



Raccolta della giurisprudenza

SENTENZA DELLA CORTE (Prima Sezione)

21 dicembre 2016*

«Impugnazione — Aiuti di Stato — Gestione di terminali di videolotterie — Concessione da parte di uno Stato membro di una licenza esclusiva — Decisione che dichiara l'insussistenza di aiuto di Stato — Articolo 108, paragrafo 3, TFUE — Regolamento (CE) n. 659/1999 — Articoli 4, 7 e 13 — Mancato avvio del procedimento d'indagine formale — Nozione di “gravi difficoltà” — Data della valutazione — Articolo 296 TFUE — Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea — Articolo 41 — Obbligo di motivazione — Articolo 47 — Diritto ad una tutela giurisdizionale effettiva — Articolo 107, paragrafo 1, TFUE — Nozione di “vantaggio economico” — Valutazione congiunta delle misure notificate»

Nel procedimento C-131/15 P,

avente ad oggetto l'impugnazione, ai sensi dell'articolo 56 dello Statuto della Corte di giustizia dell'Unione europea, proposta il 16 marzo 2015,

Club Hotel Loutraki AE, con sede a Loutraki (Grecia),

Vivere Entertainment AE, con sede ad Atene (Grecia),

Theros International Gaming Inc., con sede a Patrasso (Grecia),

Elliniko Casino Kerkyras, con sede ad Atene,

Casino Rodos, con sede a Rodi (Grecia),

Porto Carras AE, con sede ad Alimos (Grecia),

Kazino Aigaiou AE, con sede a Syros (Grecia),

rappresentati da I. Ioannidis, dikigoros, e S. Pappas, avocat,

ricorrenti,

procedimento in cui le altre parti sono:

Commissione europea, rappresentata da A. Bouchagiar e P.-J. Loewenthal. in qualità di agenti, con domicilio eletto in Lussemburgo,

convenuta in primo grado,

Repubblica ellenica,

* * Lingua processuale: l'inglese.

Organismos Prognostikon Agonon Podosfairou AE (OPAP), con sede ad Atene, rappresentato da A. Tomtsis, dikigoros, e M. Petite, avocat,

intervenanti in primo grado,

LA CORTE (Prima Sezione),

composta da R. Silva de Lapuerta, presidente di sezione, E. Regan, A. Arabadjiev (relatore), C.G. Fernlund e S. Rodin, giudici,

avvocato generale: N. Wahl

cancelliere: L. Hewlett, amministratore principale

vista la fase scritta del procedimento e in seguito all'udienza del 2 giugno 2016,

sentite le conclusioni dell'avvocato generale, presentate all'udienza del 28 luglio 2016,

ha pronunciato la seguente

Sentenza

- 1 Con la loro impugnazione, la Club Hotel Loutraki AE, la Vivere Entertainment AE, la Theros International Gaming Inc., l'Elliniko Casino Kerkyras, il Casino Rodos, la Porto Carras AE e la Kazino Aigaiou AE chiedono l'annullamento della sentenza del Tribunale dell'Unione europea dell'8 gennaio 2015, Club Hotel Loutraki e a./Commissione (T-58/13, non pubblicata; in prosieguo: la «sentenza impugnata», EU:T:2015:1), con la quale il Tribunale ha respinto il loro ricorso diretto all'annullamento della decisione C (2012) 6777 final della Commissione europea, del 3 ottobre 2012, relativa all'aiuto di Stato SA 33 988 (2011/N) – Grecia – Modalità di estensione del diritto esclusivo dell'Organismos Prognostikon Agonon Podosfairou AE (OPAP) (Ente pronostici sulle partite di calcio) per operare tredici giochi d'azzardo e concessione di una licenza esclusiva relativa alla gestione di 35 000 terminali di videolotterie per un periodo di dieci anni (in prosieguo: la «decisione controversa»).

Contesto normativo

- 2 Il regolamento (CE) n. 659/1999 del Consiglio, del 22 marzo 1999, recante modalità di applicazione dell'articolo [108 TFUE] (GU 1999, L 83, pag. 1), che era in vigore alla data dell'adozione della decisione controversa, disponeva, all'articolo 4, intitolato «Esame preliminare della notifica e decisioni della Commissione»:

«1. La Commissione procede all'esame della notifica non appena questa le è pervenuta. Fatto salvo l'articolo 8, la Commissione adotta una decisione a norma dei paragrafi 2, 3 o 4.

2. La Commissione, se dopo un esame preliminare constata che la misura notificata non costituisce aiuto, lo dichiara mediante una decisione.

3. La Commissione, se dopo un esame preliminare constata che non sussistono dubbi in ordine alla compatibilità con il mercato interno della misura notificata, nei limiti in cui essa rientri nell'ambito di applicazione dell'articolo 107, paragrafo 1, TFUE, la dichiara compatibile con il mercato interno («decisione di non sollevare obiezioni»). La decisione specifica quale sia la deroga applicata a norma del Trattato.

4. La Commissione, se dopo un esame preliminare constata che sussistono dubbi in ordine alla compatibilità con il mercato interno della misura notificata, decide di avviare il procedimento ai sensi dell'articolo 108, paragrafo 2, TFUE ("decisione di avviare il procedimento d'indagine formale").

5. Le decisioni di cui ai paragrafi 2, 3 e 4 devono essere adottate entro due mesi. Tale termine inizia a decorrere dal giorno successivo a quello di ricezione di una notifica completa. La notifica è ritenuta completa se entro 2 mesi dalla sua ricezione, o dalla ricezione di ogni informazione supplementare richiesta, la Commissione non richiede ulteriori informazioni. Il termine può essere prorogato con il consenso della Commissione e dello Stato membro interessato. Se opportuno, la Commissione può fissare scadenze più ravvicinate.

(...).

