 febbraio 2020 e che avrebbe dovuto cessare al termine di un periodo di dodici mesi che decorreva a partire dalla data in cui esso è stato applicato o da un periodo di nove mesi che decorreva a partire dalla pronuncia del lodo arbitrale vertente sulla controversia riguardante il regime di proprietà dell'impianto di Larymna.
- 46 Innanzitutto, la Repubblica ellenica rileva che, rispetto alla procedura fallimentare di diritto comune e alla procedura straordinaria istituita dalla legge 4307/2014, l'amministrazione straordinaria è una procedura di insolvenza specifica, nell'ambito della quale l'amministratore straordinario procede rapidamente alla vendita degli attivi dell'impresa interessata e organizza una procedura pubblica di gara al fine di evitare un deprezzamento degli attivi.

- 47 Certamente, sottoporre la Larco a un regime di amministrazione straordinaria non comporterebbe la cessazione delle sue attività nell'immediato. Il mantenimento in attività dell'impianto di Larymna sarebbe stato tuttavia considerato necessario al fine, da un lato, di massimizzare il prezzo degli attivi della Larco e, dall'altro, di garantire la prosecuzione della produzione di nichel in Grecia, la quale è particolarmente importante tanto per l'economia greca quanto per l'economia europea.
- 48 Inoltre, il Ministero dell'Ambiente e dell'Energia greco disporrebbe, nel diritto nazionale, della facoltà di concedere sovvenzioni statali volte a coprire le spese necessarie all'attuazione dell'amministrazione straordinaria nonché le spese di funzionamento al fine di mantenere l'attività dell'impresa fino al termine di quest'ultima. Tuttavia, gli importi eventualmente versati a tale titolo dovrebbero essere dedotti dal prezzo di vendita degli attivi ed essere restituiti allo Stato, senza tener conto degli altri crediti insinuati al passivo fallimentare.
- 49 La Repubblica ellenica rileva poi che, nei cinque giorni successivi alla fine della procedura di gara, l'amministratore straordinario deve invitare i creditori a insinuare definitivamente i loro crediti e poi stabilire la graduatoria del passivo fallimentare definitivo. Per quanto attiene, più in particolare, alla data in cui è effettuata l'insinuazione al passivo fallimentare, la Repubblica ellenica sostiene che, a differenza della procedura fallimentare di diritto comune, nell'ambito della quale l'insinuazione al passivo fallimentare avviene prima della liquidazione dell'impresa, nella procedura di amministrazione straordinaria, tale insinuazione è effettuata dopo la vendita degli attivi della società interessata. In deroga alle disposizioni generali applicabili, i crediti dello Stato relativi al recupero degli aiuti illegittimi e incompatibili prevarrebbero su qualsiasi privilegio generale o speciale degli altri creditori.
- 50 Infine, la Repubblica ellenica sostiene che la cessazione definitiva delle attività della Larco avverrà con la vendita degli attivi della società, di modo che sarà garantita l'assenza di continuità economica e di distorsione della concorrenza sul mercato interessato. Infatti, la sottoposizione della Larco a un regime di amministrazione straordinaria costituirebbe una procedura irreversibile che deve condurre alla liquidazione di tale società e alla cessazione definitiva della sua attività. In ogni caso, la Repubblica ellenica sostiene che, in caso di insuccesso della procedura di evidenza pubblica, la Larco sarebbe posta in stato di fallimento e i suoi attivi sarebbero liquidati secondo la procedura fallimentare di diritto comune. Un siffatto insuccesso dovrebbe essere constatato se, nel corso del procedimento di amministrazione straordinaria, non è stato venduto il 75% degli attivi di tale società.
- 51 Del resto, la Repubblica ellenica non contesta il fatto che la decisione 2014/539 rimane pienamente esecutiva dopo la pronuncia della sentenza del 26 marzo 2020, Larko/Commissione (C-244/18 P, EU:C:2020:238). Tuttavia, secondo tale Stato membro, nella sua comunicazione sul recupero degli aiuti di Stato illegali e incompatibili con il mercato interno, la Commissione considera che, qualora sia pendente un ricorso avverso una decisione di recupero, l'esecuzione provvisoria di tale decisione può essere garantita, ad esempio, attraverso il versamento, da parte del beneficiario degli aiuti, dell'intero importo da recuperare su un conto vincolato.
- 52 In secondo luogo, la Repubblica ellenica sostiene di aver informato la Commissione, con lettera del 13 marzo 2020, di tutte le misure adottate per recuperare gli aiuti in questione. Il 14 maggio 2020 essa avrebbe ordinato il recupero dell'importo totale di tali aiuti.

