Raccolta della giurisprudenza

SENTENZA DEL TRIBUNALE (Terza Sezione)

24 giugno 2015 *

«Aiuti di Stato — Prelievo sul latte — Aiuti concessi dall'Italia ai produttori di latte — Regime di aiuti connesso al rimborso del prelievo sul latte — Decisione condizionale — Inosservanza di una condizione che aveva consentito di considerare l'aiuto compatibile con il mercato interno — Aiuto de minimis — Aiuto esistente — Aiuto nuovo — Modifica di un aiuto esistente — Procedimento di controllo degli aiuti di Stato — Obbligo di motivazione — Onere della prova»

Nella causa T-527/13,

Repubblica italiana, rappresentata da G. Palmieri, in qualità di agente, assistita da S. Fiorentino e P. Grasso, avvocati dello Stato,

ricorrente,

contro

Commissione europea, rappresentata da D. Grespan, D. Nardi e P. Němečková, in qualità di agenti,

convenuta,

avente ad oggetto una domanda di annullamento della decisione 2013/665/UE della Commissione, del 17 luglio 2013, relativa all'aiuto di Stato SA.33726 (11/C) [ex SA.33726 (11/NN)] concesso dall'Italia (proroga del pagamento dei prelievi sul latte in Italia) (GU L 309, pag. 40),

IL TRIBUNALE (Terza Sezione),

composto da S. Papasavvas, presidente, N.J. Forwood (relatore) e E. Bieliūnas, giudici,

cancelliere: J. Palacio González, amministratore principale

vista la fase scritta del procedimento e in seguito all'udienza del 20 gennaio 2015,

ha pronunciato la seguente

* Lingua processuale: l'italiano.

Sentenza

Fatti

1 Al fine di consentire ai produttori di latte italiani di versare il prelievo supplementare di EUR 1 386 475 000 dovuto all'Unione europea a causa del superamento della quota latte attribuita alla Repubblica italiana per il periodo dal 1995/1996 al 2001/2002, tale Stato membro ha chiesto al Consiglio dell'Unione europea di autorizzarlo a istituire un regime di aiuti di Stato a norma dell'articolo 88, paragrafo 2, terzo comma, CE.

2 Con decisione 2003/530/CE, del 16 luglio 2003, sulla compatibilità con il mercato comune di un aiuto che la Repubblica italiana intende concedere ai suoi produttori di latte (GU L 184, pag. 15; in prosieguo: la «decisione del Consiglio»), il Consiglio ha autorizzato tale Stato membro a «sostitu[irsi] a [tali produttori] nel pagamento degli importi da essi dovuti all'[Unione] a titolo del prelievo supplementare sul latte e sui prodotti lattiero-caseari per il periodo dal 1995/1996 al 2001/2002» (articolo 1 della decisione del Consiglio). Esso l'ha parimenti autorizzato a «consent[ire agli interessati] di estinguere il loro debito [nei confronti della Repubblica italiana] mediante pagamenti differiti effettuati su vari anni senza interessi» (articolo 1 della decisione del Consiglio).

3 Tale dichiarazione di compatibilità è stata subordinata a due serie di condizioni. In primo luogo, il Consiglio ha imposto alle autorità italiane di dichiarare l'importo corrispondente al prelievo supplementare dovuto dai produttori di latte al Fondo europeo agricolo di orientamento e di garanzia (FEAOG), da una parte, e di detrarre il debito in essere nei confronti dell'Unione e i relativi interessi dalle spese finanziate dal FEAOG, dall'altra (articolo 2 della decisione del Consiglio). In secondo luogo, esso ha preteso che i produttori di latte rimborsassero interamente il loro debito nei confronti della Repubblica italiana mediante rate annuali di uguale importo, da un lato, e in un periodo non superiore a quattordici anni, a decorrere dal 1° gennaio 2004, dall'altro (articolo 1 della decisione del Consiglio).

4 In tale contesto, le autorità italiane hanno adottato il decreto-legge del 28 marzo 2003, n. 49, riforma della normativa in tema di applicazione del prelievo supplementare nel settore del latte e dei prodotti lattiero-caseari (GURI n. 75, del 31 marzo 2003, pag. 4), nonché il decreto ministeriale del 30 luglio 2003, disposizioni per il versamento del prelievo supplementare, dovuto e non versato per i periodi dal 1995/1996 al 2001/2002 di cui all'art. 10, comma 34, della legge n. 119/2003 (GURI n. 183, dell' 8 agosto 2003, pag. 33). Il combinato disposto di tali due atti prevedeva, in sostanza, che l'importo del prelievo supplementare di cui si era fatta carico la Repubblica italiana le sarebbe stato interamente rimborsato dai produttori di latte, senza interessi, mediante pagamento di rate annuali di pari importo per un periodo massimo di quattordici anni (in prosieguo: il «sistema di rateizzazione dei pagamenti»).

5 Dopo avere modificato più volte tali disposizioni, segnatamente al fine di consentire agli interessati di richiedere la rateizzazione del loro debito su un periodo non superiore a trenta anni, differendo poi di sei mesi il pagamento della rata annua in scadenza al 30 giugno 2010, le autorità italiane hanno adottato la legge del 26 febbraio 2011, n. 10, conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 29 dicembre 2010, n. 225, recante proroga di termini previsti da disposizioni legislative e di interventi urgenti in materia tributaria e di sostegno alle imprese e alle famiglie (GURI n. 47, del 26 febbraio 2011, Supplemento ordinario n. 53), entrata in vigore il giorno dopo. In particolare, essa ha introdotto un comma 12-duodecies all'articolo 1 del decreto-legge n. 225, il quale prevede che «[a]l fine di fare fronte alla grave crisi in cui versa il settore lattiero-caseario, sono differiti al 30 giugno 2011 i termini per il pagamento degli importi con scadenza 31 dicembre 2010 previsti dai piani di rateizzazione di cui al decreto-legge 28 marzo 2003, n. 49» e alla normativa successiva (in prosieguo: la «proroga del pagamento»).

6 Le autorità italiane hanno informato la Commissione europea che l'«equivalente sovvenzione» di tale misura era stato imputato all'aiuto de minimis previsto per tale Stato membro dall'allegato del regolamento (CE) n. 1535/2007 della Commissione, del 20 dicembre 2007, relativo all'applicazione degli articoli [107 TFUE] e [108 TFUE] agli aiuti de minimis nel settore della produzione dei prodotti agricoli (GU L 337, pag. 35). A loro avviso, hanno usufruito di tale misura 1 291 produttori di latte su 11 271 beneficiari del sistema di rateizzazione dei pagamenti, vale a dire una proporzione pari all'11,45%. Inoltre, l'aiuto individuale ottenuto a tale titolo era compreso in una forcella che andava da EUR 0,08 a EUR 694,19. Infine, esso è rimasto inferiore a EUR 100 per 1 187 dei 1 291 produttori di latte interessati, e inferiore a EUR 12 per 559 di essi.

7 Con decisione C(2011) 10055 definitivo, dell'11 gennaio 2012, relativa all'aiuto di Stato SA.33726 (11/C) [ex SA.33726 (11/NN)] – Proroga del pagamento dei prelievi sul latte in Italia, di cui è stato pubblicato un riassunto nella *Gazzetta ufficiale dell'Unione europea* il 10 febbraio 2012 (GU C 37, pag. 30), la Commissione ha avviato il procedimento previsto all'articolo 108, paragrafo 2, TFUE. In primo luogo, essa ha indicato, in sostanza, che nutriva dubbi in ordine alla qualificazione della proroga di pagamento alla luce dell'articolo 107 TFUE, nonché in ordine alla compatibilità di tale misura con il mercato interno. In secondo luogo, essa ha illustrato che tale proroga di pagamento comportava una violazione di una delle condizioni previste dalla decisione del Consiglio, che tale violazione trasformava l'intero sistema di rateizzazione dei pagamenti istituito dalle autorità italiane in un aiuto nuovo, nella parte in cui riguardava i produttori di latte italiani che avevano usufruito della proroga di pagamento, e che neppure la compatibilità di tale aiuto nuovo con il mercato interno era stata dimostrata.