3 L'articolo 7 del medesimo regolamento, intitolato «Decisioni della Commissione che concludono il procedimento d'indagine formale», così dispone:

«1. Fatto salvo l'articolo 8, il procedimento d'indagine formale si conclude con una decisione ai sensi dei paragrafi da 2 a 5 del presente articolo.

2. La Commissione, se constata, eventualmente dopo che lo Stato membro interessato vi abbia apportato modifiche, che la misura notificata non costituisce aiuto, lo dichiara mediante una decisione.

3. La Commissione, se constata, eventualmente dopo che lo Stato membro interessato vi abbia apportato modifiche, che i dubbi relativi alla compatibilità della misura notificata con il mercato interno non sussistono più, decide che l'aiuto è compatibile con il mercato interno ("decisione positiva"). La decisione specifica quale sia la deroga applicata a norma del Trattato.

4. La Commissione può subordinare una decisione positiva a condizioni che consentano di considerare l'aiuto compatibile con il mercato interno e ad obblighi che consentano di controllare il rispetto della decisione stessa ("decisione condizionale").

5. La Commissione, se constata che l'aiuto notificato non è compatibile con il mercato interno, decide che all'aiuto in questione non può essere data esecuzione ("decisione negativa").

6. Le decisioni adottate a norma dei paragrafi 2, 3, 4 e 5 devono intervenire non appena risultino eliminati i dubbi di cui all'articolo 4, paragrafo 4. Per quanto possibile, la Commissione si adopera per adottare una decisione entro 18 mesi dall'avvio della procedura. Questo termine può essere prorogato di comune accordo tra la Commissione e lo Stato membro interessato.

(...).

4 L'articolo 13 del citato regolamento, intitolato «Decisioni della Commissione», al suo paragrafo 1 così disponeva:

«L'esame di presunti aiuti illegali dà luogo ad una decisione a norma dell'articolo 4, paragrafi 2, 3 o 4. Nel caso di decisioni di avvio del procedimento d'indagine formale, il procedimento si conclude con una decisione a norma dell'articolo 7. In caso di mancato rispetto, da parte d'uno Stato membro, dell'ingiunzione di fornire informazioni, tale decisione è adottata in base alle informazioni disponibili».

Fatti

- 5 Sette casinò, titolari di una licenza di stabilimento in Grecia, gestiscono, in tale Stato membro, giochi d'azzardo tra cui slot machine.
- 6 Il 1° dicembre 2011 le autorità greche hanno notificato alla Commissione due misure a favore dell'OPAP. La prima misura riguardava la concessione all'OPAP, a fronte di un corrispettivo pari a 560 milioni di euro, di una licenza esclusiva relativa alla gestione di 35 000 terminali di videolotterie (in prosieguo: i «TVL») per un periodo di dieci anni, con termine nel 2022 (in prosieguo: l'«accordo TVL»). La seconda misura riguardava la proroga di dieci anni, dal 2020 al 2030, tramite un addendum a una convenzione stipulata tra lo Stato greco e l'OPAP nel 2000, dei diritti esclusivi già concessi all'OPAP per la gestione di tredici giochi d'azzardo in qualunque modo (in prosieguo: l'«addendum»).
- 7 Il 4 aprile 2012 i ricorrenti, fatta eccezione per il Kazino Aigaiou, hanno depositato una denuncia alla Commissione, sostenendo che l'accordo TVL comportava la concessione all'OPAP di un aiuto di Stato incompatibile con il mercato interno. Secondo loro, lo Stato greco, se avesse concesso più licenze e bandito una gara pubblica internazionale, avrebbe potuto percepire un prezzo superiore ai 560 milioni di euro previsti da detto accordo. Inoltre, i guadagni percepiti dall'OPAP sarebbero stati molto meno elevati se esso avesse agito in condizioni di libera concorrenza.
- 8 Con la decisione controversa, la Commissione ha ritenuto che l'accordo TVL e l'addendum non potevano essere considerati un vantaggio ai sensi dell'articolo 107, paragrafo 1, TFUE. Nonostante avesse valutato separatamente tali misure, essa le ha analizzate congiuntamente perché sono state notificate congiuntamente e riguardano la concessione simultanea di diritti esclusivi alla stessa impresa per svolgere attività simili, nell'ottica dell'annunciata privatizzazione dell'OPAP a breve termine.
- 9 La Commissione ha, infatti, dichiarato che, sebbene i 560 milioni di euro dovuti dall'OPAP fossero di gran lunga inferiori al valore attuale netto dell'accordo TVL, la somma pagata dall'OPAP come corrispettivo dell'addendum, compreso il canone prelevato dallo Stato greco pari al 5% delle entrate lorde generate dai giochi di cui trattasi nel periodo dal 13 ottobre 2020 e il 12 ottobre 2030, era, invece, superiore al valore attuale netto dell'addendum.
- 10 Detta istituzione ha anche rilevato che il sovrapprezzo pagato dall'OPAP in applicazione dell'addendum non bastava tuttavia a garantire che, in media, l'ammontare pari a 560 milioni di euro fosse superiore o uguale al valore attuale netto dell'accordo TVL. È stato pertanto convenuto, nell'ambito degli scambi tra la Commissione e le autorità greche, che queste ultime dovevano impegnarsi a istituire un prelievo aggiuntivo sul prodotto lordo dei giochi generato dall'OPAP nell'ambito della gestione dei TVL, il quale si sarebbe sommato all'ammontare iniziale di 560 milioni di euro.
- 11 Date tali circostanze, la Commissione è giunta alla conclusione che gli accordi notificati non attribuivano un vantaggio all'OPAP e pertanto non costituivano un aiuto di Stato ai sensi dell'articolo 107, paragrafo 1, TFUE.