Giudizio della Corte

- 53 In via preliminare, si deve rilevare che il ricorso di annullamento proposto dalla Larco avverso la decisione 2014/539, che ha dato luogo alla sentenza del 26 marzo 2020, Larko/Commissione (C-244/18 P, EU:C:2020:238), non ha alcuna incidenza sull'esecutività di tale decisione e, di conseguenza, sulla presente controversia. Infatti, secondo la giurisprudenza della Corte, come emerge dall'articolo 278 TFUE, in mancanza di una decisione in senso contrario del Tribunale, un ricorso di annullamento non ha effetto sospensivo. Pertanto, in linea di principio, la presentazione di un ricorso di annullamento non modifica il carattere esecutivo della decisione di cui si chiede l'annullamento (v., in tal senso, sentenza del 9 luglio 2015, Commissione/Francia, C-63/14, EU:C:2015:458, punto 47).
- 54 Quanto all'argomento della Repubblica ellenica secondo cui, nella sua comunicazione sul recupero degli aiuti di Stato illegali e incompatibili con il mercato interno, la Commissione prevede che, qualora sia pendente un ricorso contro una decisione di recupero, l'esecuzione provvisoria di tale decisione può essere garantita, ad esempio, mediante il versamento, da parte del beneficiario dell'aiuto, dell'intero importo da recuperare su un conto di garanzia, è sufficiente rilevare che, nel caso di specie, tale Stato membro non ha fornito elementi che attesterebbero un siffatto versamento.
- 55 In via principale, va ricordato, in primo luogo, che dalla giurisprudenza della Corte emerge che lo Stato membro destinatario di una decisione che gli impone di recuperare aiuti illegali dichiarati incompatibili con il mercato interno è tenuto, ai sensi dell'articolo 288 TFUE, quarto comma, ad adottare tutte le misure atte ad assicurare l'esecuzione di tale decisione. Esso deve giungere a un effettivo recupero delle somme dovute, al fine di eliminare la distorsione della concorrenza causata dal vantaggio concorrenziale procurato da tali aiuti (sentenza del 14 novembre 2018, Commissione/Grecia, C-93/17, EU:C:2018:903, punto 68 e giurisprudenza ivi citata).
- 56 Infatti, il recupero di un aiuto illegale dichiarato incompatibile con il mercato interno deve essere effettuato senza indugio e secondo le procedure previste dal diritto nazionale dello Stato membro interessato, a condizione che esse consentano l'esecuzione immediata ed effettiva della decisione della Commissione. A tal fine, gli Stati membri interessati sono tenuti ad adottare tutte le misure previste dai rispettivi ordinamenti giuridici, comprese le misure provvisorie, fatto salvo il diritto dell'Unione (sentenza del 14 novembre 2018, Commissione/Grecia, C-93/17, EU:C:2018:903, punto 69 e giurisprudenza ivi citata).
- 57 Quanto alle ipotesi in cui gli aiuti di Stato illegittimamente versati e dichiarati incompatibili con il mercato interno debbano essere recuperati presso imprese beneficiarie in difficoltà o in stato di fallimento, si deve rammentare che tali difficoltà non pregiudicano l'obbligo di recupero dell'aiuto. Lo Stato membro è pertanto tenuto, a seconda dei casi, a provocare la liquidazione della società, a far insinuare il proprio credito nel passivo fallimentare della medesima o ad adottare qualsiasi altra misura che consenta il rimborso dell'aiuto (sentenza del 17 gennaio 2018, Commissione/Grecia, C-363/16, EU:C:2018:12, punto 36).
- 58 In particolare, secondo costante giurisprudenza, il ripristino della situazione anteriore e l'eliminazione della distorsione di concorrenza risultante da tali aiuti possono, in linea di principio, essere conseguiti con l'insinuazione al passivo fallimentare dei crediti relativi alla restituzione degli aiuti di cui trattasi (sentenza del 17 gennaio 2018, Commissione/Grecia, C-363/16, EU:C:2018:12, punto 37 e giurisprudenza ivi citata).

- 59 Tuttavia, occorre rilevare che una siffatta insinuazione consente di porsi in regola con l'obbligo di recupero solo qualora, nel caso in cui le autorità statali non possano recuperare integralmente l'importo degli aiuti, la procedura fallimentare giunga alla liquidazione dell'impresa, ossia alla cessazione definitiva della sua attività, che le autorità statali possono provocare in qualità di azionisti o creditori (sentenza del 17 gennaio 2018, Commissione/Grecia, C-363/16, EU:C:2018:12, punto 38).
- 60 Ne discende che la cessazione definitiva delle attività dell'impresa beneficiaria di un aiuto di Stato s'impone solo nel caso in cui il recupero della totalità dell'importo dell'aiuto sia impossibile nel corso della procedura fallimentare (sentenza del 17 gennaio 2018, Commissione/Grecia, C-363/16, EU:C:2018:12, punto 39).
- 61 Occorre altresì rilevare che, per quanto riguarda il procedimento per inadempimento ai sensi dell'articolo 260, paragrafo 2, TFUE, si deve assumere come data di riferimento per valutare l'esistenza di un inadempimento siffatto quella della scadenza del termine fissato nella lettera di diffida emanata a norma di tale disposizione (sentenza del 14 novembre 2018, Commissione/Grecia, C-93/17, EU:C:2018:903, punto 73 e giurisprudenza ivi citata).
- 62 Nel caso di specie, come è stato ricordato al punto 20 della presente sentenza, poiché la Commissione, il 25 gennaio 2019, ha inviato alla Repubblica ellenica una lettera di diffida, conformemente al procedimento previsto all'articolo 260, paragrafo 2, TFUE, la data di riferimento menzionata al punto precedente della presente sentenza è quella della scadenza del termine fissato in tale lettera, vale a dire il 25 marzo 2019.
- 63 È evidente che, a tale data, le autorità greche non avevano rispettato l'obbligo di recuperare gli aiuti in questione.
- 64 Infatti, come risulta dai punti da 23 a 25, 45 e 52 della presente sentenza, le autorità greche hanno adottato misure ai fini del recupero degli aiuti in questione solo dopo il 29 gennaio 2020, data di proposizione del presente ricorso. Infatti, innanzitutto, la legge 4664/2020 che istituisce il regime di amministrazione straordinaria è stata adottata il 14 febbraio 2020, vale a dire quasi un anno dopo la scadenza del termine stabilito nella lettera di diffida e quasi sei anni dopo la data di scadenza del termine di esecuzione iniziale della decisione 2014/539. È pacifico poi che la Repubblica ellenica ha posto la Larco in regime di amministrazione straordinaria il 28 febbraio 2020. Inoltre, l'invito a restituire, entro un termine di 30 giorni, l'importo corrispondente agli aiuti in questione è stato rivolto alla Larco il 13 marzo 2020. Infine, il 14 maggio 2020, le autorità greche hanno inviato una lettera alle autorità tributarie greche con cui hanno chiesto il recupero integrale degli aiuti in questione presso la Larco.
- 65 In tali circostanze, la Repubblica ellenica non può validamente sostenere che, alla data di scadenza del termine fissato nella lettera di diffida, essa avesse adottato tutte le misure necessarie al fine di attuare la procedura di recupero degli aiuti di Stato in questione.
- 66 In secondo luogo, per quanto attiene alla mancata informazione alla Commissione, occorre rilevare che, alla data di scadenza del termine fissato nella lettera del 25 gennaio 2019, la Repubblica ellenica non aveva presentato alla Commissione le informazioni elencate all'articolo 5 della decisione 2014/539.

