Raccolta della giurisprudenza

SENTENZA DELLA CORTE (Prima Sezione)

31 maggio 2017 *

«Impugnazione — Aiuti di Stato — Decisione di archiviazione — Diniego della Commissione europea di proseguire l'esame della denuncia della ricorrente — Insussistenza di un aiuto al termine della fase preliminare di esame — Decisione puramente confermativa — Condizioni di legittimità della revoca di una decisione di archiviazione»

Nella causa C-228/16 P,

avente ad oggetto l'impugnazione, ai sensi dell'articolo 56 dello Statuto della Corte di giustizia dell'Unione europea, proposta il 22 aprile 2016,

Dimosia Epicheirisi Ilektrismou AE (DEI), con sede in Atene (Grecia), rappresentata da E. Bourtzalas, avocat, A. Oikonomou, E. Salaka, C. Synodinos e C. Tagaras, dikigoroi, nonché da D. Waelbroeck, avocat,

ricorrente,

procedimento in cui l'altra parte è:

Commissione europea, rappresentata da A. Bouchagiar ed É. Gippini Fournier, in qualità di agenti,

convenuta in primo grado,

LA CORTE (Prima Sezione),

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

avvocato generale: M. Wathelet

cancelliere: A. Calot Escobar

vista la fase scritta del procedimento,

sentite le conclusioni dell'avvocato generale, presentate all'udienza del 16 febbraio 2017,

ha pronunciato la seguente

* Lingua processuale: il greco.

Sentenza

1 Con la sua impugnazione, la Dimosia Epicheirisi Ilektrismou AE (DEI) chiede l'annullamento dell'ordinanza del Tribunale dell'Unione europea del 9 febbraio 2016, DEI/Commissione (T-639/14, non pubblicata, EU:T:2016:77; in prosieguo: l'«ordinanza impugnata»), con la quale è stato deciso che non occorreva più statuire sul suo ricorso diretto all'annullamento della decisione della Commissione contenuta nella lettera COMP/E3/ON/AB/ark *2014/61460, del 12 giugno 2014, recante rigetto delle denunce dalla medesima presentate in materia di aiuti di Stato (in prosieguo: la «decisione del 12 giugno 2014»).

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), vigente alla data di adozione della decisione del 12 giugno 2014, all'articolo 4, intitolato «Esame preliminare della notifica e decisioni della Commissione», disponeva quanto segue:

«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] (in prosieguo, denominata: la "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] (in prosieguo: la "decisione di avviare il procedimento d'indagine formale").

(…)».

3 L'articolo 13 del regolamento medesimo, intitolato «Decisioni della Commissione», al 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. (…)».

Fatti e decisione del 12 giugno 2014

4 La DEI è una società produttrice di energia elettricità in Grecia. Tra i suoi clienti figura, in particolare, l'Alouminion SA. A seguito di una controversia tra queste due imprese riguardante la tariffa dell'energia elettrica fornita dalla DEI, l'autorità greca per la regolamentazione dell'energia fissava una tariffa provvisoria. In una denuncia presentata alla Commissione il 15 giugno 2012, la DEI sosteneva che tale tariffa l'avrebbe obbligata a fornire energia elettrica all'Alouminion ad un prezzo inferiore a quello di mercato, il che costituirebbe un aiuto di Stato illegittimo.

5 Il 31 ottobre 2013 un tribunale arbitrale istituito dalla DEI e dall'Alouminion fissava, con efficacia retroattiva, la tariffa dell'elettricità fornita dalla DEI a un livello ancora più basso di quello già provvisoriamente fissato dall'autorità greca per la regolamentazione dell'energia.

6 Il 23 dicembre 2013 la DEI presentava una seconda denuncia alla Commissione, sostenendo che il lodo arbitrale costituiva anch'esso un aiuto di Stato.

7 Il 6 maggio 2014 la Commissione comunicava alla DEI le proprie valutazioni preliminari secondo cui non vi era motivo di procedere all'esame della denuncia del 23 dicembre 2013, non costituendo il lodo arbitrale una misura imputabile allo Stato e non essendo fonte di alcun vantaggio per l'Alouminion. In risposta, la DEI trasmetteva alla Commissione osservazioni integrative con lettera del 6 giugno 2014.

