SENTENZA DELLA CORTE (Terza Sezione)

13 ottobre 2011 *

Nei procedimenti riuniti C-463/10 P e C-475/10 P,

aventi ad oggetto due impugnazioni ai sensi dell'art. 56 dello Statuto della Corte di giustizia dell'Unione europea, proposte rispettivamente il 24 e il 27 settembre 2010,

Deutsche Post AG, con sede in Bonn (Germania), rappresentata dagli avv.ti J. Sedemund e T. Lübbig, Rechtsanwälte,

Repubblica federale di Germania, rappresentata dai sigg. T. Henze, J. Möller e N. Graf Vitzthum, in qualità di agenti,

ricorrenti,

procedimento in cui l'altra parte è:

Commissione europea, rappresentata dai sigg. B. Martenczuk e T. Maxian Rusche, in qualità di agenti, con domicilio eletto in Lussemburgo,

convenuta in primo grado,

* Lingua processuale: il tedesco.

LA CORTE (Terza Sezione),

composta dal sig. K. Lenaerts (relatore), presidente di sezione, dal sig. J. Malenovský, dalla sig.ra R. Silva de Lapuerta, dai sigg. E. Juhász e D. Šváby, giudici,

avvocato generale: sig. Y. Bot
cancelliere: sig. B. Fülöp, amministratore

vista la fase scritta del procedimento e in seguito all'udienza del 26 maggio 2011,

sentite le conclusioni dell'avvocato generale, presentate all'udienza del 30 giugno 2011,

ha pronunciato la seguente

Sentenza

1 Con le loro impugnazioni la Deutsche Post AG (in prosieguo: la «Deutsche Post») e la Repubblica federale di Germania chiedono l'annullamento, rispettivamente, delle ordinanze del Tribunale dell'Unione europea 14 luglio 2010, causa T-570/08, Deutsche Post/Commissione, e causa T-571/08, Germania/Commissione (in prosieguo,

congiuntamente: le «ordinanze impugnate»), con le quali il Tribunale ha dichiarato irricevibili i loro ricorsi diretti all'annullamento della decisione della Commissione 30 ottobre 2008 recante l'ingiunzione alla Repubblica federale di Germania di fornire informazioni nel procedimento relativo all'aiuto di Stato a favore della Deutsche Post (in prosieguo: l'«atto controverso»).

Contesto normativo

2 L'art. 2, n. 2, del regolamento (CE) del Consiglio 22 marzo 1999, n. 659, recante modalità di applicazione dell'art. [108 TFUE] (GU L 83, pag. 1) obbliga uno Stato membro che notifichi alla Commissione europea un progetto di concessione di un nuovo aiuto a fornire, nella sua notifica, «tutte le informazioni atte a consentire alla Commissione di adottare una decisione a norma degli articoli 4 e 7».

3 L'art. 5 del regolamento n. 659/1999 dispone quanto segue:

«1. La Commissione, se ritiene che le informazioni fornite dallo Stato membro interessato in relazione ad una misura notificata a norma dell'articolo 2 siano incomplete, chiede a detto Stato tutte le informazioni supplementari necessarie. (…)

2. Se lo Stato membro interessato non fornisce le informazioni richieste nel termine stabilito dalla Commissione o fornisce informazioni incomplete, la Commissione invia un sollecito fissando un adeguato termine supplementare entro il quale le informazioni stesse devono essere fornite.

3. La notifica è considerata ritirata se le informazioni richieste non sono fornite entro il termine stabilito (…)».

4 L'art. 10 del regolamento n. 659/1999 prevede quanto segue:

«1. La Commissione esamina senza indugio le informazioni di cui sia eventualmente in possesso, in merito a presunti aiuti illegali, da qualsiasi fonte esse provengano.

2. Se necessario, essa chiede informazioni allo Stato membro interessato. Si applicano, con gli opportuni adattamenti, l'articolo 2, paragrafo 2, e l'articolo 5, paragrafi 1 e 2.