- 67 Occorre pertanto dichiarare che la Repubblica ellenica, non avendo adottato tutte le misure necessarie che la sentenza che constata l'inadempimento comporta, è venuta meno agli obblighi ad essa incombenti in forza dell'articolo 260, paragrafo 1, TFUE.

Sulle sanzioni pecuniarie

Sulla penalità

Argomenti delle parti

- 68 La Commissione ritiene che l'inadempimento addebitato alla Repubblica ellenica perduri alla data dell'esame dei fatti da parte della Corte.
- 69 Essa propone di sanzionare la mancata esecuzione della sentenza che constata l'inadempimento segnatamente con il pagamento di una penalità, sulla base della sua comunicazione SEC(2005) 1658, del 12 dicembre 2005, intitolata «Applicazione dell'articolo [260 TFUE]» (GU 2007, C 126, pag. 15; in prosieguo: «la comunicazione del 2005»), della sua comunicazione relativa alla modifica del metodo di calcolo delle somme forfettarie e delle penalità giornaliere proposte dalla Commissione nell'ambito dei procedimenti d'infrazione alla Corte di giustizia dell'Unione europea (GU 2019, C 70, pag. 1) nonché della sua comunicazione intitolata «Aggiornamento dei dati utilizzati per il calcolo delle somme forfettarie e delle penalità che la Commissione propone alla Corte di giustizia dell'Unione europea nell'ambito dei procedimenti d'infrazione» (GU 2019, C 309, pag. 1). La Commissione rileva che, secondo la formula menzionata nella comunicazione del 2005, la penalità giornaliera è pari all'importo forfettario di base uniforme, pari a EUR 3 116, moltiplicato per il coefficiente di gravità, il coefficiente di durata e il fattore «n».
- 70 Per quanto riguarda il coefficiente di gravità, la Commissione afferma che le disposizioni del Trattato FUE in materia di aiuti di Stato che sono state violate nel caso di specie rivestono un carattere fondamentale. Tale istituzione evidenzia l'effetto pregiudizievole che gli aiuti illegali e incompatibili, non recuperati, hanno avuto sul mercato in cui la Larco esercita la sua attività. Tenuto conto delle caratteristiche di tale mercato, la Commissione considera che l'effetto negativo sulla concorrenza degli aiuti non recuperati incide sulle imprese non solo in Grecia ma anche più in generale nell'Unione europea.
- 71 Quanto alla questione se esistano circostanze aggravanti o attenuanti, la Commissione, da un lato, richiama l'attenzione sui ripetuti inadempimenti della Repubblica ellenica nel settore degli aiuti di Stato e, dall'altro, ritiene che nella presente causa non possa essere ravvisata alcuna circostanza attenuante. Di conseguenza, propone di applicare un coefficiente di gravità di 7 sulla scala da 1 a 20 stabilita nella comunicazione del 2005.
- 72 Per quanto concerne la durata dell'infrazione, la Commissione afferma che, alla data in cui ha deciso di adire la Corte nella presente causa, vale a dire il 27 novembre 2019, la durata dell'infrazione, il cui punto di partenza è fissato alla data della pronuncia della sentenza che constata l'inadempimento, ossia il 9 novembre 2017, era di 24 mesi, di modo che si deve applicare un coefficiente di durata di 2,4 sulla scala da 1 a 3, anch'essa stabilita in tale comunicazione.