8 Con la decisione del 12 giugno 2014, pervenuta alla DEI sotto forma di lettera, la Commissione comunicava alla società medesima, in particolare, che le osservazioni contenute nella lettera del 6 giugno 2014 non rimettevano in discussione le valutazioni preliminari contenute nella lettera del 6 maggio 2014 e che, «[p]ertanto, i servizi della DG "Concorrenza" hanno concluso che tale informazione [non era] sufficiente a giustificare una nuova istruttoria de[lla] denuncia».

Ricorso dinanzi al Tribunale e ordinanza impugnata

9 Con ricorso depositato nella cancelleria del Tribunale il 22 agosto 2014, la DEI chiedeva l'annullamento della decisione del 12 giugno 2014.

10 Con lettera del 7 ottobre 2014, inviata alla cancelleria del Tribunale, la ricorrente e la Commissione chiedevano congiuntamente una sospensione del procedimento per un periodo di sei mesi, ossia fino al 7 aprile 2015, affinché la Commissione potesse riesaminare le questioni sollevate nell'istanza. Con ordinanza del presidente della Quarta Sezione del Tribunale del 24 ottobre 2014, l'istanza veniva accolta.

11 Il 25 marzo 2015 la Commissione adottava la decisione C(2015) 1942 final in merito al preteso aiuto di Stato SA.38101 (2015/NN) (ex 2013/CP) concesso all'Alouminion SA sotto forma di tariffe di energia elettrica inferiori ai costi, a seguito di un lodo arbitrale (in prosieguo: la «decisione del 25 marzo 2015»).

12 Con lettere del 27 aprile e del 19 giugno 2015 inviate alla cancelleria del Tribunale, la Commissione chiedeva al Tribunale di dichiarare che, a seguito della decisione del 25 marzo 2015, il ricorso avverso la decisione del 12 giugno 2014 era divenuto privo di oggetto e che non occorreva più statuire. La ricorrente presentava al Tribunale le proprie osservazioni in merito a detta istanza con lettera del 3 luglio 2015.

13 Con istanza depositata presso la cancelleria del Tribunale il 29 giugno 2015, la ricorrente ha chiesto l'annullamento della decisione del 25 marzo 2015 e tale ricorso è oggetto della causa DEI/Commissione (T-352/15), pendente dinanzi al Tribunale.

14 Con l'ordinanza impugnata, il Tribunale ha pronunciato il non luogo a procedere in merito al ricorso di annullamento proposto avverso la decisione del 12 giugno 2014, dal momento che la decisione del 25 marzo 2015 l'aveva abrogata e formalmente sostituita.

15 Secondo il Tribunale, gli argomenti della ricorrente non consentivano di rimettere in discussione tale conclusione.

16 In primo luogo, il Tribunale ha dichiarato che non incombeva al medesimo pronunciarsi in merito alla legittimità della decisione del 25 marzo 2015, che gode della presunzione di legittimità degli atti delle istituzioni finché non sia stata revocata. In tal modo, il Tribunale ha respinto l'argomentazione secondo la quale detta decisione sarebbe stata illegittima, cosicché il ricorso nella causa T-639/14 avrebbe mantenuto il proprio oggetto.

17 In secondo luogo, il Tribunale ha respinto l'affermazione della ricorrente secondo la quale essa avrebbe mantenuto interesse ad agire al fine di impedire che l'illegittimità dedotta si ripetesse. Secondo il Tribunale, il preteso motivo di illegittimità, vale a dire l'assenza d'imputabilità della misura de qua allo Stato, non figura nella decisione del 12 giugno 2014. In ogni caso, la questione se la ricorrente abbia dimostrato o meno l'esistenza di una violazione delle norme in materia di aiuti di Stato costituisce l'oggetto del ricorso proposto avverso la decisione del 25 marzo 2015.

18 In terzo e ultimo luogo, il Tribunale ha pronunciato il non luogo a procedere in merito al ricorso con riguardo alla denuncia del 15 giugno 2012, considerato che la Commissione, con la sua decisione del 25 marzo 2015, l'aveva implicitamente rigettata.