8 Con decisione 2013/665/UE del 17 luglio 2013, relativa all'aiuto di Stato SA.33726 (11/C) [ex SA.33726 (11/NN)] concesso dall'Italia (proroga del pagamento dei prelievi sul latte in Italia) (GU L 309, pag. 40; in prosieguo: la «decisione impugnata»), la Commissione ha considerato, in esito a uno scambio con le autorità italiane avvenuto durante il procedimento amministrativo, che ciascuna delle due misure di cui trattasi, vale a dire la proroga di pagamento, da un lato, e il sistema di rateizzazione dei pagamenti, dall'altro, costituiva un aiuto di Stato nuovo, illegale e incompatibile con il mercato interno (articolo 1 della decisione impugnata). Di conseguenza, essa ha ordinato alla Repubblica italiana di procedere al recupero immediato ed effettivo delle somme concesse ai produttori di latte che avevano usufruito della proroga di pagamento, unitamente agli interessi (articoli 2 e 3 della decisione impugnata).

Procedimento e conclusioni delle parti

9 Con atto introduttivo depositato presso la cancelleria del Tribunale il 30 settembre 2013, la Repubblica italiana ha proposto il presente ricorso.

10 La Repubblica italiana chiede, in sostanza, che il Tribunale voglia:

— in via principale, annullare integralmente la decisione impugnata;

— in subordine, annullare la decisione impugnata nella parte in cui le ordina di recuperare gli aiuti individuali concessi, in applicazione del regime di aiuti previamente autorizzato dalla decisione del Consiglio, ai produttori di latte italiani che hanno usufruito della proroga di pagamento;

— condannare la Commissione alle spese.

11 La Commissione chiede che il Tribunale voglia:

— respingere il ricorso;

— condannare la Repubblica italiana alle spese.

In diritto

12 A sostegno del proprio ricorso, la Repubblica italiana deduce due motivi. Il primo motivo verte sulla violazione dell'articolo 3, paragrafo 7, del regolamento n. 1535/2007. Il secondo motivo verte sulla violazione dell'articolo 3, paragrafo 2, del medesimo regolamento, sulla violazione dell'articolo 1, lettera c), del regolamento (CE) n. 659/1999 del Consiglio, del 22 marzo 1999, recante modalità di applicazione dell'articolo [108 TFUE] (GU L 83, pag. 1), sulla violazione dell'articolo 4, paragrafo 1, del regolamento (CE) n. 794/2004 della Commissione, del 21 aprile 2004, recante disposizioni di esecuzione del regolamento n. 659/1999 (GU L 140, pag. 1), nonché su una motivazione insufficiente.

Sul primo motivo

13 La Repubblica italiana sostiene che la decisione impugnata sia viziata da una violazione dell'articolo 3, paragrafo 7, del regolamento n. 1535/2007, a tenore del quale «[g]li aiuti de minimis non sono cumulabili con aiuti pubblici concessi per le stesse spese ammissibili se tale cumulo dà luogo a un'intensità d'aiuto superiore a quella stabilita, per le specifiche circostanze di ogni caso, dalla normativa [dell'Unione]». Infatti, la Commissione sarebbe giunta alla conclusione che la concessione della proroga di pagamento violasse tale disposizione partendo dall'assunto che il sistema di rateizzazione dei pagamenti previamente autorizzato dal Consiglio costituisse il livello massimo d'aiuto che poteva essere concesso ai produttori di latte. Orbene, la decisione del Consiglio non avrebbe affatto vietato alle autorità italiane di istituire, ove necessario, nuove misure di sostegno a loro favore. Di conseguenza, la Commissione avrebbe ritenuto a torto che la disposizione di cui trattasi ostasse alla concessione a loro favore di un aiuto nuovo. Peraltro, essa stessa avrebbe riconosciuto che tale aiuto doveva essere considerato un aiuto de minimis.

14 La Commissione contesta la fondatezza di tale argomentazione.

15 L'articolo 3 del regolamento n. 1535/2007 dispone, al suo paragrafo 1, che «[g]li aiuti che soddisfano le condizioni di cui ai paragrafi da 2 a 7 si considerano aiuti che non corrispondono a tutti i criteri di cui all'articolo [107, paragrafo 1, TFUE] e non sono pertanto soggetti all'obbligo di notifica di cui all'articolo [108, paragrafo 3, TUE]».

16 A tal riguardo occorre rilevare che, se è vero che grava sulla Commissione l'onere di provare che una misura soddisfa i requisiti per essere qualificata come aiuto di Stato, incombe, poi, allo Stato membro che ha concesso o che intende concedere tale aiuto dimostrare che tale misura sfugge a siffatta qualificazione o che è compatibile con il mercato interno.

17 A tale titolo, secondo giurisprudenza consolidata esso è tenuto, in particolare, a fornire alla Commissione tutti gli elementi atti a consentire a tale istituzione di accertare che ricorrano le condizioni della deroga che esso richiede (sentenze del 28 aprile 1993, Italia/Commissione, C-364/90, Racc., EU:C:1993:157, punto 20, e del 29 aprile 2004, Italia/Commissione, C-372/97, Racc., EU:C:2004:234, punto 81), dimostrando o che la misura di cui trattasi può considerarsi compatibile con il mercato interno in applicazione delle disposizioni dell'articolo 107, paragrafo 3, TFUE (sentenze del 15 dicembre 1999, Freistaat Sachsen e a./Commissione, T-132/96 e T-143/96, Racc., EU:T:1999:326, punto 140, e del 15 giugno 2005, Regione Autonoma della Sardegna/Commissione, T-171/02, Racc., EU:T:2005:219, punto 129), o anche che essa sfugge alla qualificazione come aiuto di Stato enunciata dall'articolo 107, paragrafo 1, TFUE (sentenze del 29 aprile 2004, Paesi Bassi/Commissione, C-159/01, Racc., EU:C:2004:246, punto 43, e del 15 novembre 2011, Commissione e Spagna/Governo di Gibilterra e Regno Unito, C-106/09 P e C-107/09 P, Racc., EU:C:2011:732, punti da 143 a 152).

18 Qualora lo Stato membro di cui trattasi non dimostri la fondatezza della deroga che richiede, e a maggior ragione qualora esso venga meno al suo obbligo di fornire le informazioni pertinenti a tal riguardo, obbligo che, come ricorda l'articolo 4, paragrafo 6, del regolamento n. 1535/2007, vale specialmente nel caso in cui gli Stati membri facciano valere che gli aiuti concessi a imprese operanti nel settore della produzione agricola hanno carattere de minimis, la Commissione è legittimata a dichiarare che la concessione di tale deroga non risulta giustificata (v., in tal senso, sentenza del 13 giugno 2002, Paesi Bassi/Commissione, C-382/99, Racc., EU:C:2002:363, punti da 77 a 80).

19 Nel caso di specie, nella decisione impugnata si afferma che la proroga di pagamento costituisce un aiuto di Stato (punti da 28 a 32) e non può essere considerata come avente carattere de minimis (punti da 33 a 42), contrariamente a quanto sostenevano le autorità italiane (punti da 14 a 20).

20 Tale affermazione si basa su tre serie di considerazioni.

21 In primo luogo, la Commissione ha considerato che, sebbene gli aiuti individuali connessi alla proroga di pagamento potessero, se analizzati singolarmente, essere ritenuti aiuti de minimis, la Repubblica italiana non le aveva fornito elementi di prova che consentissero di dimostrare la fondatezza della sua affermazione secondo cui i produttori di latte che avevano usufruito di tale proroga non avevano ricevuto altri aiuti de minimis che comportassero un importo complessivo di aiuto superiore al massimale previsto dall'articolo 3, paragrafo 2, del regolamento n. 1535/2007 (punti 34 e 35, frasi dalla prima alla terza, della decisione impugnata), il cui secondo comma dispone che, «[s]e per una misura di aiuto l'importo complessivo dell'aiuto concesso supera il massimale [di EUR 7 500 nel corso di tre esercizi fiscali] di cui al primo comma, tale importo complessivo non può beneficiare dell'esenzione prevista dal presente regolamento, neppure per la frazione che non supera detto massimale».