Procedimento dinanzi al Tribunale e sentenza impugnata

- 12 Con atto depositato nella cancelleria del Tribunale il 29 gennaio 2013, i ricorrenti hanno proposto un ricorso diretto all'annullamento della decisione controversa.
- 13 A sostegno del ricorso, essi hanno dedotto quattro motivi. Il primo motivo verteva sulla violazione dell'articolo 108, paragrafo 2, TFUE e sullo sviamento di potere, in quanto la Commissione non avrebbe avviato il procedimento di indagine formale allorché avrebbe riscontrato gravi difficoltà nel valutare le misure notificate. Con il secondo e terzo motivo, i ricorrenti hanno dedotto la violazione

dell'articolo 296 TFUE nonché degli articoli 41 e 47 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea (in prosieguo: la «Carta») e dell'articolo 6 della Convenzione per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali, firmata a Roma il 4 novembre 1950, in quanto la Commissione sarebbe venuta meno al suo obbligo di motivazione per non aver divulgato, nella versione non riservata della decisione controversa, i dati economici essenziali. Essa non avrebbe altresì tenuto conto dei diritti dei ricorrenti alla buona amministrazione e alla tutela giurisdizionale effettiva. Il quarto motivo verteva sulla violazione dell'articolo 107, paragrafo 1, TFUE, in quanto la Commissione avrebbe illegittimamente analizzato congiuntamente le due misure notificate.

- 14 Con la sentenza impugnata, il Tribunale ha respinto integralmente il ricorso dei ricorrenti e li ha condannati alle spese.

Conclusioni delle parti

- 15 I ricorrenti chiedono che la Corte voglia:

- annullare la sentenza impugnata;
- annullare la decisione controversa, e
- condannare la Commissione e l'OPAP alle spese.

- 16 La Commissione e l'OPAP chiedono che la Corte voglia:

- respingere l'impugnazione, e
- condannare i ricorrenti alle spese.

Sull'impugnazione

Sul primo motivo, vertente sulla violazione dell'articolo 108, paragrafo 3, TFUE nonché degli articoli 4, 7 e 13 del regolamento n. 659/1999

Argomenti delle parti

- 17 Il primo motivo si articola in due capi. Con il primo capo del primo motivo, i ricorrenti addebitano al Tribunale di aver ritenuto che la Commissione non fosse tenuta ad avviare il procedimento d'indagine formale previsto all'articolo 108, paragrafo 2, TFUE, contrariamente a quanto da essa dichiarato prima dell'impegno assunto, il 7 agosto 2012, dalle autorità greche di istituire un prelievo aggiuntivo sul prodotto lordo dei giochi generato dall'OPAP, che si aggiunge ai 560 milioni di euro previsti nell'accordo TVL. A tal proposito, essi osservano, anzitutto, che la discrezionalità della Commissione nel decidere se avviare il procedimento d'indagine formale è limitata e che l'esame preliminare non dovrebbe interferire su tale procedimento.
- 18 I ricorrenti sostengono, poi, che dall'articolo 108, paragrafi 2 e 3, TFUE e dagli articoli 4, 7 e 13 del regolamento n. 659/1999 si evince che l'esame preliminare è una valutazione prima facie delle misure notificate che, in esito a tale esame, si rivelano palesemente non costituire né aiuti né aiuti compatibili. Il procedimento d'indagine formale di cui all'articolo 108, paragrafo 2, TFUE, dal canto suo, sarebbe inteso a valutare misure che prima facie non siano compatibili con il mercato interno.

- 19 Secondo i ricorrenti, poiché, nel corso dell'esame preliminare e prima del negoziato sul prelievo aggiuntivo, la Commissione aveva dichiarato che l'accordo TVL attribuiva un vantaggio all'OPAP, essa, conformemente all'articolo 4, paragrafo 4, del regolamento n. 659/1999, avrebbe dovuto avviare il procedimento d'indagine formale previsto all'articolo 108, paragrafo 2, TFUE. Pertanto, statuendo che nel caso di specie alla Commissione non spettava un simile obbligo, il Tribunale sarebbe incorso in un errore di diritto.
- 20 Con il secondo capo del primo motivo, i ricorrenti addebitano al Tribunale di non essersi dedicato a un esame congiunto, innanzitutto, della frequenza degli scambi tra la Commissione e le autorità greche, poi, del tenore di tali scambi e, infine, della durata dell'esame preliminare. Orbene, un esame congiunto di tali elementi avrebbe permesso di dimostrare l'esistenza di gravi difficoltà incontrate dalla Commissione nell'analizzare le misure notificate.
- 21 In particolare, i ricorrenti sostengono, in primo luogo, che la tecnicità delle questioni sollevate dalla valutazione delle misure notificate, come evidenziata dal Tribunale al punto 50 della sentenza impugnata per giustificare che gli scambi tra la Commissione e le autorità greche non potevano essere considerati particolarmente frequenti o intensi, non sarebbe un criterio appropriato, poiché la valutazione è tecnica in ciascun caso specifico, tenuto conto della natura del criterio dell'investitore privato avveduto in materia di economia di mercato.
- 22 In secondo luogo, i complessi calcoli effettuati nel corso dell'esame preliminare avrebbero difettato di chiarezza, poiché avrebbero comportato numerose serie di calcoli ripetuti e avrebbero condotto all'adozione del prelievo aggiuntivo modificando le misure inizialmente notificate. Gli scambi tra la Commissione e le autorità greche non sarebbero dunque stati meramente informativi o esplicativi.
- 23 In terzo luogo, la durata di dieci mesi dell'esame preliminare avrebbe essa stessa attestato l'esistenza di gravi difficoltà.
- 24 La Commissione e l'OPAP contestano l'argomentazione dei ricorrenti. In particolare, la Commissione ritiene che il primo motivo sia irricevibile in toto, poiché i ricorrenti si limiterebbero a ripetere un'argomentazione dedotta in primo grado. L'OPAP, dal canto suo, sostiene che il secondo capo del primo motivo è inammissibile nella parte in cui i ricorrenti chiedono alla Corte di procedere a una valutazione dei fatti.