- 73 Per quanto attiene alla capacità finanziaria dello Stato membro perseguito e, più precisamente, al fattore «n», la Commissione rileva che, nella sentenza del 14 novembre 2018, Commissione/Grecia (C-93/17, EU:C:2018:903), la Corte ha ritenuto che, dal 1° aprile 2017, essendo cambiato il sistema di voto in seno al Consiglio dell'Unione europea, il fattore «n» non poteva più tener conto del numero di voti dello Stato membro interessato in seno al Consiglio e che occorreva basarsi sul prodotto interno lordo (PIL) degli Stati membri quale fattore predominante.
- 74 Orbene, secondo la Commissione, occorre conservare il peso istituzionale nell'Unione dello Stato membro interessato quale elemento essenziale nel calcolo del fattore «n», al fine di imporre sanzioni che siano allo stesso tempo proporzionate e sufficientemente dissuasive. A suo avviso, la presa in considerazione del solo PIL aumenta considerevolmente il divario tra gli Stati membri per tale fattore. La Commissione sostiene che il metodo di calcolo del fattore «n» deve essere basato non solo sul peso demografico o economico, ma anche sul fatto che ogni Stato membro possiede un valore intrinseco nel quadro istituzionale dell'Unione. Pertanto, al fine di mantenere un equilibrio tra la capacità finanziaria e il peso istituzionale nell'Unione di uno Stato membro, il fattore «n» dovrebbe essere calcolato sulla base, da un lato, del PIL e, dall'altro, del numero di seggi al Parlamento europeo assegnati allo Stato membro interessato. Di conseguenza, la Commissione ritiene che per la Repubblica ellenica tale fattore «n» debba essere fissato a 0,51.
- 75 Ciò premesso, il ricorso al PIL e al numero di seggi al Parlamento europeo, senza possibile aggiustamento, porterebbe a un valore di riferimento nettamente inferiore rispetto al valore risultante dall'applicazione del vecchio metodo di calcolo del fattore «n». Pertanto, ai fini del calcolo dell'importo forfettario di base uniforme per la penalità, la Commissione propone di avvalersi di un fattore di aggiustamento pari a 4,5 per garantire che gli importi delle sanzioni proposte dalla Commissione alla Corte restino proporzionati e sufficientemente dissuasivi.
- 76 Infine, per quanto attiene alla periodicità della penalità, la Commissione è del parere che quest'ultima dovrebbe essere giornaliera e non semestrale. Essa ritiene che, nel caso di specie, le penalità giornaliere devono essere prive di qualsiasi riduzione progressiva.
- 77 La Repubblica ellenica obietta che nella presente causa non si devono irrogare sanzioni pecuniarie, per il motivo che sono stati realizzati progressi sostanziali con l'adozione stessa della legge 4664/2020 e con la sottoposizione della Larco al regime dell'amministrazione straordinaria. Inoltre, tale Stato membro sottolinea che detto regime, nel suo insieme, mira a garantire rapidamente la liquidazione della Larco o mediante la vendita dei suoi attivi da parte dell'amministratore straordinario in modo da ottenere il prezzo più elevato possibile, oppure, nel caso in cui la vendita del 75% degli attivi non sia realizzata entro dodici mesi, sottoponendola alla procedura fallimentare di diritto comune.
- 78 La Repubblica ellenica ritiene che, nell'ipotesi in cui la Corte considerasse che debba comunque essere imposta una penalità, l'importo della penalità richiesta dalla Commissione non è adeguato alle circostanze particolari del caso di specie e non è conforme al principio di proporzionalità.
- 79 Quanto alla gravità dell'infrazione, la Repubblica ellenica sostiene, in primo luogo, che occorre tener conto, da un lato, delle misure adottate in tale fase e, dall'altro, del fatto che, nella presente causa l'importo da recuperare, maggiorato degli interessi, calcolato al 14 maggio 2020, ammonta a EUR 160 milioni, mentre, nella causa che ha dato luogo alla sentenza del 14 novembre 2018, Commissione/Grecia (C-93/17, EU:C:2018:903), l'importo da recuperare era di EUR 670 milioni.

In tale contesto, tenuto conto del tempo che sarebbe necessario per realizzare un progresso sostanziale nella procedura di liquidazione della Larco, tale Stato membro chiede che la penalità sia fissata su base semestrale.

- 80 In secondo luogo, la Repubblica ellenica asserisce che è improbabile che tali aiuti abbiano avuto forti ripercussioni sulle condizioni di concorrenza all'interno dell'Unione e siano stati all'origine di distorsioni della concorrenza.
- 81 In terzo luogo, tale Stato membro sostiene che, per quanto concerne l'asserita reiterazione del suo comportamento costituente infrazione nell'ambito degli aiuti di Stato, nella causa che ha dato luogo alla sentenza del 14 novembre 2018, Commissione/Grecia (C-93/17, EU:C:2018:903), le autorità greche avevano adottato le misure necessarie per completare la procedura di recupero procedendo alla liquidazione degli attivi della società interessata.
- 82 Di conseguenza, la Repubblica ellenica ritiene che non sia appropriato applicare nella presente causa un coefficiente di gravità superiore a 1.
- 83 Per quanto riguarda il coefficiente di durata, la Repubblica ellenica ritiene che quest'ultimo non debba superare 1.
- 84 Infine, per quanto attiene alla capacità finanziaria e, più in particolare, al fattore «n», al pari della Commissione, la Repubblica ellenica ritiene che, ai fini del calcolo del valore di tale fattore, occorre prendere in considerazione non solo il peso economico, ma anche il peso istituzionale nell'Unione dello Stato membro interessato. Si dovrebbe quindi tenere conto del numero di seggi al Parlamento europeo assegnati a tale Stato membro.

Giudizio della Corte

- 85 In via preliminare, si deve rammentare che il procedimento previsto dall'articolo 260, paragrafo 2, TFUE ha lo scopo di indurre uno Stato membro inadempiente a eseguire una sentenza per inadempimento e, di conseguenza, di garantire l'applicazione effettiva del diritto dell'Unione e che le misure previste da tale disposizione, e cioè la somma forfettaria e la penalità, mirano entrambe a questo stesso obiettivo [sentenza del 12 marzo 2020, Commissione/Italia, (Aiuti illegali al settore alberghiero in Sardegna), C-576/18, non pubblicata, EU:C:2020:202, punto 134 e giurisprudenza ivi citata].
- 86 Si deve ricordare altresì che spetta alla Corte, in ciascuna causa e in funzione delle circostanze del caso di specie sottoposto al suo esame, nonché del livello di persuasione e di dissuasione che le appaia necessario, stabilire le sanzioni pecuniarie appropriate, in particolare per prevenire il reiterarsi di analoghe infrazioni al diritto dell'Unione (sentenza del 14 novembre 2018, Commissione/Grecia, C-93/17, EU:C:2018:903, punto 107 e giurisprudenza ivi citata).
- 87 Secondo una giurisprudenza costante della Corte, l'irrogazione di una penalità è giustificata, in linea di principio, soltanto se l'inadempimento relativo alla mancata esecuzione di una precedente sentenza perdura fino all'esame dei fatti da parte della Corte [sentenza del 12 marzo 2020, Commissione/Italia (Aiuti illegali al settore alberghiero in Sardegna), C-576/18, non pubblicata, EU:C:2020:202, punto 137 e giurisprudenza ivi citata].