22 In secondo luogo, la Commissione ha ritenuto, a titolo complementare come dimostra l'uso del termine «anche» (punto 35, terza frase, della decisione impugnata), che tali aiuti non fossero le sole misure da prendere in considerazione ai fini dell'esame del rispetto del massimale di cui trattasi. In effetti, essa ha considerato che la proroga di pagamento aveva violato la decisione del Consiglio, che tale violazione rendeva illegale una parte degli aiuti individuali concessi ai produttori di latte in virtù del sistema di rateizzazione dei pagamenti autorizzato dal Consiglio e che occorreva anche tener conto di questi ultimi nell'ambito del predetto esame (punto 35, dalla terza frase, in fine, alla quinta frase, e punto 50 della decisione impugnata).

23 In terzo luogo, e sempre a titolo complementare come dimostra l'uso dell'espressione «inoltre» (punto 36 della decisione impugnata), la Commissione ha chiarito che la proroga di pagamento comportava, a causa del suo cumulo con il sistema di rateizzazione dei pagamenti, che ai produttori di latte fossero concessi aiuti di un'«intensità» che superava il livello applicabile nelle circostanze specifiche del caso di specie (punti da 36 a 42 della decisione impugnata), in violazione dell'articolo 3, paragrafo 7, del regolamento n. 1535/2007.

24 Orbene, la Repubblica italiana contesta tale terza considerazione, basata sull'articolo 3, paragrafo 7, del regolamento n. 1535/2007, ma non adduce argomenti che consentano di inficiare l'analisi svolta in parallelo dalla Commissione alla luce del paragrafo 2 di tale articolo (v. precedente punto 21).

25 Nell'ambito del presente motivo essa si limita infatti a rilevare che, nella decisione impugnata, la Commissione ha riconosciuto che gli aiuti individuali connessi alla proroga di pagamento potevano essere considerati come aventi carattere de minimis se esaminati singolarmente (punto 46 del ricorso). Tuttavia, la Commissione ha aggiunto che tali aiuti dovevano essere esaminati in collegamento con gli altri aiuti de minimis di cui potevano aver usufruito i produttori di latte, e non in modo isolato (v. precedente punto 21).

26 Inoltre, nell'ambito del suo secondo motivo la stessa Repubblica italiana ammette che l'articolo 3, paragrafo 2, secondo comma, del regolamento n. 1535/2007 vieta che aiuti diversi, aventi ciascuno carattere de minimis, possano essere qualificati complessivamente come aiuto de minimis allorché essi si cumulano e il loro importo complessivo supera il massimale che esso prevede (punto 53 del ricorso).

27 Infine, nel suo secondo motivo la Repubblica italiana afferma che, «come dimostrato con il primo motivo di ricorso, non sussistono i presupposti indicati dall['articolo 3, paragrafo 2, del regolamento n. 1535/2007]»; che, «[i]nfatti, non vi è prova che la misura contestata abbia determinato un importo complessivo dell'aiuto concesso che supera il massimale di cui [a tale articolo]» e che «(…) anzi, vi sono dati che comprovano proprio il contrario» (punto 52 del ricorso). Tuttavia, essa non adduce, nell'ambito del presente ricorso, né dimostra di aver addotto, nell'ambito del procedimento amministrativo, argomenti o elementi di prova che consentano di considerare, o anche semplicemente di verificare, che essa non ha concesso altri aiuti de minimis che abbiano dato luogo a un superamento del massimale stabilito da tale disposizione, come rileva giustamente la Commissione. Al contrario, rispondendo ai quesiti posti dal Tribunale a titolo di misure di organizzazione del procedimento, e poi in udienza, essa si limita a far valere, in sostanza, che gli aiuti derivanti dalla proroga di pagamento sono talmente esigui che occorre presumere che il massimale di cui trattasi non sia stato superato. Orbene, siffatto argomento non può essere accolto, in mancanza di qualsiasi informazione relativa agli altri aiuti di cui possono aver usufruito i produttori di latte interessati e tenuto conto delle esigenze di prova che derivano dalla giurisprudenza (v. precedenti punti 17 e 18) e dal combinato disposto dell'articolo 3, paragrafi 1 e 2, e dell'articolo 4, paragrafo 6, del regolamento n. 1535/2007.

28 Dal momento che la Commissione ha potuto considerare, nell'ambito dell'esame ricordato al precedente punto 21, che gli aiuti connessi alla proroga di pagamento non potevano essere ritenuti concessi conformemente all'articolo 3, paragrafo 2, del regolamento n. 1535/2007, in mancanza di sufficiente attestazione, da parte delle autorità italiane, del rispetto di tale disposizione, è indifferente che essa abbia ritenuto a torto o a ragione, nell'ambito dell'esame ricordato al precedente punto 23, che la concessione di tali aiuti violasse, peraltro, l'articolo 3, paragrafo 7, di tale regolamento.

29 Di conseguenza, il presente motivo dev'essere respinto in quanto inoperante.

Sul secondo motivo

30 La Repubblica italiana invoca due serie di censure nell'ambito del secondo motivo.

31 In primo luogo, essa sostiene che la decisione impugnata è viziata da una violazione dell'articolo 3, paragrafo 2, del regolamento n. 1535/2007. Anzitutto, non sarebbe dimostrato che i produttori di latte che hanno usufruito della proroga di pagamento abbiano ottenuto, grazie al cumulo di tale misura con altre misure, un importo complessivo di aiuto superiore al massimale previsto da tale articolo. Inoltre, quest'ultimo si applicherebbe esclusivamente alle fattispecie in cui il cumulo di varie misure, ciascuna delle quali costituisce un aiuto de minimis, determini un importo complessivo di aiuto superiore al massimale che esso enuncia. Infine, anche ammettendo che l'articolo 3, paragrafo 2, del regolamento n. 1535/2007 si applichi a qualsiasi ipotesi di cumulo di aiuti, indipendentemente dal fatto che questi ultimi abbiano carattere de minimis o meno, esso non costituirebbe una base giuridica idonea a consentire alla Commissione di ordinare a uno Stato membro che ha concesso un aiuto de minimis di recuperare non solo tale aiuto, qualora esso risulti essere stato concesso illegittimamente, ma anche l'importo di un precedente aiuto che abbia dato luogo a una decisione di autorizzazione.

32 In secondo luogo, la decisione impugnata sarebbe viziata da un errore di diritto, e perlomeno da una motivazione insufficiente, nella parte in cui la Commissione ordina alla Repubblica italiana di recuperare non solo gli aiuti individuali connessi alla proroga di pagamento, ma anche una parte di quelli concessi anteriormente, in forza del sistema di rateizzazione dei pagamenti. Infatti, tenuto conto della portata limitata di tale proroga, la Commissione avrebbe dovuto esaminarla singolarmente, come

aiuto nuovo ai sensi dell'articolo 1, lettera c), del regolamento n. 659/1999, anziché considerare che essa incideva sulla sostanza stessa del regime di aiuti previamente autorizzato dal Consiglio e, di conseguenza, decidere che l'insieme di tale regime di aiuti esistente doveva essere qualificato come aiuto nuovo ed illegale nei confronti dei produttori di latte che avevano usufruito della proroga di pagamento. Peraltro, la Commissione avrebbe dovuto concludere che tale aiuto nuovo era esentato dall'obbligo di notifica previsto dal Trattato FUE, conformemente all'articolo 4, paragrafo l, del regolamento n. 794/2004

33 Nella replica, la Repubblica italiana aggiunge, in sostanza, che gli argomenti difensivi addotti della Commissione confermano la fondatezza delle sue censure.

34 La Commissione ritiene, in sostanza, che tali due serie di censure siano infondate, le une, e inoperanti, le altre.

35 In primo luogo, le autorità italiane non avrebbero dimostrato, durante l'intero procedimento amministrativo, la fondatezza della loro affermazione secondo cui gli aiuti connessi alla proroga di pagamento non hanno comportato un superamento del massimale fissato dall'articolo 3, paragrafo 2, del regolamento n. 1535/2007, cosicché la Commissione non sarebbe incorsa in errore non applicando tale disposizione.