Giudizio della Corte

- 25 Per quanto riguarda la pretesa inammissibilità in toto del primo motivo, è sufficiente rilevare che, contrariamente a quanto afferma la Commissione, i ricorrenti non si limitano a ripetere l'argomentazione dedotta in primo grado, ma contestano il modo in cui il Tribunale ha applicato il diritto dell'Unione ai punti da 47 a 62 della sentenza impugnata.
- 26 Infatti, secondo costante giurisprudenza della Corte, i punti di diritto esaminati in primo grado possono essere di nuovo discussi nel corso di un'impugnazione giacché, se una parte non potesse basare l'impugnazione su motivi e argomenti già utilizzati dinanzi al Tribunale, il procedimento d'impugnazione sarebbe privato in parte del suo significato (sentenza del 4 settembre 2014, Spagna/Commissione, C-192/13 P, EU:C:2014:2156, punto 45).
- 27 Per quanto attiene alla ricevibilità del secondo capo del primo motivo, occorre rilevare che, con l'argomentazione riassunta ai punti da 21 a 23 della presente sentenza, i ricorrenti chiedono alla Corte di procedere a una nuova valutazione dei fatti, come giustamente osserva l'OPAP. Poiché un esame del genere non rientra nella competenza della Corte, tali pretese devono essere respinte perché irricevibili.

- 28 Inoltre, l'argomentazione presentata a sostegno del secondo capo di tale motivo al punto 20 della presente sentenza, secondo cui il Tribunale non si sarebbe dedicato a esaminare congiuntamente i vari elementi criticati dai ricorrenti, sebbene sia ricevibile, tuttavia deriva da un'errata lettura della sentenza impugnata. Infatti, il Tribunale, come si evince dai punti da 60 a 62 della sentenza impugnata, ha esaminato congiuntamente tali vari elementi.
- 29 Ne consegue che il secondo capo del primo motivo deve essere respinto in parte come irricevibile e in parte come infondato.
- 30 Per quanto attiene al merito dell'argomentazione dedotta nell'ambito del primo capo del primo motivo, occorre ricordare che, secondo costante giurisprudenza, il procedimento previsto all'articolo 108, paragrafo 2, TFUE si dimostra indispensabile non appena la Commissione si trovi in gravi difficoltà nel valutare se un aiuto sia compatibile con il mercato interno. La Commissione quindi può limitarsi alla fase preliminare di esame di cui all'articolo 108, paragrafo 3, TFUE per decidere a favore di un aiuto solo nel caso in cui sia in grado di acquisire la convinzione, in esito ad un primo esame, che tale aiuto è compatibile con il mercato interno. Per contro, qualora questo primo esame abbia convinto la Commissione del contrario, oppure non le abbia consentito di superare tutte le difficoltà inerenti alla valutazione della compatibilità di detto aiuto col mercato interno, essa è tenuta a chiedere tutti i pareri necessari e ad avviare, a tale scopo, il procedimento di cui all'articolo 108, paragrafo 2, TFUE (sentenza del 27 ottobre 2011, Austria/Scheucher-Fleisch e a., C-47/10 P, EU:C:2011:698, punto 70 e giurisprudenza citata).
- 31 Poiché il criterio delle gravi difficoltà è oggettivo, l'esistenza di simili difficoltà deve essere cercata non soltanto nelle circostanze dell'adozione della decisione della Commissione presa in esito all'esame preliminare, ma anche nelle valutazioni sulle quali si è fondata la Commissione (sentenza del 27 ottobre 2011, Austria/Scheucher-Fleisch e a., C-47/10 P, EU:C:2011:698, punto 71 e giurisprudenza citata).
- 32 Ne consegue che la legittimità di una decisione di non sollevare obiezioni, fondata sull'articolo 4, paragrafo 3, del regolamento n. 659/1999, dipende dallo stabilire se la valutazione delle informazioni e degli elementi di cui la Commissione disponeva, all'atto della fase preliminare di esame della misura notificata, avrebbe dovuto oggettivamente destare dubbi circa la sua compatibilità con il mercato interno, dato che simili dubbi devono dar luogo all'avvio di un procedimento d'indagine formale a cui possono partecipare gli interessati menzionati all'articolo 1, lettera h), di detto regolamento (sentenza del 27 ottobre 2011, Austria/Scheucher-Fleisch e a., C-47/10 P, EU:C:2011:698, punto 72 e giurisprudenza citata).
- 33 Gli stessi principi valgono anche quando la Commissione nutre dubbi sulla qualità stessa di aiuto ai sensi dell'articolo 107, paragrafo 1, TFUE, della misura esaminata (sentenza del 10 maggio 2005, Italia/Commissione, C-400/99, EU:C:2005:275, punto 47).
- 34 Tenuto conto delle conseguenze giuridiche dell'avvio del procedimento previsto all'articolo 108, paragrafo 2, TFUE, per quanto riguarda misure reputate aiuti nuovi, se lo Stato membro interessato asserisce che tali misure non costituiscono aiuti, ai sensi dell'articolo 107, paragrafo 1, TFUE, la Commissione deve procedere a un esame adeguato della questione sulla base delle informazioni ricevute in tale fase da detto Stato, quand'anche l'esito di tale esame porti a un giudizio non definitivo. In applicazione del principio di leale cooperazione tra Stati membri e istituzioni, quale discende dall'articolo 4, paragrafo 3, TUE, e al fine di non rallentare il procedimento, spetta invece allo Stato membro, che reputi che le misure in oggetto non costituiscano aiuti, fornire al più presto possibile alla Commissione, a partire dal momento in cui essa lo investe della questione ad esse attinente, gli elementi che giustificano la sua posizione. Se questi elementi permettono di dissipare i dubbi nel senso che non sussistono elementi di aiuto nelle misure esaminate, la Commissione non può avviare il procedimento previsto all'articolo 108, paragrafo 2, TFUE (sentenza del 10 maggio 2005, Italia/Commissione, C-400/99, EU:C:2005:275, punto 48).