Conclusioni delle parti

19 Con la sua impugnazione, la DEI chiede che la Corte voglia:

— annullare l'ordinanza impugnata;

— disporre il rinvio della causa al Tribunale, affinché quest'ultimo si pronunci in merito alla sua domanda di l'annullamento della decisione del 12 giugno 2014, e

— condannare la Commissione alla totalità delle spese sostenute sia in primo grado sia nell'ambito del giudizio di impugnazione.

20 La Commissione chiede alla Corte di respingere il ricorso e di condannare la ricorrente alle spese.

Sull'impugnazione

Argomenti delle parti

21 Con il primo motivo, la ricorrente fa sostanzialmente valere che il Tribunale è incorso in un errore di diritto nel rilevare, al punto 36 dell'ordinanza impugnata, che la decisione del 25 marzo 2015 aveva formalmente sostituito la decisione del 12 giugno 2014. Esso avrebbe omesso, da un lato, di verificare la legittimità e la validità di tale presunta sostituzione e, dall'altro, di esaminare il fondamento normativo e la procedura legale da seguire ai fini di una sostituzione del genere.

22 Pertanto, il Tribunale avrebbe erroneamente concluso che la decisione del 12 giugno 2014 «non [apparteneva] più all'ordinamento giuridico dell'Unione» e che la causa T-639/14, di conseguenza, era divenuta priva di oggetto.

23 Il rigetto del primo motivo significherebbe peraltro che l'errore di diritto commesso dal Tribunale avrebbe acquisito autorità di cosa giudicata, il che inciderebbe direttamente sul suo ricorso nella causa T-352/15. Infatti, in tale causa, la ricorrente, con il primo motivo, avrebbe contestato il fatto che la decisione del 25 marzo 2015 potesse legittimamente sostituire quella del 12 giugno 2014. Pertanto, la conferma dell'ordinanza impugnata comporterebbe il rigetto automatico del primo motivo di annullamento nella causa T-352/15.

24 Inoltre, in mancanza di qualsivoglia motivazione relativa a detta presunta sostituzione, l'ordinanza impugnata sarebbe altresì viziata da difetto di motivazione.

25 La Commissione ritiene, al contrario, che i punti 36 e 37 dell'ordinanza impugnazione siano debitamente motivati, considerato che, da un lato, dall'impugnazione risulterebbe che la ricorrente fosse perfettamente in grado di comprendere il ragionamento del Tribunale e, dall'altro, le considerazioni di quest'ultimo consentirebbero alla Corte di esercitare il proprio sindacato. In realtà, la ricorrente non condividerebbe la motivazione dell'ordinanza impugnata.

26 Ciò premesso, il Tribunale si sarebbe giustamente astenuto dal procedere all'esame della legittimità della sostituzione della decisione del 12 giugno 2014 con la decisione del 25 marzo 2015, non essendo quest'ultima oggetto di discussione nella causa T-639/14. La sua legittimità costituirebbe l'oggetto del ricorso nella causa T-352/15. Fintantoché la decisione del 25 marzo 2015 non sia annullata, essa dovrebbe beneficiare della presunzione di validità degli atti delle istituzioni dell'Unione e dovrebbe produrre i suoi effetti giuridici.

27 Inoltre, l'annullamento della decisione del 12 giugno 2014 non potrebbe esser fonte di alcun vantaggio per la ricorrente rispetto alla sua situazione attuale, poiché, con l'adozione della decisione del 25 marzo 2015, la Commissione avrebbe effettivamente anticipato la possibilità che il Tribunale ne pronunciasse l'annullamento per vizio di forma. Infatti, tale decisione sarebbe semplicemente una lettera firmata da un funzionario, e non una «decisione ufficiale» della Commissione pubblicata a tale titolo. Pertanto, l'annullamento della decisione del 12 giugno 2014 avrebbe comunque obbligato la Commissione ad adottare una decisione ufficiale, come la decisione del 25 marzo 2015.