36 In secondo luogo, la Repubblica italiana effettuerebbe una lettura erronea della decisione impugnata. Emergerebbe infatti chiaramente dalla motivazione e dal dispositivo di tale atto – nonché dalla decisione di avviare il procedimento previsto all'articolo 108, paragrafo 2, TFUE che l'ha preceduto – che la Commissione ha esaminato due misure distinte, poi qualificato ognuna di esse come aiuto nuovo illegale e incompatibile con il mercato interno. La prima di esse sarebbe l'«aiuto connesso alla proroga dei pagamenti» (punto 13, trattini primo e secondo, punto 45 e punto 57 della decisione impugnata). La seconda sarebbe «il nuovo aiuto sorto dalla violazione della decisione [del Consiglio]» (punto 13, terzo trattino, e punto 57 della decisione impugnata).

37 Per quanto concerne tale seconda misura, la Commissione avrebbe giustamente ritenuto che le autorità italiane avessero violato una delle condizioni enunciate dalla decisione del Consiglio nel concedere una proroga di pagamento ai produttori di latte, che tale condizione costituisse una condicio sine qua non dell'autorizzazione concessa dal Consiglio e che la sua violazione rendesse l'intero sistema di rateizzazione dei pagamenti non conforme alla predetta decisione, nella parte in cui esso si applicava ai produttori di latte che avevano usufruito della proroga. Essa ne avrebbe giustamente dedotto che tale sistema doveva essere qualificato, entro tali limiti, come regime di aiuti nuovo, illegale e incompatibile con il mercato interno e che gli aiuti individuali concessi a tale titolo dovevano essere recuperati in parallelo a quelli connessi alla proroga di pagamento. Nell'ambito di tale esame, non sarebbe stato necessario verificare se la proroga di pagamento incidesse o meno sulla sostanza del sistema di rateizzazione dei pagamenti o se il suo carattere de minimis la esentasse dall'obbligo di notifica previsto dal Trattato FUE. Infine, la Commissione avrebbe sufficientemente motivato la sua decisione sull'insieme di tali punti.

38 Tenuto conto degli argomenti scambiati dalle parti nel corso del procedimento, occorre precisare la portata del presente motivo prima di esaminare la censura relativa alla motivazione della decisione impugnata, poi quelle relative alla sua fondatezza.

Sulla portata del motivo

39 In primo luogo, occorre constatare che, sebbene ognuna delle censure invocate dalla Repubblica italiana nell'ambito del presente motivo sia fondata sull'inosservanza di una disposizione differente, esse hanno in comune il fatto di contestare alla decisione impugnata, in sostanza, anche il fatto di non fondarsi su alcuna base giuridica valida nella parte in cui qualifica il sistema di rateizzazione dei

pagamenti come aiuto nuovo e illegale (articolo 1, paragrafo 2, della decisione impugnata) e nella parte in cui le ordina di recuperare tale aiuto [articolo 2, paragrafo 1 e paragrafo 4, lettere da a) a d), della decisione impugnata].

40 In secondo luogo, tale censura è formulata già nell'atto di ricorso, anche se le espressioni «riferimenti normativi» e «appiglio positivo su cui la decisione [della Commissione] avrebbe potuto astrattamente basarsi» compaiono solo nella replica, in risposta agli argomenti difensivi dedotti dalla Commissione.

41 Nella sua prima serie di censure, la Repubblica italiana sostiene, in tal modo, che «la disapplicazione della misura contestata da parte dell'amministrazione competente, vale a dire [del]l'addebito degli interessi corrispondenti al periodo di ritardo nel pagamento (…), rappresenterebbe, già di per sé, la massima conseguenza prevista dal trattato per gli aiuti non autorizzati, vale a dire la soppressione dell'aiuto concesso»; che «la soppressione dell'aiuto de minimis non dovrebbe comportare anche l'annullamento dell'aiuto legalmente concesso» e che «non vi sono elementi che consentano di stabilire che i beneficiari dell'aiuto esistente, i quali abbiamo usufruito della misura contestata, debbano essere chiamati a restituire non solo l'importo corrispondente alla misura contestata, ma anche quello ricevuto a titolo di aiuto esistente» (punti da 54 a 56 del ricorso).

42 Nella sua seconda serie di censure, essa sostiene del pari che «[n]é può ritenersi che l'estensione della decisione di recupero anche all'aiuto esistente possa essere legittimamente fatta discendere dalla individuazione di una modifica sostanziale di quell'aiuto, idonea a far considerare le due misure come un unico aiuto nuovo, non notificato alla Commissione e quindi illegale», che «[u]na simile conclusione sarebbe l'evidente effetto del travisamento della nozione di "modifica dell'aiuto esistente"» e che, «[i]n ogni caso, la Commissione sarebbe lontana dall'aver fornito un'adeguata motivazione circa la sussistenza delle condizioni di fatto per l'applicazione di tale nozione» (punti 57 e 58 del ricorso).

43 In terzo e ultimo luogo, e comunque, secondo giurisprudenza costante un motivo, oppure un argomento, che costituisca un'estensione di un motivo precedentemente dedotto, direttamente o implicitamente, e che sia strettamente connesso con questo va dichiarato ricevibile (sentenze del 30 settembre 1982, Amylum/Consiglio, 108/81, Racc., EU:C:1982:322, punto 25, e del 14 marzo 2007, Aluminium Silicon Mill Products/Consiglio, T-107/04, Racc., EU:T:2007:85, punto 60).

44 Alla luce di tali circostanze, occorre considerare che gli argomenti della Repubblica italiana secondo cui la difesa della Commissione conferma che «[la sua decisione] risulta priva di riferimenti normativi che possano legittimarla», dal momento che «l'articolo 3, paragrafo 2, secondo comma, del regolamento (…) n. 1535/2007 (…) costituiva a ben vedere l'unico appiglio positivo su cui la decisione avrebbe potuto astrattamente basarsi», da un lato, e che «[n]on è (…) possibile considerare [la proroga di pagamento] elemento di un nuovo aiuto (…) che faccia decadere i beneficiari anche dall'aiuto autorizzato dal Consiglio», poiché la Commissione non ha «dimostra[to] che fossero integrati i presupposti [corrispondenti alla] nozione di "modifica dell'aiuto esistente"», dall'altro (punti 16, 17, 21 e 23 della replica), costituiscono un'estensione, alla luce del controricorso, dell'argomentazione già presentata nell'atto di ricorso.

Sulla censura relativa alla motivazione della decisione impugnata

45 Secondo giurisprudenza costante, la motivazione prescritta dall'articolo 296 TFUE dev'essere adeguata alla natura dell'atto in esame e deve fare apparire in forma chiara e inequivocabile l'iter logico seguito dall'istituzione da cui esso promana, in modo da consentire agli interessati di conoscerne le ragioni e permettere al giudice di controllarne la fondatezza. Essa dev'essere valutata in funzione delle circostanze del caso e, in particolare, del contenuto dell'atto di cui trattasi, della natura dei motivi invocati e dell'interesse che i suoi destinatari o altre persone interessate possono avere alle relative spiegazioni. Non è, tuttavia, necessario che essa specifichi tutti gli elementi di diritto e di fatto pertinenti, in quanto l'accertamento della questione se essa soddisfi i requisiti di cui

all'articolo 296 TFUE va effettuato alla luce non solo del tenore di tale atto, ma anche del suo contesto giuridico e fattuale (sentenze del 13 marzo 1985, Paesi Bassi e Leeuwarder Papierwarenfabriek/Commissione, 296/82 e 318/82, EU:C:1985:113, punto 19, e del 21 luglio 2011, Alcoa Trasformazioni/Commissione, C-194/09 P, Racc., EU:C:2011:497, punto 96). È quindi sufficiente che l'istituzione da cui esso promana esponga i fatti e le considerazioni di carattere giuridico che presentano sostanziale interesse nell'economia della sua decisione (sentenze del 14 luglio 1972, Cassella Farbwerke Mainkur/Commissione, 55/69, Racc., EU:C:1972:76, punti 22 e 23, e del 6 marzo 2003, Westdeutsche Landesbank Girozentrale e Land Nordrhein-Westfalen/Commissione, T-228/99 e T-233/99, Racc., EU:T:2003:57, punto 280).