- 88 Al fine di determinare se l'inadempimento addebitato alla convenuta sia perdurato sino all'esame dei fatti del caso di specie da parte della Corte, occorre valutare le misure che, secondo lo Stato convenuto, sono state adottate successivamente al termine stabilito nella lettera di diffida (v., in tal senso, sentenze dell'11 dicembre 2012, Commissione/Spagna, C-610/10, EU:C:2012:781, punto 98, e del 17 settembre 2015, Commissione/Italia, C-367/14, non pubblicata, EU:C:2015:611, punto 89).
- 89 Nel caso di specie, la Repubblica ellenica sostiene che il regime di amministrazione straordinaria della Larco non è cessato e che le due procedure di gara con le quali la vendita degli attivi della Larco potrebbe essere effettuata avrebbero dovuto concludersi l'8 luglio 2021.
- 90 Tuttavia, è sufficiente constatare che la Repubblica ellenica non ha dimostrato che, alla data dell'esame dei fatti del caso di specie da parte della Corte, aveva adottato tutte le misure necessarie ai fini dell'esecuzione della sentenza che constata l'inadempimento.
- 91 Alla luce di quanto precede, va rilevato che l'inadempimento addebitato alla Repubblica ellenica è perdurato fino all'esame dei fatti del caso di specie da parte della Corte.
- 92 Ciò premesso, la condanna della Repubblica ellenica al versamento di una penalità costituisce un mezzo finanziario appropriato al fine di indurre quest'ultima ad adottare le misure necessarie per porre fine all'inadempimento constatato e per garantire la completa esecuzione della sentenza che constata l'inadempimento.
- 93 Secondo giurisprudenza costante, la penalità deve essere stabilita in funzione del grado di persuasione necessario affinché lo Stato membro che ha omesso di eseguire una sentenza che constata un inadempimento modifichi il proprio comportamento e ponga fine al comportamento censurato [v., in tal senso, sentenza del 12 marzo 2020, Commissione/Italia (Aiuti illegali al settore alberghiero in Sardegna), C-576/18, non pubblicata, EU:C:2020:202, punto 147 e giurisprudenza ivi citata].
- 94 Nell'esercizio del suo potere discrezionale in materia, spetta alla Corte fissare la penalità in modo tale che essa sia, da una parte, adeguata alle circostanze e, dall'altra, proporzionata all'inadempimento constatato nonché alla capacità finanziaria dello Stato membro interessato [sentenze dell'11 dicembre 2012, Commissione/Spagna, C-610/10, EU:C:2012:781, punto 118 e giurisprudenza ivi citata; del 22 febbraio 2018, Commissione/Grecia, C-328/16, EU:C:2018:98, punto 90 e giurisprudenza ivi citata, nonché del 12 marzo 2020, Commissione/Italia (Aiuti illegittimi al settore alberghiero in Sardegna), C-576/18, non pubblicata, EU:C:2020:202, punto 148 e giurisprudenza ivi citata).
- 95 Le proposte della Commissione relative alla penalità non possono vincolare la Corte e costituiscono soltanto un'utile base di riferimento. Parimenti, orientamenti come quelli contenuti nelle comunicazioni della Commissione non vincolano la Corte, ma contribuiscono a garantire la trasparenza, la prevedibilità e la certezza del diritto dell'azione condotta dalla Commissione stessa quando tale istituzione formula proposte alla Corte. Infatti, nell'ambito di un procedimento ex articolo 260, paragrafo 2, TFUE, relativo a un inadempimento che persista, da parte di uno Stato membro, nonostante il fatto che tale medesimo inadempimento sia già stato constatato in occasione di una prima sentenza pronunciata ai sensi dell'articolo 258 TFUE o dell'articolo 108, paragrafo 2, TFUE, la Corte deve restare libera di fissare la penalità irrogata nell'ammontare e nella forma che consideri adeguati per incitare tale Stato membro a porre fine

alla mancata esecuzione degli obblighi derivanti da tale prima sentenza della Corte (sentenza del 14 novembre 2018, Commissione/Grecia, C-93/17, EU:C:2018:903, punto 119 e giurisprudenza ivi citata).