3. Se lo Stato membro interessato, nonostante un sollecito a norma dell'articolo 5, paragrafo 2, non fornisce le informazioni richieste nel termine stabilito dalla Commissione o fornisce informazioni incomplete, la Commissione adotta una decisione con la quale richiede tali informazioni (in seguito denominata "ingiunzione di fornire informazioni"). La decisione specifica le informazioni richieste e stabilisce un termine adeguato entro il quale devono essere fornite».

5 Ai sensi dell'art. 13, n. 1, del regolamento n. 659/1999:

«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».

6 L'art. 18, n. 3, del regolamento (CE) del Consiglio 16 dicembre 2002, n. 1/2003, concernente l'applicazione delle regole di concorrenza di cui agli articoli 81 e 82 del Trattato (GU 2003, L 1, pag. 1), dispone che, «[q]uando richiede alle imprese o associazioni di imprese di comunicare informazioni mediante decisione, la Commissione indica (…) [il] diritto di presentare ricorso dinanzi alla Corte di giustizia delle Comunità europee avverso la decisione».

Fatti

7 Il 12 settembre 2007, la Commissione ha avviato il procedimento d'indagine formale ai sensi dell'art. 88, n. 2, CE, relativo all'aiuto di Stato a favore della Deutsche Post AG [C 36/07 (ex NN 25/07)]. Una sintesi di tale decisione è stata pubblicata sulla *Gazzetta ufficiale dell'Unione europea* (C 245, pag. 21).

8 Il 17 luglio 2008 la Commissione ha trasmesso alla Repubblica federale di Germania una richiesta di informazioni comprensiva di un questionario concernente i ricavi e i costi della Deutsche Post relativi al periodo 1989-2007. Il 12 e il 21 agosto 2008 la Commissione ha inviato una lettera di sollecito chiedendo nuovamente a detto Stato di trasmetterle le informazioni richieste.

9 Nelle risposte del 5 agosto, 14 agosto e 29 settembre 2008, la Repubblica federale di Germania ha confermato che non intendeva trasmettere i dati relativi ai ricavi e ai costi della Deutsche Post successivi al 1995. In particolare, sosteneva che l'esame della Commissione dovesse essere limitato al periodo compreso tra il 1989 e il 1994 e che la risposta a tale questionario richiedesse un investimento sproporzionato in termini di tempo e di lavoro.

10 Con l'atto controverso la Commissione ha intimato alla Repubblica federale di Germania, in forza dell'art. 10, n. 3, del regolamento n. 659/1999, di trasmettere entro 20 giorni tutte le informazioni necessarie per rispondere al questionario in oggetto. La Commissione ha aggiunto che, qualora, nonostante tale ingiunzione, le autorità tedesche non avessero fornito entro i termini le informazioni richieste, essa avrebbe adottato la propria decisione sulla base delle informazioni disponibili, conformemente all'art. 13, n. 1, del regolamento n. 659/1999.

Procedimento dinanzi al Tribunale e ordinanze impugnate

11 Con ricorsi depositati presso la cancelleria del Tribunale il 22 dicembre 2008, la Deutsche Post (causa T-570/08) e la Repubblica federale di Germania (causa T-571/08) hanno entrambe proposto un ricorso di annullamento contro l'atto controverso.

12 Con atti separati depositati presso la cancelleria del Tribunale il 19 marzo 2009, la Commissione ha sollevato, in ciascuna di tali cause, un'eccezione di irricevibilità a titolo dell'art. 114, n. 1, del regolamento di procedura del Tribunale. Il Tribunale ha accolto tali eccezioni dichiarando che l'atto controverso non costituisce un atto impugnabile ai sensi dell'art. 263 TFUE.