46 Nel caso di specie, la decisione impugnata espone a sette riprese, in modo chiaro e inequivocabile, i motivi per cui la Commissione ha considerato, tanto al momento dell'apertura del procedimento previsto all'articolo 108, paragrafo 2, TFUE, quanto al suo termine, da un lato, che la proroga di pagamento violava una delle condizioni cui il Consiglio aveva subordinato la propria decisione che aveva dichiarato il sistema di rateizzazione dei pagamenti compatibile con il mercato interno e, dall'altro, che siffatta violazione «trasformava» tale intero regime di aiuti esistente in aiuto nuovo illegale o «creava» siffatto aiuto, nei confronti delle imprese che avevano usufruito di detta proroga (punto 13, terzo trattino; punto 28; punto 35, frasi dalla terza alla quinta; punto 42, in fine; punto 45, seconda frase; punto 50 e punto 57 della decisione impugnata).

47 Tali punti della motivazione espongono sufficientemente le considerazioni di fatto e di diritto che presentano sostanziale interesse nell'economia della decisione impugnata. Inoltre, essi hanno consentito alla Repubblica italiana di comprendere le ragioni che fondano l'iter logico di tale istituzione, tenuto conto del contesto in cui tale iter logico era intervenuto e delle norme giuridiche che disciplinano la materia di cui trattasi, poi di contestarle utilmente dinanzi al giudice dell'Unione, come attesta il contenuto dell'atto di ricorso e della replica. Infine, essi sono sufficienti per consentire al Tribunale di esaminare la fondatezza di tale iter logico.

48 Pertanto, si devono esaminare le censure relative alla fondatezza della decisione impugnata.

Sulle censure relative alla fondatezza della decisione impugnata

49 Anzitutto, tenuto conto dell'iter logico alla base della decisione impugnata e ricordato dalla Commissione dinanzi al Tribunale, occorre procedere a quattro constatazioni.

50 In primo luogo, è pacifico che, fino al momento in cui la Commissione ha ritenuto che il sistema di rateizzazione dei pagamenti dovesse essere considerato un aiuto nuovo, tale misura costituiva un regime di aiuti esistente, anche se tale qualificazione è solo implicitamente richiamata dalla decisione impugnata, al punto 4 e al punto 13, terzo trattino, secondo cui l'aiuto «approvato dal Consiglio» è stato «trasforma[to]» in «aiuto nuovo» a seguito della proroga di pagamento.

51 In secondo luogo, è pacifico che la dichiarazione di compatibilità di cui usufruiva tale regime di aiuti esistente non era assoluta, dal momento che il Consiglio ne aveva subordinato l'autorizzazione al rispetto di talune condizioni.

52 In terzo luogo, non è contestato che la proroga di pagamento abbia violato una di tali condizioni e che essa, singolarmente presa, costituisca un aiuto nuovo. In effetti, nell'ambito del suo primo motivo, la Repubblica italiana fa valere che la decisione del Consiglio e la regola de minimis le consentivano di concedere siffatto aiuto nuovo. Nell'ambito del suo secondo motivo, essa contesta, in subordine, le conseguenze giuridiche ricollegate dalla Commissione all'inosservanza della decisione del Consiglio, vale a dire l'applicazione della qualificazione come aiuto nuovo a tutto il sistema di rateizzazione dei

pagamenti, nei limiti in cui esso si applica ai produttori che hanno usufruito della proroga di pagamento, nonché l'ordine rivolto alle autorità italiane di recuperare gli aiuti individuali concessi a tale titolo. Per contro, essa non rimette in discussione l'esistenza di tale violazione.

53 In quarto luogo, non è contestato né contestabile che spettasse alla Commissione vegliare sull'attuazione del regime di aiuti autorizzato dal Consiglio, segnatamente verificando il rispetto delle condizioni che hanno consentito a quest'ultimo di dichiararlo compatibile con il mercato interno e, ove necessario, traendo le conseguenze derivanti dalla loro inosservanza, come ricordato dalla stessa decisione del Consiglio (punti 8 e 9, e articolo 3).

54 Il Trattato prevede infatti l'esame permanente e il controllo degli aiuti di Stato sotto la responsabilità della Commissione ed è a tale istituzione che gli articoli 107 TFUE e 108 TFUE riservano il ruolo centrale di pronunciarsi sulla compatibilità di tali misure con il mercato interno, in deroga al principio generale di incompatibilità che essi enunciano, pur investendo, a tal riguardo, il Consiglio di un potere che ha carattere eccezionale e che deve, in quanto tale, essere oggetto di un'interpretazione restrittiva (sentenze del 29 giugno 2004, Commissione/Consiglio, C-110/02, Racc., EU:C:2004:395, punti da 29 a 31, e del 10 dicembre 2013, Commissione/Irlanda e a., C-272/12 P, Racc., EU:C:2013:812, punto 48). Orbene, tale deroga si limita a consentire al Consiglio di decidere, se lo giustificano circostanze eccezionali, che un aiuto istituito o da istituire da parte di uno Stato membro debba essere dichiarato compatibile con il mercato interno. Pertanto, spetta alla Commissione, e ad essa soltanto, vegliare sulla corretta esecuzione degli aiuti o dei regimi di aiuti esistenti, indipendentemente dal fatto che essi siano stati autorizzati da essa o dal Consiglio.

55 Tenuto conto, poi, degli argomenti addotti dalla Repubblica italiana, occorre determinare se, nel caso di specie, la Commissione abbia o meno esercitato tale competenza nella forma prevista dal Trattato e secondo le regole recanti modalità di applicazione dello stesso.

56 A tal riguardo, l'articolo 108 TFUE e il regolamento n. 659/1999 le riconoscono la facoltà di trarre svariate conseguenze dall'inosservanza di una decisione che ha dichiarato un aiuto o un regime di aiuti compatibile con il mercato interno salvo il rispetto di talune condizioni.

57 Da un lato, emerge dall'articolo 108, paragrafo 2, secondo comma, TFUE e dall'articolo 23 del regolamento n. 659/1999 che, se la Commissione ritiene che uno Stato membro non si conformi a siffatta decisione, essa è legittimata ad adire direttamente la Corte di giustizia dell'Unione europea, in deroga agli articoli 258 TFUE e 259 TFUE (sentenze del 12 ottobre 1978, Commissione/Belgio, 156/77, Racc., EU:C:1978:180, punto 22, e del 4 febbraio 1992, British Aerospace e Rover/Commissione, C-294/90, Racc., EU:C:1992:55, punto 11).

58 Vero è che tali disposizioni prevedono espressamente siffatta facoltà solo qualora la decisione che non sarebbe stata rispettata sia stata adottata dalla Commissione. Tuttavia, si deve considerare che tale facoltà può essere utilizzata anche nell'ipotesi in cui sia stato il Consiglio dichiarare un aiuto o un regime di aiuti compatibile con il mercato interno, ai sensi dell'articolo 108, paragrafo 2, terzo comma, TFUE. Non si può infatti ammettere che la Commissione non sia legittimata ad adire direttamente la Corte di giustizia dell'Unione europea al fine di far dichiarare che uno Stato membro non si è conformato a una decisione adottata a titolo del controllo degli aiuti di Stato quando il Consiglio si avvale, in via eccezionale, della competenza che essa esercita normalmente. Al contrario, lo spirito e l'economia dell'articolo 108 TFUE implicano che, in ipotesi del genere, i mezzi d'azione della Commissione non siano limitati al più complesso procedimento di cui all'articolo 258 TFUE (v., per analogia, sentenza del 2 luglio 1974, Italia/Commissione, 173/73, Racc., EU:C:1974:71, punti 16 e 17). Pertanto, in siffatti casi si deve poter ricorrere all'azione prevista dall'articolo 108, paragrafo 2, secondo comma, TFUE, che costituisce una variante del ricorso per inadempimento specificamente adattata ai problemi particolari che gli aiuti di Stato sollevano (sentenze del 14 febbraio 1990, Francia/Commissione, C-301/87, Racc., EU:C:1990:67, punto 23, e del 12 dicembre 1996, Air France/Commissione, T-358/94, Racc., EU:T:1996:194, punto 60).