28 Alla luce di tali considerazioni, la Commissione ritiene che l'autorità di cosa giudicata dell'ordinanza impugnata non possa incidere sui motivi di annullamento sollevati nella causa T-352/15.

Giudizio della Corte

29 Secondo la giurisprudenza della Corte, l'articolo 13, paragrafo 1, del regolamento n. 659/1999 impone alla Commissione, a seguito del deposito delle osservazioni integrative eventualmente presentate dagli interessati o del decorso di un termine ragionevole, di concludere la fase di esame preliminare con l'adozione di una decisione ai sensi dell'articolo 4, paragrafi 2, 3 o 4, del regolamento medesimo, vale a dire una decisione in cui si dichiari l'inesistenza dell'aiuto, di non sollevare obiezioni o di avvio il procedimento formale di esame (sentenza del 16 dicembre 2010, Athinaïki Techniki/Commissione, C-362/09 P, EU:C:2010:783, punto 63).

30 Come risulta, in particolare, dai punti da 15 a 18 dell'ordinanza impugnata, con la decisione del 12 giugno 2014, la Commissione ha adottato un atto di archiviazione della causa con cui ha deciso di concludere il procedimento preliminare d'esame avviato a seguito della denuncia della ricorrente, ha rilevato che l'indagine avviata non aveva consentito di dichiarare la sussistenza di un aiuto ai sensi dell'articolo 107 TFUE, negando quindi l'avvio del procedimento formale di esame di cui all'articolo 108, paragrafo 2, TFUE.

31 In tal modo, la Commissione ha assunto una posizione definitiva sulla domanda della ricorrente volta a far dichiarare la violazione degli articoli 107 e 108 TFUE. Inoltre, la decisione del 12 giugno 2014, avendo impedito alla ricorrente di presentare proprie osservazioni nell'ambito del procedimento formale di esame, ha prodotto effetti giuridici obbligatori tali da incidere sugli interessi di quest'ultima. Pertanto, tale decisione costituisce un atto impugnabile ai sensi dell'articolo 263 TFUE (v. sentenza del 16 dicembre 2010, Athinaïki Techniki/Commissione, C-362/09 P, EU:C:2010:783, punto 66).

32 Sebbene la Corte abbia dichiarato che la Commissione può procedere alla revoca di una decisione di archiviazione di una denuncia riguardante un asserito aiuto illegittimo per porre rimedio ad un'illegittimità che vizi detta decisione (sentenza del 16 dicembre 2010, Athinaïki Techniki/Commissione, C-362/09 P, EU:C:2010:783, punto 70), l'adozione di una decisione meramente confermativa non può essere considerata quale revoca del genere.

33 Al riguardo, occorre ricordare che un atto è puramente confermativo di un atto precedente allorché non contiene alcun elemento nuovo rispetto a quest'ultimo (sentenza del 3 aprile 2014, Commissione/Paesi Bassi e ING Groep, C-224/12 P, EU:C:2014:213, punto 69 nonché giurisprudenza ivi citata).

34 Per contro, non è confermativa di una decisione precedente di rigetto quella che statuisce, in tutto o in parte, sul reclamo dell'interessato (v., in tal senso, sentenza del 28 maggio 1980, Kuhner/Commissione, 33/79 e 75/79, EU:C:1980:139, punto 9).

35 Inoltre, un ricorso proposto avverso una decisione confermativa è irricevibile solo se la decisione confermata è divenuta definitiva nei confronti dell'interessato perché non è stata impugnata in sede giurisdizionale entro i termini prescritti. In caso contrario, l'interessato può impugnare o la decisione confermata o la decisione confermativa oppure entrambe le decisioni (sentenza del 18 dicembre 2007, Weißenfels/Parlamento, C-135/06 P, EU:C:2007:812, punto 54).

36 Nella specie, si deve rilevare che la decisione del 25 marzo 2015 si limita a confermare la decisione del 12 giugno 2014, avendo la Commissione semplicemente ribadito, in esito ad un riesame degli elementi sottoposti alla sua attenzione, il proprio diniego di avvio del procedimento formale di esame, senza peraltro aggiungere alcun elemento nuovo. Di conseguenza, la decisione del 12 giugno 2014 non è stata revocata da quella del 25 marzo 2015.