- 96 Nel fissare l'importo della penalità, i criteri di base da prendere in considerazione per garantire la natura coercitiva di quest'ultima, ai fini di un'applicazione uniforme ed effettiva del diritto dell'Unione, sono, in linea di principio, la gravità dell'infrazione, la durata della stessa e la capacità finanziaria dello Stato membro in questione. Per l'applicazione di tali criteri si deve tener conto, in particolare, delle conseguenze della mancata esecuzione sugli interessi privati e pubblici, nonché dell'urgenza che lo Stato membro interessato si conformi ai propri obblighi [sentenza del 12 marzo 2020, Commissione/Italia (Aiuti illegittimi al settore alberghiero in Sardegna), C-576/18, non pubblicata, EU:C:2020:202, punto 149 e giurisprudenza ivi citata].
- 97 In primo luogo, per quanto riguarda la gravità dell'infrazione, occorre sottolineare il carattere fondamentale delle disposizioni del trattato FUE in materia di aiuti di Stato [sentenza del 12 marzo 2020, Commissione/Italia (Aiuti illegittimi al settore alberghiero in Sardegna), C-576/18, non pubblicata, EU:C:2020:202, punto 150 e giurisprudenza ivi citata].
- 98 Infatti, le norme che formano oggetto della decisione 2014/539 e della sentenza che constata l'inadempimento costituiscono l'espressione di uno dei compiti essenziali conferiti all'Unione in forza dell'articolo 3, paragrafo 3, TUE, ossia l'instaurazione di un mercato interno, nonché del protocollo (n. 27) sul mercato interno e sulla concorrenza, il quale, in applicazione dell'articolo 51 TUE, costituisce parte integrante dei Trattati e ai sensi del quale il mercato interno comprende un sistema che assicura che la concorrenza non sia falsata.
- 99 L'importanza delle disposizioni dell'Unione violate in un caso come quello di specie si riflette segnatamente nel fatto che, restituendo gli aiuti dichiarati illegittimi e incompatibili con il mercato interno, viene eliminata la distorsione della concorrenza causata dal vantaggio concorrenziale procurato da questi ultimi e, mediante tale restituzione, il beneficiario perde il vantaggio di cui aveva goduto sul mercato rispetto ai suoi concorrenti [sentenza del 12 marzo 2020, Commissione/Italia (Aiuti illegittimi al settore alberghiero in Sardegna), C-576/18, non pubblicata, EU:C:2020:202, punto 151 e giurisprudenza ivi citata].
- 100 Quanto all'inadempimento constatato nel caso di specie, occorre innanzitutto ricordare che, nonostante la Repubblica ellenica abbia adottato misure per il recupero degli aiuti di Stato in questione, essa non ha recuperato integralmente tali aiuti. Ciò premesso, alla luce della regola, ricordata al punto 94 della presente sentenza, secondo cui la penalità deve essere adeguata alle circostanze e proporzionata all'inadempimento constatato, occorre tener conto del fatto che, sebbene la Larco sia rimasta locataria dell'impianto metallurgico e del complesso minerario di Larymna, a seguito del lodo arbitrale pronunciato il 24 settembre 2020 e rettificato l'8 ottobre 2020, il tribunale arbitrale ha riconosciuto il diritto di proprietà dello Stato greco su tali attivi.
- 101 Si deve poi sottolineare il carattere sostanziale dell'importo dell'aiuto non recuperato. Infatti, tale importo, maggiorato degli interessi, ammontava, il 14 maggio 2020, a EUR 160 milioni.
- 102 Inoltre, occorre tener conto del fatto che il mercato nel quale la Larco esercita la sua attività, in particolare quello del ferro-nichel, è transfrontaliero. Di conseguenza, gli aiuti illegali e incompatibili non recuperati hanno un effetto pregiudizievole sul mercato, che non si limita al territorio della Repubblica ellenica.

- 103 Infine, si deve constatare una reiterazione del comportamento illecito di tale Stato membro nel settore degli aiuti di Stato. Infatti, la Repubblica ellenica è stata condannata, da un lato, nell'ambito di ricorsi ai sensi dell'articolo 108, paragrafo 2, TFUE per mancata attuazione di decisioni di recupero di aiuti, nelle cause che hanno dato luogo alle sentenze del 1° marzo 2012, Commissione/Grecia (C-354/10, non pubblicata, EU:C:2012:109), del 28 giugno 2012, Commissione/Grecia (C-485/10, non pubblicata, EU:C:2012:395), del 17 ottobre 2013, Commissione/Grecia (C-263/12, non pubblicata, EU:C:2013:673), del 9 novembre 2017, Commissione/Grecia (C-481/16, non pubblicata, EU:C:2017:845), e del 17 gennaio 2018, Commissione/Grecia (C-363/16, EU:C:2018:12), nonché, dall'altro, nell'ambito del ricorso in forza dell'articolo 228, paragrafo 2, terzo comma, CE nella causa che ha dato luogo alla sentenza del 7 luglio 2009, Commissione/Grecia (C-369/07, EU:C:2009:428).
- 104 È giocoforza constatare che, nel caso di specie, la violazione delle norme del Trattato FUE in materia di aiuti di Stato è considerevole.
- 105 In secondo luogo, per quanto riguarda la durata dell'infrazione, essa deve essere calcolata prendendo in considerazione il momento in cui la Corte valuta i fatti, e non quello in cui quest'ultima viene adita dalla Commissione [sentenza del 12 marzo 2020, Commissione/Italia (Aiuti illegittimi al settore alberghiero in Sardegna), C-576/18, non pubblicata, EU:C:2020:202, punto 156 e giurisprudenza ivi citata].
- 106 Alla luce di ciò, poiché la Repubblica ellenica non è stata in grado di dimostrare di aver posto fine all'inadempimento del suo obbligo di dare completa esecuzione alla sentenza che constata l'inadempimento, si deve ritenere che detto inadempimento perduri da oltre quattro anni a partire dalla data della pronuncia della suddetta sentenza, il che costituisce una durata considerevole.
- 107 In terzo luogo, per quanto riguarda la capacità finanziaria dello Stato membro in questione, dalla giurisprudenza costante della Corte emerge che occorre prendere in considerazione l'evoluzione recente del PIL di tale Stato membro, quale si presenta alla data dell'esame dei fatti da parte della Corte [sentenze dell'11 dicembre 2012, Commissione/Spagna, C-610/10, EU:C:2012:781, punto 131; del 12 marzo 2020, Commissione/Italia (Aiuti illegittimi al settore alberghiero in Sardegna), C-576/18, non pubblicata, EU:C:2020:202, punto 158 e giurisprudenza ivi citata, nonché del 25 febbraio 2021, Commissione/Spagna (Direttiva dati personali – Settore penale), C-658/19, EU:C:2021:138, punto 83 e giurisprudenza ivi citata].
- 108 Al fine di garantire il carattere proporzionato e dissuasivo delle sanzioni, la Commissione propone di prendere in considerazione, oltre al PIL dello Stato membro interessato, il peso istituzionale di quest'ultimo nell'Unione espresso dal numero di voti di cui tale Stato membro dispone in seno al Parlamento europeo. Tale istituzione ritiene altresì che occorra utilizzare un coefficiente di aggiustamento pari a 4,5 al fine di garantire il carattere proporzionato e dissuasivo delle sanzioni.
- 109 A tal riguardo, occorre ricordare, come emerge dal punto 95 della presente sentenza, che le proposte della Commissione relative alla penalità non possono vincolare la Corte e costituiscono solo un'utile base di riferimento.
- 110 Infatti, poiché le variabili matematiche utilizzate dalla Commissione per calcolare l'importo di una penalità sono regole indicative, che definiscono le linee guida che la Commissione intende seguire, esse contribuiscono a garantire la trasparenza, la prevedibilità e la certezza del diritto della sua