- 35 A tale riguardo, conformemente allo scopo di cui all'articolo 108, paragrafo 3, TFUE e al dovere di buona amministrazione cui è tenuta, la Commissione può, in particolare, avviare un dialogo con lo Stato notificante o con terzi onde superare, nel corso del procedimento preliminare, difficoltà eventualmente incontrate. Orbene, tale facoltà presuppone che la Commissione possa adattare la sua posizione in funzione dei risultati del dialogo avviato, senza che tale adattamento debba essere a priori interpretato come esistenza di gravi difficoltà (sentenza del 13 giugno 2013, Ryanair/Commissione, C-287/12 P, non pubblicata, EU:C:2013:395, punto 71).
- 36 La Commissione può, pertanto, adottare legittimamente, sulla base dell'articolo 4, paragrafo 2, del regolamento n. 659/1999, una decisione con la quale, pur constatando l'assenza di un aiuto di Stato, essa prende atto degli impegni assunti dallo Stato membro (v., in tal senso, sentenza del 13 giugno 2013, Ryanair/Commissione, C-287/12 P, non pubblicata, EU:C:2013:395, punto 72).
- 37 Risulta da quanto precede che, contrariamente a quanto asseriscono i ricorrenti, il fatto che la Commissione abbia ritenuto, nel corso dell'esame preliminare e prima di negoziare il prelievo aggiuntivo, che l'accordo TVL attribuisse un vantaggio all'OPAP non era affatto idoneo a obbligarla ad avviare, in applicazione dell'articolo 4, paragrafo 4, del regolamento n. 659/1999, il procedimento d'indagine formale previsto all'articolo 108, paragrafo 2, TFUE, poiché le difficoltà incontrate potevano ancora essere superate in un dialogo con lo Stato notificante e segnatamente, come nel caso di specie, mediante impegni assunti dallo Stato greco.
- 38 Date tali circostanze, occorre dichiarare che il Tribunale, statuendo che la Commissione ha potuto legittimamente adottare la decisione controversa sul fondamento dell'articolo 4, paragrafo 2, del regolamento n. 659/1999 dopo aver preso atto dell'impegno delle autorità greche e aver ritenuto, in esito a un esame circostanziato, che la Commissione non ha riscontrato gravi difficoltà quando ha valutato le misure notificate, non è incorso nell'errore di diritto lamentato dai ricorrenti.
- 39 Alla luce delle considerazioni che precedono, il primo motivo dev'essere respinto perché in parte irricevibile e in parte infondato.

Sul secondo motivo, attinente alla violazione dell'articolo 296 TFUE da parte della Commissione e alla violazione degli articoli 41 e 47 della Carta

Argomenti delle parti

- 40 Con il secondo motivo, i ricorrenti sostengono che il Tribunale è incorso in un errore di diritto per aver statuito che l'assenza di taluni dati nella decisione controversa non consentiva di considerare che la Commissione avesse viziato la sua decisione di un difetto di motivazione ai sensi dell'articolo 296 TFUE o disatteso il diritto a una tutela giurisdizionale effettiva. Essi sostengono che, nella decisione controversa, la Commissione ha soppresso quasi tutti i dati economici in litis, fra cui quelli che sono serviti come base per i calcoli effettuati e relativi al prelievo aggiuntivo. Di conseguenza, sarebbe stato loro impedito di far valere un manifesto errore di valutazione commesso dalla Commissione e il Tribunale non avrebbe avuto modo di controllare né la validità dei dati economici né l'esattezza dei calcoli fatti dalla Commissione.
- 41 In particolare, essi non avrebbero avuto modo di verificare se l'importo pagato dall'OPAP come corrispettivo delle misure notificate corrispondesse al prezzo più alto che un investitore privato che agisce in normali condizioni di concorrenza sarebbe stato disposto a pagare.
- 42 I ricorrenti sostengono, inoltre, che le dichiarazioni della Commissione sul fatto che l'OPAP ha pagato un «sovrapprezzo» per l'addendum il cui livello retributivo escluderebbe qualsiasi vantaggio risultante dal prezzo inferiore pagato per l'accordo TVL non possono essere sottoposte a sindacato giurisdizionale.

43 La Commissione e l'OPAP contestano l'argomentazione dei ricorrenti e ritengono, in particolare, che il secondo motivo sia irricevibile, perché i ricorrenti si limitano a riproporre su questo punto l'argomentazione dedotta in primo grado.

Giudizio della Corte

44 Per quanto riguarda l'irricevibilità del secondo motivo, è sufficiente rilevare che i ricorrenti non si limitano a ripetere l'argomentazione dedotta in primo grado, ma contestano il modo in cui il Tribunale ha interpretato e applicato il diritto dell'Unione ai punti da 73 a 76 della sentenza impugnata.

45 Per quanto attiene al merito di tale motivo, innanzitutto occorre ricordare che, quando un ricorrente chiede l'annullamento di una decisione di non sollevare obiezioni, essenzialmente mette in discussione il fatto che la decisione presa dalla Commissione a proposito dell'aiuto di cui trattasi sia stata adottata senza che tale istituzione avviasse il procedimento d'indagine formale, violando così i diritti procedurali del ricorrente. Affinché la sua domanda di annullamento sia accolta, il ricorrente può invocare qualsiasi motivo idoneo a dimostrare che la valutazione delle informazioni e degli elementi di cui la Commissione dispone, all'atto della fase preliminare di esame della misura notificata, avrebbe dovuto suscitare dubbi circa la sua compatibilità con il mercato interno. L'utilizzo di siffatti argomenti non può tuttavia portare a trasformare l'oggetto del ricorso né a modificarne i presupposti di ricevibilità. Al contrario, l'esistenza di dubbi circa tale compatibilità è proprio la prova che dev'essere fornita per dimostrare che la Commissione era tenuta ad avviare il procedimento d'indagine formale di cui all'articolo 108, paragrafo 2, TFUE, nonché all'articolo 6, paragrafo 1, del regolamento n. 659/1999 (sentenza del 27 ottobre 2011, Austria/Scheucher-Fleisch e a., C-47/10 P, EU:C:2011:698, punto 50).