13 In tal senso, ai punti 24-26 della citata ordinanza Deutsche Post/Commissione e 22-25 della citata ordinanza Germania/Commissione, il Tribunale rileva, da un lato, che occorre tener conto della sostanza di un atto e non della sua forma per stabilire se esso costituisca un atto impugnabile ai sensi dell'art. 263 TFUE e, dall'altro lato, che un provvedimento intermedio destinato a preparare la decisione finale e che non produce effetti giuridici non può essere oggetto di un ricorso di annullamento. Il Tribunale si riferisce a tale proposito, in particolare, alle sentenze della Corte 11 novembre 1981,

causa 60/81, IBM/Commissione (Racc. pag. 2639, punti 9 e 10), nonché 17 luglio 2008, causa C-521/06 P, Athinaïki Techniki/Commissione (Racc. pag. I-5829, punto 46).

14 Per quanto riguarda gli effetti dell'atto controverso, il Tribunale precisa, ai punti 29 e 30 della citata ordinanza Deutsche Post/Commissione, nonché 28 e 29 della citata ordinanza Germania/Commissione, che non è prevista alcuna sanzione nei confronti di uno Stato membro che non ottemperi all'ingiunzione di fornire informazioni. Una siffatta ingiunzione sarebbe intesa al rispetto del principio del contraddittorio.

15 Ai punti 31 e 32 della citata ordinanza Deutsche Post/Commissione, nonché 30 e 31 della citata ordinanza Germania/Commissione, il Tribunale precisa che l'atto controverso si colloca nell'ambito del procedimento amministrativo di esame della misura d'aiuto in oggetto, tra la decisione di avvio del procedimento d'indagine formale e la decisione finale. A parere del Tribunale, l'atto controverso non pregiudica la decisione finale della Commissione, la quale potrebbe ancora, in tale fase, concludere nel senso dell'insussistenza di un aiuto di Stato, della sua compatibilità o della sua incompatibilità con il mercato interno. Ne consegue, secondo il Tribunale, che l'atto controverso costituisce un provvedimento intermedio destinato a preparare la decisione finale della Commissione.

16 In risposta all'argomento della Deutsche Post e della Repubblica federale di Germania, che, riferendosi alla giurisprudenza relativa alla ricevibilità di un ricorso proposto avverso una decisione di avvio del procedimento di indagine formale di cui all'art. 88, n. 2, CE (v. sentenza 9 ottobre 2001, causa C-400/99, Italia/Commissione, Racc. pag. I-7303), sostenevano che il carattere provvisorio di un atto non implica necessariamente che esso non sia impugnabile, il Tribunale ritiene, ai punti 36 della citata ordinanza Deutsche Post/Commissione e 35 della citata ordinanza Germania/Commissione, che gli effetti di una siffatta decisione di avvio e quelli dell'atto controverso non siano comparabili.

17 Per quanto riguarda l'asserito deterioramento della posizione processuale della Deutsche Post e della Repubblica federale di Germania in caso di inottemperanza all'atto controverso, il Tribunale ha dichiarato, al punto 42 delle ordinanze impugnate, che è il rifiuto delle autorità tedesche di fornire alla Commissione le informazioni richieste nell'atto controverso, e non l'atto controverso in quanto tale, che può privare gli interessati della possibilità di denunciare le carenze del fondamento in fatto della decisione finale. Secondo il Tribunale, se le autorità tedesche ritengono che le informazioni richieste dalla Commissione non siano necessarie per accertare i fatti o che le ricerche richieste siano troppo onerose rispetto al risultato perseguito, esse possono scegliere di ignorare l'ingiunzione loro rivolta.

18 Il Tribunale ha concluso, ai punti 46 della citata ordinanza Deutsche Post/Commissione e 45 della citata ordinanza Germania/Commissione, che l'atto controverso non costituisce un atto impugnabile ai sensi dell'art. 263 TFUE.