azione, nonché il carattere proporzionato dell'importo delle penalità che intende proporre (v., in tal senso, sentenza del 4 luglio 2000, Commissione/Grecia, C-387/97, EU:C:2000:356, punti 86 e 87).

- 111 In tale contesto, da un lato, emerge dalla giurisprudenza successiva al 1° aprile 2017, data a partire dalla quale non è più applicabile il precedente sistema di ponderazione dei voti che determina il numero di voti degli Stati membri in seno al Consiglio, che la Corte prende in considerazione, ai fini della valutazione della capacità finanziaria dello Stato membro in questione, il PIL di tale Stato membro come fattore predominante (v., in tal senso, sentenza del 14 novembre 2018, Commissione/Grecia, C-93/17, EU:C:2018:903, punti 141 e 142).
- 112 Dall'altro lato, per quanto attiene alla presa in considerazione del peso istituzionale all'interno dell'Unione dello Stato membro interessato al fine di garantire il carattere proporzionato e dissuasivo delle sanzioni, occorre, sotto un primo profilo, ricordare che dalla giurisprudenza costante della Corte citata al punto 94 della presente sentenza emerge che la proporzionalità delle sanzioni pecuniarie è valutata alla luce dell'inadempimento constatato e della capacità finanziaria dello Stato membro interessato.
- 113 Sotto un secondo profilo occorre considerare, al pari dell'avvocato generale al paragrafo 35 delle sue conclusioni, che l'obiettivo consistente nel fissare sanzioni che siano sufficientemente dissuasive non richiede necessariamente di prendere in considerazione il peso istituzionale nell'Unione dello Stato membro interessato.
- 114 Infatti, come rilevato, in sostanza, dall'avvocato generale al paragrafo 29 delle sue conclusioni, il peso istituzionale nell'Unione dello Stato membro interessato è indipendente dalle caratteristiche dell'inadempimento in questione.
- 115 Pertanto, la presa in considerazione del peso istituzionale dello Stato membro interessato non sembra indispensabile per garantire una dissuasione sufficiente e indurre tale Stato membro a modificare il suo comportamento attuale o futuro relativo alla concessione degli aiuti di Stato.
- 116 In tali circostanze, ferma restando la possibilità per la Commissione di proporre sanzioni pecuniarie fondate su una pluralità di criteri, al fine di consentire, in particolare, di mantenere un divario ragionevole tra i diversi Stati membri, occorre basarsi sul PIL della Repubblica ellenica quale fattore predominante, ai fini della valutazione della sua capacità finanziaria, senza tener conto del peso istituzionale della Repubblica ellenica espresso dal numero di voti di cui tale Stato membro dispone in seno al Parlamento europeo ai fini della fissazione di sanzioni sufficientemente dissuasive e proporzionate.
- 117 Inoltre, per quanto riguarda la proposta della Commissione di utilizzare un coefficiente di aggiustamento pari a 4,5, tale istituzione non ha dimostrato i criteri oggettivi sulla base dei quali ha fissato il valore di tale coefficiente.
- 118 Per quanto riguarda la periodicità della penalità, la Commissione ritiene che debba essere giornaliera.
- 119 Occorre tuttavia prendere in considerazione la specificità delle operazioni di recupero degli aiuti in questione.

- 120 A tal riguardo, si deve tener conto del fatto che le autorità greche hanno adottato alcune misure che potrebbero servire da base per l'esecuzione della sentenza che constata l'inadempimento. Tuttavia, le conseguenze di tali misure non potrebbero essere percepite immediatamente. Risulta pertanto che la completa esecuzione della decisione 2014/539 e, di conseguenza, della sentenza che constata l'inadempimento non potrà essere conseguita a breve termine.
- 121 Ne consegue che l'eventuale constatazione della fine dell'infrazione potrebbe intervenire solo al termine di un periodo ragionevole che consenta una valutazione d'insieme dei risultati ottenuti.
- 122 Pertanto, occorre fissare una penalità semestrale al fine di consentire alla Commissione di valutare lo stato di avanzamento delle misure di esecuzione della sentenza che constata l'inadempimento, alla luce della situazione esistente al termine del periodo in questione.
- 123 Alla luce di quanto precede e tenuto conto del potere discrezionale riconosciuto alla Corte dall'articolo 260, paragrafo 3, TFUE, occorre condannare la Repubblica ellenica a versare alla Commissione una penalità di EUR 4 368 000 per ogni periodo di sei mesi di ritardo nell'attuazione delle misure necessarie per conformarsi alla sentenza che constata l'inadempimento, a decorrere dalla data di pronuncia della presente sentenza e fino alla data della completa esecuzione della sentenza che constata l'inadempimento.