46 La motivazione richiesta dall'articolo 296 TFUE e dall'articolo 41, paragrafo 2, lettera c), della Carta deve poi essere adeguata alla natura dell'atto di cui trattasi e deve far apparire in forma chiara e non equivoca l'iter logico seguito dall'istituzione da cui l'atto promana, onde consentire agli interessati di conoscere le ragioni del provvedimento adottato e al giudice competente di esercitare il proprio controllo (sentenza del 29 settembre 2011, Elf Aquitaine/Commissione, C-521/09 P, EU:C:2011:620, punto 147 e giurisprudenza citata).

47 L'obbligo di motivazione dev'essere valutato in funzione delle circostanze del caso di specie. La motivazione non deve necessariamente specificare tutti gli elementi di fatto e di diritto rilevanti, poiché per accertare se la motivazione di un atto soddisfi le prescrizioni di cui all'articolo 296 TFUE occorre far riferimento non solo al suo tenore, ma anche al suo contesto e al complesso delle norme giuridiche che disciplinano la materia (sentenza del 29 settembre 2011, Elf Aquitaine/Commissione, C-521/09 P, EU:C:2011:620, punto 150 e giurisprudenza ivi citata).

48 Ciò posto, un difetto di motivazione non può essere giustificato sulla base dell'obbligo di rispettare il segreto d'ufficio sancito dall'articolo 339 TFUE. Conformemente alla giurisprudenza, l'obbligo di rispettare il segreto d'ufficio non può essere inteso in senso così ampio da privare del suo contenuto essenziale l'esigenza di motivazione (v., in tal senso, sentenza del 13 marzo 1985, Paesi Bassi e Leeuwarder Papierwarenfabriek/Commissione, 296/82 e 318/82, EU:C:1985:113, punto 27).

49 Infine, va ricordato che l'articolo 47, primo comma, della Carta impone che ogni individuo i cui diritti e le cui libertà garantiti dal diritto dell'Unione siano stati violati abbia diritto ad un ricorso effettivo dinanzi ad un giudice, nel rispetto delle condizioni previste in tale articolo. Infatti, l'articolo 47 della Carta costituisce una riaffermazione del principio della tutela giurisdizionale effettiva e l'esistenza stessa di un controllo giurisdizionale effettivo, destinato ad assicurare il rispetto delle disposizioni del diritto dell'Unione, è inerente all'esistenza di uno Stato di diritto (sentenze del 18 dicembre 2014, Abdida, C-562/13, EU:C:2014:2453, punto 45, e del 6 ottobre 2015, Schrems, C-362/14, EU:C:2015:650, punto 95).

- 50 Nel caso di specie, il Tribunale ha rilevato, al punto 73 della sentenza impugnata, «che la versione non riservata della decisione [controversa] sopprime[va] molti dati economici e che la mancanza di accesso a tali dati non consent[iva] di verificare l'esattezza dei calcoli fatti dalla Commissione».
- 51 Tuttavia, ai punti 74 e 75 di tale sentenza, esso ha ritenuto che «l'iter logico seguito dalla Commissione si evince[sse] chiaramente dalla versione non riservata della decisione [controversa] cui i ricorrenti [avevano] avuto accesso», poiché tale versione faceva «chiaramente vedere il metodo seguito dalla Commissione nella fattispecie in esame».
- 52 A questo proposito, il Tribunale ha rilevato al punto 74 di detta sentenza che, in tale versione, la Commissione:
- ha esposto il criterio che essa intendeva applicare per determinare se esistesse o meno un vantaggio;
 - ha spiegato il modo in cui aveva calcolato il valore attuale netto dell'accordo TVL e dell'addendum;
 - ha precisato che tale valore dipendeva dal tasso di sconto utilizzato;
 - ha spiegato le ragioni per le quali riteneva di poter fare un'analisi congiunta delle due misure;
 - ha spiegato che la retribuzione prevista nell'addendum era superiore al valore attuale netto dei diritti esclusivi accordati dal medesimo;
 - ha rilevato che la retribuzione prevista nell'accordo TVL era inferiore al valore attuale netto dei diritti esclusivi e che, anche addizionando il prezzo pagato dall'OPAP in applicazione dell'addendum, tale retribuzione restava insufficiente;
 - ha spiegato che l'aumento della retribuzione previsto nell'accordo TVL, stipulato nell'impegno depositato dalle autorità greche il 7 agosto 2012, garantiva che il livello di retribuzione fosse sufficiente a escludere qualsiasi vantaggio, e
 - ha precisato il metodo di calcolo di tale retribuzione.
- 53 Al punto 76 della sentenza impugnata, il Tribunale ha fatto presente che «i ricorrenti non [avevano] precisato la pertinenza ai fini del presente ricorso dei dati soppressi. Essi non [avevano] spiegato l'importanza di tali dati né per la comprensione dell'iter logico seguito dalla Commissione né per lo sviluppo dei loro motivi vertenti sull'obbligo di avviare un procedimento d'indagine formale (primo motivo) e sull'esame congiunto dell'accordo TVL e dell'addendum (quarto motivo). I ricorrenti non [avevano] neanche precisato quali altri motivi avrebbero voluto sviluppare a sostegno del presente ricorso, se avessero avuto accesso ai dati soppressi».
- 54 Il Tribunale ha quindi dichiarato, al punto 77 di detta sentenza, che, date tali circostanze, «la soppressione dei dati economici nella versione non riservata della decisione [controversa] non [aveva] impedito ai ricorrenti di comprendere l'iter logico seguito dalla Commissione, né ostacolato la loro possibilità di contestare tale decisione dinanzi al Tribunale, né impedito a quest'ultimo di esercitare il suo sindacato giurisdizionale nell'ambito del presente ricorso».
- 55 Si evince, pertanto, dalle affermazioni e dal giudizio del Tribunale che la versione non riservata della decisione controversa fa emergere in maniera chiara e non equivoca l'iter logico della Commissione nonché il metodo da essa impiegato, onde consentire agli interessati, tra cui segnatamente i ricorrenti, di conoscere le ragioni e al Tribunale di esercitare il suo sindacato al riguardo.