Conclusioni delle parti e procedimento dinanzi alla Corte

Causa Deutsche Post/Commissione (C-463/10 P)

19 La Deutsche Post chiede che la Corte voglia:

— annullare la citata ordinanza Deutsche Post/Commissione;

— annullare l'atto controverso, e

— condannare la Commissione alle spese.

20 La Commissione chiede che la Corte voglia:

— respingere l'impugnazione, e

— condannare la Deutsche Post alle spese.

Causa Germania/Commissione (C-475/10 P)

21 La Repubblica federale di Germania chiede che la Corte voglia:

— annullare la citata ordinanza Germania/Commissione, e

— condannare la Commissione alle spese.

22 La Commissione chiede che la Corte voglia:

— respingere l'impugnazione, e

— condannare la Repubblica federale di Germania alle spese.

23 Con ordinanza 15 dicembre 2010 il presidente della Corte ha deciso di riunire i procedimenti C-463/10 P e C-475/10 P ai fini della fase orale e della sentenza.

Sulle impugnazioni

24 A sostegno delle loro impugnazioni, la Deutsche Post e la Repubblica federale di Germania sostengono che il Tribunale, nelle ordinanze impugnate, ha commesso diversi errori di diritto nell'interpretazione della nozione di «atto impugnabile» ai sensi dell'art. 263 TFUE. Esse deducono a tale proposito cinque motivi. Il primo verte su una violazione dell'art. 288 TFUE, il secondo su un travisamento della giurisprudenza in base alla quale, nell'ambito degli aiuti di Stato, atti preparatori possono costituire atti impugnabili, il terzo sul travisamento degli effetti giuridici di un'ingiunzione di fornire informazioni, il quarto su una violazione del principio della tutela giurisdizionale effettiva e, infine, il quinto sul travisamento della ripartizione delle competenze tra la Commissione e gli Stati membri ai sensi degli artt. 107 TFUE e 108 TFUE.

25 I primi quattro motivi, essendo strettamente connessi, devono essere esaminati congiuntamente.

Argomenti delle parti

26 La Repubblica federale di Germania e la Deutsche Post sostengono che l'art. 10, n. 3, del regolamento n. 659/1999 autorizza espressamente la Commissione ad adottare una decisione formale. Ai sensi dell'art. 288 TFUE, una siffatta decisione sarebbe obbligatoria e costituirebbe quindi, per sua natura, un atto impugnabile ai sensi

dell'art. 263 TFUE. Il Tribunale, non tenendo conto in alcun modo della forma dell'atto controverso, avrebbe commesso un errore di diritto ai punti 26 della citata ordinanza Deutsche Post/Commissione e 25 della citata ordinanza Germania/Commissione.

27 A parere della Repubblica federale di Germania, il fatto che l'atto controverso costituisca un provvedimento intermedio nell'ambito del procedimento d'esame di un aiuto di Stato non pregiudicherebbe la sua natura di atto impugnabile. Gli interessi delle parti coinvolte non sarebbero infatti sufficientemente garantiti dall'impugnabilità della decisione finale.

28 Le ricorrenti sostengono poi che, indipendentemente dalla forma dell'atto controverso e contrariamente a quanto dichiarato dal Tribunale ai punti 46 della citata ordinanza Deutsche Post/Commissione e 45 della citata ordinanza Germania/Commissione, un'ingiunzione di fornire informazioni ai sensi dell'art. 10, n. 3, del regolamento n. 659/1999 produce effetti giuridici obbligatori che incidono direttamente sullo Stato membro e sull'impresa interessati. Secondo la Repubblica federale di Germania, una decisione siffatta concluderebbe il procedimento amministrativo in materia di aiuti di Stato, in quanto consentirebbe alla Commissione, nel caso in cui lo Stato membro interessato non si conformasse a detta ingiunzione, di adottare la propria decisione in base alle informazioni che figurano agli atti. Peraltro, lo Stato membro che non adempisse l'obbligo derivante dall'art. 10, n. 3, del regolamento n. 659/1999, in combinato disposto con gli artt. 288 TFUE e 4, n. 3, TUE, potrebbe essere oggetto di un procedimento per inadempimento ai sensi dell'art. 258 TFUE.