Sulla somma forfettaria

Argomenti delle parti

- 124 La Commissione propone alla Corte di determinare l'importo della somma forfettaria moltiplicando un importo giornaliero per il numero di giorni di persistenza dell'infrazione.
- 125 Tale istituzione propone di applicare, per il calcolo della somma forfettaria, lo stesso coefficiente di gravità e lo stesso fattore «n» applicati nell'ambito della penalità. Fissa, invece, l'importo forfettario di base a EUR 1 039 al giorno. A differenza del calcolo della penalità, non sarebbe applicato un coefficiente di durata, per il motivo che la durata dell'infrazione sarebbe già presa in considerazione moltiplicando un importo giornaliero per il numero di giorni di persistenza dell'inadempimento.
- 126 La Commissione propone quindi che l'importo della somma forfettaria sia pari all'importo forfettario di base pari a EUR 1 039, moltiplicato per il coefficiente di gravità (7) e il fattore «n» (0,51), vale a dire la somma di EUR 3 709,23, a sua volta moltiplicata per il numero di giorni tra la data di pronuncia della sentenza che constata l'inadempimento e la data di esecuzione, da parte dello Stato membro, dei suoi obblighi o, in mancanza, quella di pronuncia della presente sentenza.
- 127 La Repubblica ellenica obietta che la somma forfettaria proposta dalla Commissione non è adeguata alle circostanze particolari e non è conforme al principio di proporzionalità.

Giudizio della Corte

- 128 In via preliminare va ricordato che la Corte è legittimata, nell'esercizio del potere discrezionale che le è conferito nel settore interessato, ad imporre, cumulativamente, una penalità e una somma forfettaria [sentenza del 12 marzo 2020, Commissione/Italia (Aiuti illegittimi al settore alberghiero in Sardegna), C-576/18, non pubblicata, EU:C:2020:202, punto 163 e giurisprudenza ivi citata].
- 129 La condanna al pagamento di una somma forfettaria e la fissazione dell'eventuale importo di detta somma devono restare correlati, in ciascun caso di specie, al complesso degli elementi rilevanti relativi tanto alle caratteristiche dell'inadempimento constatato quanto all'atteggiamento specifico dello Stato membro interessato dal procedimento avviato in base all'articolo 260 TFUE. A tal riguardo, quest'ultimo attribuisce alla Corte un ampio potere discrezionale nel decidere in merito all'irrogazione o meno di una siffatta sanzione e nel determinarne eventualmente l'importo [sentenza del 12 marzo 2020, Commissione/Italia (Aiuti illegittimi al settore alberghiero in Sardegna), C-576/18, non pubblicata, EU:C:2020:202, punto 164 e giurisprudenza ivi citata].
- 130 Nella presente causa, il complesso degli elementi di diritto e di fatto che hanno condotto alla constatazione dell'inadempimento costituisce un indizio nel senso che la prevenzione effettiva della futura reiterazione di infrazioni analoghe al diritto dell'Unione è tale da richiedere l'adozione di una misura dissuasiva, quale l'imposizione di una somma forfettaria.
- 131 In tali circostanze, spetta alla Corte, nell'esercizio del proprio potere discrezionale, fissare l'importo di tale somma forfettaria di modo che essa sia, da un lato, adeguata alle circostanze e, dall'altro, proporzionata all'infrazione commessa (sentenza del 14 novembre 2018, Commissione/Grecia, C-93/17, EU:C:2018:903, punto 156 e giurisprudenza ivi citata).
- 132 Tra i fattori pertinenti al riguardo figurano, in particolare, elementi quali la gravità dell'infrazione constatata e il periodo durante il quale la stessa si è protratta a partire dalla pronuncia della sentenza che l'ha constatata (sentenza del 14 novembre 2018, Commissione/Grecia, C-93/17, EU:C:2018:903, punto 157 e giurisprudenza ivi citata).
- 133 Le circostanze del caso di specie che devono essere prese in considerazione emergono, in particolare, dai motivi esposti ai punti da 92 a 117 della presente sentenza, relativi alla gravità e alla durata dell'infrazione, nonché alla capacità finanziaria dello Stato membro in questione.
- 134 Alla luce di tutte le considerazioni che precedono, costituisce un'equa valutazione delle circostanze del caso di specie la fissazione in EUR 5 500 000 dell'importo della somma forfettaria che la Repubblica ellenica dovrà pagare.
- 135 Occorre, di conseguenza, condannare la Repubblica ellenica a versare alla Commissione la somma forfettaria di EUR 5 500 000.

Sulle spese

- 136 Ai sensi dell'articolo 138, paragrafo 1, del regolamento di procedura, la parte soccombente è condannata alle spese se ne è stata fatta domanda. Poiché la Commissione ha chiesto la condanna della Repubblica ellenica e l'inadempimento è stato constatato, quest'ultima va condannata alle spese.

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

- 1) **Non avendo adottato tutte le misure che la sentenza del 9 novembre 2017, Commissione/Grecia (C-481/16, non pubblicata, EU:C:2017:845) comporta, la Repubblica ellenica è venuta meno agli obblighi ad essa incombenti in forza dell'articolo 260, paragrafo 1, TFUE.**
- 2) **La Repubblica ellenica è condannata a versare alla Commissione europea una penalità di importo pari a EUR 4 368 000 per ogni periodo di sei mesi a decorrere dalla data di pronuncia della presente sentenza e fino alla data di esecuzione completa della sentenza del 9 novembre 2017, Commissione/Grecia (C-481/16, non pubblicata, EU:C:2017:845).**
- 3) **La Repubblica ellenica è condannata a versare alla Commissione europea una somma forfettaria pari a EUR 5 500 000.**
- 4) **La Repubblica ellenica è condannata alle spese.**

Firme