- 56 Quanto al sapere se le circostanze del caso di specie imponessero che la motivazione specifichi i dati soppressi in tale versione, è stato ricordato ai punti 33 e 45 della presente sentenza, che i ricorrenti possono dedurre qualsiasi motivo atto a dimostrare che la valutazione delle informazioni e degli elementi di cui dispone la Commissione, nella fase preliminare di esame della misura notificata, avrebbe dovuto sollevare dei dubbi, nella specie, quanto alla qualità di aiuto, ai sensi dell'articolo 107, paragrafo 1, TFUE, delle misure controverse. L'argomentazione dedotta dai ricorrenti dinanzi al Tribunale, pertanto, doveva essere rivolta non a contestare il merito della decisione controversa ma proprio a dimostrare l'esistenza di simili dubbi e dunque l'esistenza di gravi difficoltà sperimentate dalla Commissione nel qualificare come aiuto di Stato l'accordo TVL e l'addendum.
- 57 Orbene, come sottolineato anche dal Tribunale al punto 76 della sentenza impugnata, i ricorrenti non hanno precisato in primo grado, e neppure dinanzi alla Corte, in che misura i dati soppressi sarebbero stati rilevanti per fornire la prova che la Commissione si sarebbe trovata di fronte a gravi difficoltà nel qualificare come aiuto, ai sensi dell'articolo 107, paragrafo 1, TFUE, le misure controverse. Infatti, con la loro argomentazione, i ricorrenti si limitano a contestare il merito della decisione controversa.
- 58 Date tali circostanze, non è dimostrato che la Commissione ha disatteso l'obbligo di motivazione a suo carico per aver soppresso i dati economici nella versione non riservata della decisione controversa né che tale soppressione ha violato il diritto dei ricorrenti a un ricorso giurisdizionale effettivo.
- 59 Ciò considerato, il secondo motivo dev'essere respinto, perché infondato.

Sul terzo motivo, attinente alla violazione dell'articolo 107, paragrafo 1, TFUE

Argomenti delle parti

- 60 Con il terzo motivo, i ricorrenti sostengono, in primo luogo, che l'applicazione dell'articolo 107, paragrafo 1, TFUE impone alla Commissione, in caso di esame congiunto di varie misure, di determinare se dette misure pregiudichino o meno lo stesso mercato. A tal proposito, essi evocano il rischio che l'esame congiunto dissimuli l'esistenza di una distorsione di concorrenza in almeno uno dei mercati singolarmente considerato.
- 61 In secondo luogo, essi rilevano che la compensazione dei pagamenti, quale realizzata nell'ambito dell'esame congiunto, può sortire i medesimi effetti di esclusione della concorrenza al pari dei prezzi predatori.
- 62 I ricorrenti addebitano, in terzo luogo, al Tribunale di essersi fondato, al punto 87 della sentenza impugnata, sul concetto vago di «somiglianza» delle attività contemplate sia dall'addendum sia dall'accordo TVL per affermare la liceità della valutazione congiunta delle misure notificate. Innanzitutto, l'unico punto comune tra tali attività sarebbe la loro aleatorietà. Differenze tra tali attività sarebbero, poi, state messe in risalto dall'avvocato generale Bot nelle sue conclusioni presentate nella causa che ha dato luogo alla sentenza dell'8 settembre 2009, Liga Portuguesa de Futebol Profissional e Bwin International (C-42/07, EU:C:2009:519). Infine, il concetto di «somiglianza» non equivarrebbe a quello di «interscambiabilità».
- 63 In quarto luogo, contestando la soluzione cui è giunto il Tribunale ai punti 91 e 92 della sentenza impugnata, secondo la quale l'esame congiunto delle misure notificate sarebbe lecito solo purché queste si inseriscano nel medesimo contesto economico, i ricorrenti sottolineano che tale concetto deve essere definito oggettivamente e non in una maniera che consenta allo Stato membro notificante di modificarlo a suo piacimento.
- 64 In quinto luogo, essi rilevano che, sebbene la retribuzione sia stata pagata nello stesso momento per le due misure, la valutazione congiunta non può tuttavia vertere su misure che riguardano periodi diversi.

- 65 In sesto e ultimo luogo, i ricorrenti ritengono che le pratiche di sovvenzioni incrociate non creino collegamenti tra il mercato dei TVL e delle slot machines e quello dei tredici giochi di cui all'addendum, dato che il trasferimento di fondi interviene unicamente sul piano logistico e non implica che sia combinato con un trasferimento della domanda.
- 66 L'OPAP e la Commissione contestano l'argomentazione dei ricorrenti. In particolare, la Commissione ritiene che il terzo motivo sia irricevibile in toto, dato che i ricorrenti non sarebbero stati legittimati a contestare dinanzi al Tribunale il merito della decisione controversa.