29 La Commissione ribatte che, per costante giurisprudenza, costituiscono atti o decisioni che possono essere oggetto di un ricorso di annullamento ai sensi dell'art. 263 TFUE i provvedimenti che producono effetti giuridici vincolanti idonei ad incidere sugli interessi di chi li impugna, modificando in misura rilevante la situazione giuridica di questo (v., segnatamente, sentenze IBM/Commissione, cit., punto 9; 5 ottobre

1999, causa C-308/95, Paesi Bassi/Commissione, Racc. pag. I-6513, punto 26; 6 aprile 2000, causa C-443/97, Spagna/Commissione, Racc. pag. I-2415, punto 27; 22 giugno 2000, causa C-147/96, Paesi Bassi/Commissione, Racc. pag. I-4723, punto 25, nonché 12 settembre 2006, causa C-131/03 P, Reynolds Tobacco e. a./Commissione, Racc. pag. I-7795, punto 54). Una «decisione» ai sensi dell'art. 288 TFUE non produrrebbe necessariamente effetti di tal genere. Secondo la Commissione, non è la forma dell'atto o della decisione in oggetto, bensì la sua sostanza a determinarne la natura di atto impugnabile. Di conseguenza, un ricorso di annullamento avverso una decisione ai sensi dell'art. 288 TFUE o un atto avente un'altra forma sarebbe possibile solo qualora tale decisione o tale atto producano effetti giuridici nei confronti di terzi.

30 Giustamente il Tribunale avrebbe dichiarato che l'atto controverso non produce effetti giuridici vincolanti idonei ad incidere sugli interessi delle ricorrenti.

31 La Commissione chiarisce a tale proposito che, nell'ambito di un procedimento in materia di aiuti di Stato, gli Stati membri sono tenuti, ai sensi dell'art. 4, n. 3, TUE, a trasmettere alla Commissione tutte le informazioni di cui essa necessita per stabilire se sussista o meno un aiuto di Stato e la sua compatibilità con il mercato interno. L'obbligo per lo Stato membro di mettere a disposizione della Commissione le informazioni richieste deriverebbe quindi dall'art. 4, n. 3, TUE piuttosto che dall'ingiunzione di fornire informazioni.

32 L'ingiunzione di fornire informazioni sarebbe intesa al rispetto del principio del contraddittorio nell'ambito del procedimento amministrativo. Allo Stato membro sarebbe concessa, dopo la richiesta di informazioni ed il sollecito di cui all'art. 10, n. 3, del regolamento n. 659/1999, in combinato disposto con l'art. 5, n. 2, dello stesso regolamento, un'ultima occasione di fornire le informazioni richieste, prima che la Commissione adotti la sua decisione sulla base delle informazioni di cui dispone.

33 La Commissione precisa di non disporre, in materia di aiuti di Stato, a differenza che in materia di intese, di alcun potere d'indagine prima dell'adozione di una decisione finale. La Commissione non potrebbe quindi accertare i fatti senza la leale cooperazione degli Stati membri. Pertanto, non sarebbe l'ingiunzione di fornire informazioni, bensì il rifiuto dello Stato membro di ottemperare a tale ingiunzione, a consentire alla Commissione di prendere una decisione in base alle informazioni disponibili. Peraltro, il fatto che la Commissione ritenga di essere sufficientemente informata e cessi di ricercare informazioni non produrrebbe, di per sé, alcun effetto giuridico. Al contrario, un simile effetto è prodotto dalla valutazione giuridica che essa deve compiere relativamente ai summenzionati fatti nella decisione finale. Pertanto, l'ingiunzione di fornire informazioni costituirebbe soltanto un atto preparatorio che non inciderebbe sulla posizione giuridica dello Stato membro interessato.