37 Peraltro, l'ammissione che, in un caso del genere, l'adozione da parte della Commissione di una nuova decisione comporterebbe il non luogo a statuire sul ricorso di annullamento proposto avverso la decisione iniziale sarebbe idonea ad ostacolare l'effettività del ricorso giurisdizionale.

38 Per la Commissione sarebbe infatti sufficiente archiviare la denuncia depositata da una parte interessata e quindi, dopo la presentazione di un ricorso da parte di quest'ultima, revocare la decisione di archiviazione, riaprire la fase di esame preliminare e ripetere tali operazioni ogni volta che sia necessario per eludere ogni controllo giurisdizionale sul proprio operato (v. sentenza del 16 dicembre 2010, Athinaïki Techniki/Commissione, C-362/09 P, EU:C:2010:783, punto 68).

39 Lo stesso vale, a maggior ragione, qualora, come nella specie, la Commissione, nel corso del procedimento svoltosi dinanzi al Tribunale a seguito di un ricorso di annullamento della decisione di archiviazione di una denuncia, abbia chiesto la sospensione del procedimento stesso al fine di riesaminare il caso, confermando poi semplicemente la propria decisione iniziale.

40 A diversa conclusione si potrebbe giungere solo qualora la Commissione sostituisse una decisione di archiviazione di una denuncia per porre rimedio ad un'illegittimità che viziasse tale decisione, indicando la natura dell'illegittimità di cui la stessa decisione sarebbe viziata (v., in tal senso, sentenza del 16 dicembre 2010, Athinaïki Techniki/Commissione, C-362/09 P, EU:C:2010:783, punto 70).

41 Tuttavia, e in ogni caso, dalla decisione del 25 marzo 2015 non risulta che la Commissione, con l'adozione di tale decisione, abbia inteso revocare la decisione del 12 giugno 2014 per porre rimedio ad un'illegittimità di cui questa sarebbe stata viziata.

42 Pertanto, il Tribunale, nel caso di specie, al fine di garantire una corretta amministrazione della giustizia, avrebbe potuto chiedere, in particolare, alla ricorrente se, a seguito dell'emanazione della decisione del 25 marzo 2015, essa intendesse adeguare la propria domanda e rivolgerla altresì avverso

quest'ultima decisione, come può chiedere un ricorrente ai sensi dell'articolo 86 del regolamento di procedura del Tribunale nel caso in cui l'atto contro cui sia stato proposto ricorso di annullamento sia sostituito o modificato da un atto avente lo stesso oggetto.

43 Alla luce delle suesposte considerazioni, il Tribunale ha erroneamente dichiarato, ai punti 36 e 37 dell'ordinanza impugnata, che la decisione del 25 marzo 2015 aveva formalmente sostituito la decisione del 12 giugno 2014 e che, pertanto, la controversia era divenuta priva di oggetto, di modo che non occorreva più statuire su quest'ultima.

44 Di conseguenza, l'impugnazione dev'essere accolta con conseguente annullamento dell'ordinanza impugnata, senza necessità di esaminare gli altri motivi e argomenti.

Sul ricorso dinanzi al Tribunale

45 Ai termini dell'articolo 61, primo comma, dello Statuto della Corte di giustizia dell'Unione europea, quest'ultima, in caso di annullamento della decisione del Tribunale, può statuire definitivamente sulla controversia, qualora lo stato degli atti lo consenta.

46 Tale ipotesi non ricorre nella specie, in quanto, avendo il Tribunale dichiarato che non vi era più luogo a statuire, senza aver esaminato la ricevibilità del ricorso né il merito della controversia, la Corte ritiene che la causa non sia matura per la decisione e che occorra rinviarla dinanzi al Tribunale riservando la decisione sulle spese.

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

1) **L'ordinanza del Tribunale dell'Unione europea del 9 febbraio 2016, DEI/Commissione (T-639/14, non pubblicata, EU:T:2016:77), è annullata.**

2) **La causa è rinviata dinanzi al Tribunale dell'Unione europea.**

3) **Le spese sono riservate.**

Firme