Giudizio della Corte

- 67 In via preliminare, occorre rilevare che spetta alla Corte valutare se una corretta amministrazione della giustizia giustifichi, nelle circostanze del caso di specie, che sia respinto nel merito il terzo motivo dell'impugnazione senza statuire sull'eccezione di irricevibilità sollevata dalla Commissione (v., in tal senso, sentenza del 24 giugno 2015, *Fresh Del Monte Produce/Commissione e Commissione/Fresh Del Monte Produce*, C-293/13 P e C-294/13 P, EU:C:2015:416, punto 193 e giurisprudenza citata).
- 68 Si deve ritenere che nella fattispecie la giustificazione sussista. Infatti, poiché il Tribunale, nell'interesse di economia processuale, ha esso stesso applicato, ai punti 85 e 86 della sentenza impugnata, i principi derivanti dalla sentenza oggetto di opposizione del 26 febbraio 2002, *Consiglio/Boehringer* (C-23/00 P, EU:C:2002:118, punto 52), le ragioni di economia processuale giustificano anche che la Corte esamini il merito del terzo motivo senza prima statuire sull'eccezione di irricevibilità sollevata.
- 69 A tale riguardo, occorre ricordare che la Commissione si è limitata, nella decisione controversa, a esaminare se l'accordo TVL e l'addendum attribuissero all'OPAP un vantaggio economico ai sensi dell'articolo 107, paragrafo 1, TFUE. Avendo ritenuto che un tale vantaggio non sussistesse, essa non ha esaminato gli altri criteri elencati in detta disposizione.
- 70 Secondo giurisprudenza costante della Corte, rientrano nella condizione della concessione di un vantaggio economico gli interventi che, sotto qualsiasi forma, sono atti a favorire direttamente o indirettamente determinate imprese, o che devono essere considerati come un vantaggio economico che l'impresa beneficiaria non avrebbe ottenuto in condizioni normali di mercato (sentenza dell'8 maggio 2013, *Libert e a.*, C-197/11 e C-203/11, EU:C:2013:288, punto 83).
- 71 In questa stessa logica, le condizioni che devono ricorrere affinché una misura possa ricadere nella nozione di «aiuto» ai sensi dell'articolo 107 TFUE non sono soddisfatte qualora l'impresa beneficiaria potesse ottenere lo stesso vantaggio rispetto a quello procuratole per mezzo di risorse statali e in circostanze corrispondenti alle normali condizioni del mercato (sentenza del 24 gennaio 2013, *Frucona Košice/Commissione*, C-73/11 P, EU:C:2013:32, punto 70).
- 72 Ciò posto, l'espressione «normali condizioni del mercato», ai sensi di detta giurisprudenza costante, va interpretato come riguardante le condizioni che governano l'economia di uno Stato membro quando questo non interviene a favore di determinate imprese (v., in tal senso, ordinanza del 5 febbraio 2015, *Grecia/Commissione*, C-296/14 P, non pubblicata, EU:C:2015:72, punto 34).
- 73 Non si può quindi desumere da tale giurisprudenza che la Commissione abbia l'obbligo generico di definire, prima di qualsiasi ricerca dell'eventuale concessione di un vantaggio economico a favore di una o più imprese, il mercato interessato o i mercati interessati dall'intervento statale che è oggetto dell'esame alla luce dell'articolo 107 TFUE.
- 74 Infatti, poiché l'articolo 107, paragrafo 1, TFUE è inteso a prevenire che, tramite risorse dello Stato, l'impresa beneficiaria disponga di una situazione finanziaria più favorevole di quella dei suoi concorrenti (sentenza del 5 giugno 2012, *Commissione/EDF*, C-124/10 P, EU:C:2012:318, punto 90),

la Commissione può valutare direttamente, qualora ciò risulti possibile, se la misura statale di cui trattasi è tale da mettere i beneficiari in una situazione più favorevole di quella dei loro concorrenti identificati o dei concorrenti tipo.

- 75 Inoltre, nei limiti in cui, ai fini di qualificare un intervento statale come aiuto di Stato ai sensi di tale disposizione, la Commissione indaga se tale intervento abbia l'effetto di favorirne il beneficiario e, pertanto, di metterlo in una situazione finanziaria più favorevole di quella dei suoi concorrenti, nulla osta, in linea di principio, a che la Commissione disponga della facoltà, qualora più interventi statali pregiudichino la situazione finanziaria della stessa impresa, di esaminarli congiuntamente, ove ciò risulti adeguato.
- 76 Nel caso di specie, il Tribunale ha dichiarato, ai punti 92 e 93 della sentenza impugnata, che l'accordo TVL e l'addendum sono stati adottati contemporaneamente, nell'ottica di una stessa e unica operazione di privatizzazione dell'OPAP, che sono stati congiuntamente notificati alla Commissione e che i canoni esigibili dall'OPAP per la concessione di due categorie di diritti esclusivi erano dovuti contemporaneamente, con un pagamento anticipato.
- 77 Date tali circostanze, il Tribunale ha correttamente statuito che i ricorrenti non avevano dimostrato l'esistenza di errori di diritto quando la Commissione ha svolto un'analisi congiunta dell'accordo TVL e dell'addendum. In particolare, non si evincerebbero dall'argomentazione dei ricorrenti le ragioni per le quali la situazione finanziaria dell'OPAP sarebbe diversa se questo, contemporaneamente e per gli stessi due canoni, avesse pagato un importo totale identico scomponibile in percentuali diverse per l'accordo TVL e per l'addendum.
- 78 Ne consegue che il terzo motivo deve essere respinto perché infondato.
- 79 Alla luce del complesso delle suesposte considerazioni, l'impugnazione deve essere respinta.

Sulle spese

- 80 A norma dell'articolo 184, paragrafo 2, del regolamento di procedura della Corte, quando l'impugnazione è respinta, quest'ultima statuisce sulle spese.
- 81 Ai sensi dell'articolo 138, paragrafo 1, del medesimo regolamento, applicabile al procedimento di impugnazione in forza del suo articolo 184, paragrafo 1, la parte soccombente è condannata alle spese se ne è stata fatta domanda.
- 82 I ricorrenti, poiché sono rimasti soccombenti e l'OPAP nonché la Commissione ne hanno fatto domanda, devono essere condannati alle spese.

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

- 1) L'impugnazione è respinta.**
- 2) La Club Hotel Loutraki AE, la Vivere Entertainment AE, la Theros International Gaming Inc., l'Elliniko Casino Kerkyras, il Casino Rodos, la Porto Carras AE e la Kazino Aigaiou AE sono condannati alle spese.**

Firme