59 Qualora la Commissione proceda in tal senso, né l'articolo 108, paragrafo 2, secondo comma, TFUE né l'articolo 23 del regolamento n. 659/1999 le impongono altri obblighi oltre a quello di dimostrare sufficientemente che lo Stato membro interessato non si è conformato in tutto o in parte alle condizioni che hanno consentito alla Commissione o al Consiglio di dichiarare l'aiuto o il regime di aiuti in esame compatibile con il mercato interno.

60 D'altro lato, emerge dalla giurisprudenza che, se la Commissione ritiene che uno Stato membro che è stato autorizzato a concedere un aiuto o un regime di aiuti sia successivamente venuto meno al suo obbligo di rispettare le condizioni poste da tale autorizzazione, essa non ha, tuttavia, l'obbligo di adire direttamente, in ogni caso, la Corte di giustizia dell'Unione europea.

61 In particolare, qualora, come nel caso di specie, la violazione che la Commissione ritiene sia stata commessa sia collegata alla concessione di un aiuto nuovo, la Corte ha dichiarato che essa era legittimata a esercitare i poteri che le attribuisce l'articolo 108 TFUE al fine di verificare la compatibilità di tale aiuto con il mercato interno. In tale contesto, la Commissione deve prendere in considerazione tutti gli elementi pertinenti, ivi compreso, eventualmente, il contesto già esaminato in una decisione precedente e le condizioni che tale decisione precedente può aver imposto allo Stato membro interessato. Inoltre, essa può tener conto di qualsiasi elemento di fatto nuovo idoneo a modificare l'esame svolto in precedenza. In mancanza di siffatti elementi, essa è legittimata a basare la sua nuova decisione sulle valutazioni effettuate nella decisione anteriore e sull'inosservanza delle condizioni da essa imposte (sentenze del 3 ottobre 1991, Italia/Commissione, C-261/89, Racc., EU:C:1991:367, punti da 2 a 4, 17 e da 20 a 23, nonché British Aerospace e Rover/Commissione, punto 57 supra, EU:C:1992:55, punti da 11 a 14; v. del pari, in tal senso, sentenza del 13 settembre 1995, TWD/Commissione, T-244/93 e T-486/93, Racc., EU:T:1995:160, punti da 51 a 52, 56 e da 59 a 60, e, su impugnazione, sentenza del 15 maggio 1997, TWD/Commissione, C-355/95 P, Racc., EU:C:1997:241, punti da 25 a 27).

62 Tuttavia, se la Commissione esercita i suoi poteri di controllo, essa è tenuta a farlo nel rispetto, da un lato, delle procedure previste dal Trattato e dalle regole adottate per la sua applicazione (sentenze British Aerospace e Rover/Commissione, punto 57 supra, EU:C:1992:55, punto 14, e TWD/Commissione, punto 61 supra, EU:T:1995:160, punti 57 e 58) e, dall'altro, dei requisiti sostanziali cui è subordinato l'esercizio di tali poteri.

63 Nel caso di specie, tenuto conto delle constatazioni di cui ai precedenti punti da 49 a 53 e dell'economia del regolamento n. 659/1999, come chiarita dalla giurisprudenza, la Commissione aveva a disposizione più mezzi procedurali.

64 In primo luogo, dal momento che il sistema di rateizzazione dei pagamenti era stato autorizzato dalla decisione del Consiglio e costituiva, quindi, un regime di aiuti esistente ai sensi dell'articolo 1, lettera b), del regolamento n. 659/1999, da un lato, e che la proroga di pagamento aveva violato una delle condizioni cui era subordinata tale autorizzazione, dall'altro, la Commissione era legittimata, nell'ambito dell'esame permanente dei regimi di aiuti esistenti previsto dall'articolo 108, paragrafo 1, TFUE, a verificare se, a causa di siffatta violazione, il predetto regime fosse tuttora compatibile con il mercato interno o meno e, eventualmente, a dichiararne l'incompatibilità. A tal riguardo occorre rilevare, ad abundantiam, dal momento che la Repubblica italiana non ha contestato, nel caso di specie, la proporzionalità della decisione impugnata e che non occorre, quindi, esaminare tale questione, che la decisione adottata al termine di tale procedimento deve rispettare i principi generali del diritto e, in particolare, il principio di proporzionalità applicabile a qualsiasi atto delle istituzioni dell'Unione (sentenze del 29 giugno 2010, Commissione/Alrosa, C-441/07 P, Racc., EU:C:2010:377, punti 36 e 37, e del 17 luglio 2014, Westfälisch-Lippischer Sparkassen- und Giroverband/Commissione, T-457/09, Racc., EU:T:2014:683, punti 346 e 347).

65 Di conseguenza, la Commissione poteva ricorrere alla «[p]rocedura relativa ai regimi di aiuti esistenti», prevista dal capo V del regolamento n. 659/1999. Tuttavia, è pacifico che la decisione impugnata è stata adottata sulla base dell'articolo 108, paragrafo 2, TFUE, come risulta tanto dai suoi visti quanto dalla sua motivazione (punti 4, 8, 13, 28, 33, 35, 37, 45 e 57 della decisione impugnata) e come la Commissione ha confermato rispondendo a un quesito scritto del Tribunale.

66 In secondo luogo, dal momento che la proroga di pagamento aveva violato la decisione del Consiglio, la Commissione era legittimata, conformemente all'articolo 108, paragrafo 2, primo comma, TFUE, a determinare se si dovesse considerare o meno che il sistema di rateizzazione dei pagamenti autorizzato dal Consiglio fosse stato applicato in modo abusivo a causa di siffatta violazione. A tal fine, essa poteva ricorrere alla «[p]rocedura relativa agli aiuti attuati in modo abusivo», prevista dal capo IV del regolamento n. 659/1999.

67 Infatti, anche se l'articolo 1, lettera g), del regolamento n. 659/1999 si limita a qualificare come «aiuti attuati in modo abusivo», «[a]i fini del presente regolamento, gli «aiuti [che sono stati] utilizzati dal [loro] beneficiario» in violazione, in particolare, di una «decisione condizionale», basata sull'articolo 7, paragrafo 4, di tale regolamento, e a consentire alla Commissione di ordinare la soppressione o la modifica di tale aiuto (v., in tal senso, sentenza dell'11 maggio 2005, Saxonia Edelmetalle e ZEMAG/Commissione, T-111/01 e T-133/01, Racc., EU:T:2005:166, punti da 84 a 86 e da 95 a 97), emerge dalla giurisprudenza che alla nozione di «aiuti attuati in modo abusivo», di cui all'articolo 108, paragrafo 2, primo comma, TFUE, dev'essere riconosciuta una portata più ampia che alla definizione che ne dà l'articolo 1, lettera g), del regolamento n. 659/1999, in quanto anche l'inosservanza, da parte di uno Stato membro, delle condizioni imposte in occasione dell'approvazione di un aiuto costituisce una forma di applicazione abusiva (sentenza del 15 marzo 2012, Ellinika Nafpigeia/Commissione, T-391/08, EU:T:2012:126, punto 165, non contestata su tale punto nell'ambito dell'impugnazione che ha dato luogo alla sentenza del 28 febbraio 2013, Ellinika Nafpigeia/Commissione, C-246/12 P, EU:C:2013:133).

68 Ciononostante, è pacifico che la Commissione non ha basato la sua decisione su tali disposizioni, come essa ha confermato rispondendo a un quesito scritto del Tribunale, ma che essa ha ritenuto che il sistema di rateizzazione dei pagamenti fosse diventato un aiuto nuovo a causa della proroga dei pagamenti e nei limiti in cui esso si applicava ai produttori di latte che avevano usufruito di tale proroga. Orbene, tale qualificazione e quella di aiuto attuato in modo abusivo si escludono reciprocamente, poiché solo un aiuto già esistente può dare luogo a un'applicazione abusiva, come ricorda il considerando 15 del regolamento n. 659/1999.

69 In terzo luogo, dal momento che la violazione contestata alla Repubblica italiana consisteva nella concessione di una misura idonea a essere qualificata come aiuto nuovo, la Commissione era legittimata a ricorrere alla «[p]rocedura relativa agli aiuti illegali», prevista dal capo III del regolamento n. 659/1999, al fine di esaminare tale misura, come essa ha deciso di fare nel caso di specie.

70 Tuttavia, essa doveva rispettare, in tale contesto, le condizioni sostanziali per poter qualificare come aiuto o regime di aiuti nuovo e illegale non solo la proroga di pagamento, singolarmente presa, ma anche l'intero sistema di rateizzazione dei pagamenti preesistente.

71 A tal riguardo, l'articolo 1, lettere b) e c), del regolamento n. 659/1999 qualifica come aiuti esistenti «gli aiuti autorizzati, ossia i regimi di aiuti e gli aiuti individuali che sono stati autorizzati dalla Commissione o dal Consiglio», e come aiuti nuovi «tutti gli aiuti, ossia regimi di aiuti e aiuti individuali, che non siano aiuti esistenti, comprese le modifiche degli aiuti esistenti».

72 Conformemente al Trattato e alle disposizioni del capo II del regolamento n. 659/1999 riguardanti le «[p]rocedure relative agli aiuti notificati», siffatte modifiche devono essere notificate alla Commissione prima della loro concessione, salvo nei casi di esonero dalla notifica previsti dall'articolo 4, paragrafo 1,

del regolamento n. 794/2004, e, al termine del procedimento d'indagine formale, possono essere oggetto di una dichiarazione di incompatibilità, o «decisione negativa», basata sull'articolo 7, paragrafo 5, del regolamento n. 659/1999.

73 In mancanza di notifica, esse costituiscono aiuti illegali e possono essere oggetto, al termine della «[p]rocedura relativa agli aiuti illegali», disciplinata dal capo III del regolamento n. 659/1999, non solo di una «decisione negativa», come prevede l'articolo 13 di tale regolamento, ma anche di una «decisione di recupero», ai sensi del suo articolo 14.

74 In tutte queste ipotesi, può essere qualificato come aiuto nuovo non «qualsiasi aiuto esistente modificato», ma, conformemente al testo non equivoco dell'articolo 1, lettera c), del regolamento n. 659/1999 e come ricorda la giurisprudenza costante, solo la modifica in quanto tale (sentenze del 30 aprile 2002, Government of Gibraltar/Commissione, T-195/01 e T-207/01, Racc., EU:T:2002:111, punti 109 e 110, e del 16 dicembre 2010, Paesi Bassi e NOS/Commissione, T-231/06 e T-237/06, Racc., EU:T:2010:525, punto 177; v. del pari, in tal senso, sentenza del 20 maggio 2010, Todaro Nunziatina & C., C-138/09, Racc., EU:C:2010:291, punti da 42 a 49). Quanto alla misura anteriore, cui sia stata regolarmente data attuazione, essa è considerata un aiuto esistente o un regime di aiuti esistente (sentenze del 9 agosto1994, Namur-Les assurances du crédit, C-44/93, Racc., EU:C:1994:311, punto 13, e del 17 giugno 1999, Piaggio, C-295/97, Racc., EU:C:1999:313, punto 48).

75 In via eccezionale, tale misura si trasforma interamente in aiuto nuovo o in regime di aiuti nuovo qualora la modifica incida sulla sostanza stessa dell'aiuto esistente o del regime di aiuti esistente. Tuttavia, non può parlarsi di siffatta modifica sostanziale qualora l'elemento nuovo sia chiaramente separabile dalla misura preesistente (sentenze Government of Gibraltar/Commissione, punto 74 supra, EU:T:2002:111, punti 111 e 114, e del 25 marzo 2009, Alcoa Trasformazioni/Commissione, T-332/06, EU:T:2009:79, punto 128; v. del pari, in tal senso, su impugnazione, sentenza Alcoa Trasformazioni/Commissione, punto 45 supra, EU:C:2011:497, punti 111 e 112) o qualora sia di ordine puramente formale o amministrativo e non possa incidere sulla valutazione della compatibilità di tale misura con il mercato interno (sentenza del 20 marzo 2014, Rousse Industry/Commissione, C-271/13 P, EU:C:2014:175, punti da 31 a 38).

76 Ne consegue che la Commissione può qualificare come aiuto nuovo, ed eventualmente illegale, non solo la modifica di un aiuto esistente, ma anche l'intero aiuto esistente su cui verte tale modifica, a condizione che, nel merito, tale istituzione dimostri che la predetta modifica incide sulla sostanza stessa della misura preesistente. Inoltre, allorché lo Stato membro interessato sostiene, durante il procedimento amministrativo, o che tale modifica è chiaramente separabile dalla misura preesistente, o che essa ha un carattere puramente formale o amministrativo e non può incidere sulla valutazione della compatibilità di tale misura con il mercato interno, la Commissione deve giustificare le ragioni per cui tali argomenti non le sembrano fondati.

77 Nel caso di specie, occorre effettuare tre constatazioni a tal riguardo.

78 Anzitutto, i soli punti della decisione impugnata che possono essere ricollegati alla questione se la proroga di pagamento incidesse o meno sulla sostanza stessa del sistema di rateizzazione dei pagamenti si limitano a indicare che «[l]a Commissione non condivide [la] posizione» delle autorità italiane secondo cui «la proroga del pagamento debba essere valutata quale misura a sé stante», in quanto essa è «direttamente collegata a[ll']»aiuto previamente autorizzato dal Consiglio e «non può pertanto essere considerata priva di qualsiasi relazione» con esso (punti 38 e 39). Orbene, anche se l'esistenza di un «collegamento diretto» e di una «relazione» tra la proroga di pagamento e il sistema di rateizzazione dei pagamenti è incontestabile, essa non implica, di per sé, che la seconda di tali misure modifichi in modo sostanziale la prima.

79 Inoltre, tale valutazione della Commissione è stata effettuata nell'ambito dell'esame di una questione distinta, vertente sulla questione se l'aiuto risultante dalla proroga di pagamento dovesse o meno essere valutato singolarmente rispetto agli altri aiuti di cui potevano aver usufruito i produttori di latte ai fini dell'esame del rispetto del massimale de minimis previsto dall'articolo 3, paragrafo 2, del regolamento n. 659/1999.

80 Infine, la stessa Commissione conferma, nel controricorso (punti 24, 32, 35 e 39) e nella controreplica (punto 10), che essa non ha affatto cercato di esaminare se la proroga di pagamento modificasse in modo sostanziale il sistema di rateizzazione dei pagamenti o se essa ne fosse, al contrario, separabile, dal momento che essa considerava tale questione «[non pertinente]» e «inoperante».

81 Così facendo, la Commissione non solo ha disconosciuto la nozione di «aiuto nuovo» riqualificando un regime di aiuti esistente come aiuto nuovo illegale senza rispettare le condizioni sostanziali enunciate dal regolamento n. 659/1999 e la giurisprudenza a tal riguardo, come afferma la Repubblica italiana.

82 Essa ha del pari, e di conseguenza, a torto ordinato che fossero recuperati presso i produttori di latte che avevano usufruito della proroga di pagamento non solo tale aiuto nuovo e illegale, ma anche gli aiuti individuali altrimenti concessi, ai sensi di detto regime di aiuti esistente, come ulteriormente sostiene la Repubblica italiana.

83 Nessuno degli argomenti dedotti dalla Commissione può rimettere in discussione tale conclusione.

84 In particolare, essa non è legittimata a sostenere che l'inosservanza, da parte delle autorità italiane, di una delle condizioni cui era subordinata la dichiarazione di compatibilità del Consiglio comporta, in sostanza, la «riqualificazione» del regime di aiuti esistente, che godeva fino a quel momento di tale approvazione condizionale, come aiuto nuovo illegale.

85 Come emerge infatti dalla giurisprudenza ricordata ai precedenti punti da 57 a 62 e da 74 a 75, allorché la Commissione rileva l'inosservanza di una decisione che ha dichiarato un aiuto o un regime di aiuti compatibile con il mercato interno a talune condizioni, essa può o far dichiarare direttamente tale violazione da parte della Corte o, se la violazione consiste nella concessione di un aiuto nuovo, esercitare i poteri che le consentono di esaminare quest'ultimo, a condizione che siano rispettati i relativi requisiti procedurali e sostanziali. Se la Commissione sceglie di esercitare i suoi poteri di controllo, essa deve, di regola, attenersi all'esame dell'aiuto nuovo. Solo a condizione di dimostrare che quest'ultimo ha modificato la sostanza stessa di un aiuto esistente o di un regime di aiuti esistente, la Commissione è legittimata, in via eccezionale, a dichiarare che l'intera misura preesistente, così modificata, è incompatibile con il mercato interno, ad accertare che essa è illegale qualora la predetta modifica non le sia stata, peraltro, comunicata prima della sua attuazione e a ordinare, conseguentemente, la soppressione o la modifica dell'aiuto o del regime di aiuti così modificato.

86 Per contro, la Commissione non è legittimata a ritenere che l'inosservanza di una condizione imposta al momento dell'approvazione di un regime di aiuti esistente comporti ipso facto la «riqualificazione» di tale misura come aiuto nuovo, e ancor meno a considerare quest'ultimo illegale ab initio e a ordinarne il recupero come se si trattasse di un aiuto illegalmente concesso e non di un aiuto previamente autorizzato.

87 Come ricorda infatti la giurisprudenza, qualsiasi aiuto esistente è contemplato dalla decisione di autorizzazione di cui è stato oggetto, salvo che la Commissione consideri che esso sia stato applicato abusivamente (v. sentenza del 29 aprile 2004, Italia/Commissione, C-298/00 P, Racc., EU:C:2004:240, punto 47 e giurisprudenza ivi citata) o che la sua sostanza stessa sia stata modificata da un aiuto nuovo (v. precedenti punti 74 e 75). Fatte salve tali due ipotesi, siffatto aiuto deve, quindi, essere considerato legale fintantoché la Commissione non accerti la sua incompatibilità con il mercato interno (sentenza

del 18 luglio 2013, P, C-6/12, Racc., EU:C:2013:525, punti 40 e 41; v. del pari, in tal senso, sentenza del 4 marzo 2009, Tirrenia di Navigazione e a./Commissione, T-265/04, T-292/04 e T-504/04, EU:T:2009:48, punto 75).

88 Inoltre, è al fine di consentire alla Commissione – o eccezionalmente al Consiglio – di «considerare [un] aiuto compatibile con il mercato [interno]» che tale istituzione «può subordinare una decisione positiva a condizioni» e obblighi, come risulta dal tenore letterale stesso dell'articolo 7, paragrafo 4, del regolamento n. 659/1999 nonché dalla giurisprudenza anteriore all'adozione di tale regolamento (sentenze TWD/Commissione, punto 61 supra, EU:T:1995:160, punto 55, e TWD/Commissione, punto 61 supra, EU:C:1997:241, punto 25). Nel caso di specie, tale istituzione ha «considera[t]o compatibile» «l'aiuto che la Repubblica italiana intende[va] concedere ai suoi produttori di latte» «purché fossero rispettate [le] condizioni [di cui alla decisione del Consiglio]» (punto 8 della decisione del Consiglio e punto 10 della decisione impugnata). Tenuto conto dell'obiettivo perseguito da siffatte condizioni, la loro successiva inosservanza può comportare solo che la Commissione rimetta in discussione, avvalendosi di uno dei diversi mezzi procedurali previsti dal Trattato FUE e dal regolamento n. 659/1999, la concessione della dichiarazione di compatibilità con il mercato interno della misura di cui trattasi, e non la sua qualificazione come aiuto esistente, fatta salva la deroga ricordata al precedente punto 85.

89 Inoltre, dal momento che gli aiuti esistenti possono, conformemente all'articolo 108, paragrafo 1, TFUE, essere regolarmente erogati fintantoché la Commissione non li abbia dichiarati incompatibili (sentenze del 15 marzo 1994, Banco Exterior de España, C-387/92, Racc., EU:C:1994:100, punto 20, e del 29 novembre 2012, Kremikovtzi, C-262/11, Racc., EU:C:2012:760, punto 49), tale dichiarazione d'incompatibilità può produrre effetti solo per il futuro (v., in tal senso, sentenze del 15 settembre 1998, Ryanair/Commissione, T-140/95, Racc., EU:T:1998:201, punto 86, relativa all'inosservanza di una decisione che aveva approvato, a talune condizioni, un aiuto da sbloccare per quote successive, e del 6 marzo 2002, Diputación Foral de Álava e a./Commissione, T-127/99, T-129/99 e T-148/99, Racc., EU:T:2002:59, punto 172).

90 In caso contrario, un regime di aiuti regolarmente attuato e gli aiuti individuali legalmente erogati ai sensi di esso, prima che lo Stato membro interessato venga meno agli obblighi su di esso incombenti, sarebbero retroattivamente considerati aiuti illegali e incompatibili con il mercato interno. Siffatto risultato equivarrebbe a una revoca della decisione che ha autorizzato la concessione di tali misure. Orbene, come risulta dal considerando 10 e dall'articolo 9 del regolamento n. 659/1999, il legislatore ha previsto siffatta sanzione solo nella specifica ipotesi in cui una decisione adottata a titolo del controllo degli aiuti di Stato sia basata su informazioni inesatte.

91 Infine, occorre rilevare, da un lato, che il regolamento n. 659/1999 è stato adottato, segnatamente, al fine di garantire la certezza del diritto in materia procedurale, in particolare per quanto concerne il trattamento degli aiuti esistenti e degli aiuti illegali (considerando 3, 4, 11, 14 e 17 del regolamento n. 659/1999). Dall'altro, tale regolamento prevede un complesso di regole che consentono alla Commissione di vegliare sul rispetto delle decisioni adottate a titolo del controllo degli aiuti di Stato e, in particolare, di far fronte a casi come quello di cui si è trattato nella specie, nonché di trarne tutte le conseguenze giuridiche (v. i precedenti punti 57, 64, da 66 a 67 et da 69 a 75). In tale contesto, accogliere la teoria prospettata dalla Commissione nella presente causa equivarrebbe a consentirle di eludere le procedure istituite dal legislatore al fine di garantire, nel rispetto del principio di certezza del diritto, l'effettività del controllo degli aiuti di Stato.

92 Alla luce delle suesposte considerazioni, il presente motivo dev'essere accolto.

93 Occorre pertanto, in primo luogo, respingere il capo delle conclusioni della Repubblica italiana dedotto in via principale e, in secondo luogo, accogliere quello dedotto in via subordinata, annullando l'articolo 1, paragrafo 2, della decisione impugnata, nonché i suoi articoli da 2 a 4, nella parte in cui riguardano, da un lato, il regime di aiuti di cui all'articolo 1, paragrafo 2, e, dall'altro, gli aiuti individuali concessi in applicazione di esso.

Sulle spese

94 Ai sensi dell'articolo 87, paragrafo 2, del regolamento di procedura del Tribunale, la parte soccombente è condannata alle spese se ne è stata fatta domanda. Nel caso di specie, poiché entrambe le parti sono rimaste soccombenti in taluni capi delle loro conclusioni, ciascuna di esse sopporterà le proprie spese.

Per questi motivi,

IL TRIBUNALE (Terza Sezione)

dichiara e statuisce:

1) L'articolo 1, paragrafo 2, della decisione 2013/665/UE della Commissione, del 17 luglio 2013, relativa all'aiuto di Stato SA.33726 (11/C) [ex SA.33726 (11/NN)] concesso dall'Italia (proroga del pagamento dei prelievi sul latte in Italia), è annullato.

2) Gli articoli da 2 a 4 di tale decisione sono annullati nella parte in cui riguardano, da un lato, il regime di aiuti di cui al suo articolo 1, paragrafo 2, e, dall'altro, gli aiuti individuali concessi in applicazione di tale regime di aiuti.

3) Il ricorso è respinto quanto al resto.

4) La Repubblica italiana e la Commissione europea sopporteranno le proprie spese.

Papasavvas Forwood Bieliūnas

Così deciso e pronunciato a Lussemburgo il 24 giugno 2015.

Firme