34 La Commissione aggiunge che la possibilità per le ricorrenti di proporre un ricorso di annullamento avverso la decisione finale relativa alla compatibilità dell'aiuto con il mercato interno assicura loro una tutela giurisdizionale sufficiente. Gli eventuali vizi degli atti preparatori potrebbero infatti essere fatti valere a sostegno del ricorso contro l'atto definitivo, della cui elaborazione tali atti costituiscono un momento preparatorio (sentenza IBM/Commissione, cit., punto 12).

35 Infine, la Commissione insiste sul fatto che il mancato rispetto dell'ingiunzione di fornire informazioni non comporta alcuna sanzione. Non ottemperando all'ingiunzione, lo Stato membro indicherebbe implicitamente che le informazioni di cui la Commissione dispone sono complete e che essa può adottare la sua decisione sulla base di queste. La semplice possibilità che un procedimento per inadempimento possa essere avviato contro tale Stato membro non costituirebbe né una sanzione né una circostanza tale da incidere sugli interessi di detto Stato. Poiché gli Stati membri sarebbero tenuti, ai sensi dell'art. 4, n. 3, TUE, a trasmettere alla Commissione tutte le informazioni di cui essa necessita per stabilire se sussista o meno un aiuto di Stato e la sua compatibilità con il mercato interno, un procedimento per inadempimento potrebbe essere persino avviato in assenza di un'ingiunzione di fornire informazioni. Peraltro,

gli interessi dello Stato membro sarebbero intaccati solo qualora la Commissione decidesse effettivamente di perseguire lo Stato membro per violazione del Trattato.

Giudizio della Corte

36 Risulta da una giurisprudenza costante, sviluppata nell'ambito di ricorsi di annullamento proposti da Stati membri o istituzioni, che sono considerati atti impugnabili, ai sensi dell'art. 263 TFUE, tutti i provvedimenti, a prescindere dalla loro forma, adottati dalle istituzioni e intesi alla produzione di effetti giuridici vincolanti (v., segnatamente, sentenze 31 marzo 1971, causa 22/70, Commissione/Consiglio, detta «AETS», Racc. pag. 263, punto 42; 2 marzo 1994, causa C-316/91, Parlamento/Consiglio, Racc. pag. I-625, punto 8; Spagna/Commissione, cit., punto 27; 24 novembre 2005, cause riunite C-138/03, C-324/03 e C-431/03, Italia/Commissione, Racc. pag. I-10043, punto 32; 1º dicembre 2005, causa C-301/03, Italia/Commissione, Racc. pag. I-10217, punto 19, nonché 1º ottobre 2009, causa C-370/07, Commissione/Consiglio, Racc. pag. I-8917, punto 42). Risulta inoltre dalla giurisprudenza che uno Stato membro, quale la ricorrente nella causa C-475/10 P, può proporre un ricorso di annullamento di un atto che produce effetti giuridici vincolanti senza dover dimostrare un interesse ad agire (v., in tal senso, sentenze 26 marzo 1987, causa 45/86, Commissione/Consiglio, Racc. pag. 1493, punto 3, e 1º ottobre 2009, Commissione/Consiglio, cit., punto 16).

37 Qualora il ricorso di annullamento avverso un atto adottato da un'istituzione sia proposto da una persona fisica o giuridica, la Corte ha ripetutamente dichiarato che tale ricorso è esperibile solo se gli effetti giuridici vincolanti di tale atto siano idonei ad incidere sugli interessi del ricorrente, modificando in misura rilevante la sua situazione giuridica (v., segnatamente, sentenze IBM/Commissione, cit., punto 9; Athinaïki Techniki/Commissione, cit., punto 29, e 18 novembre 2010, causa C-322/09 P, NDSHT/Commissione, Racc. pag. I-11911, punto 45).

38 Occorre tuttavia sottolineare che la giurisprudenza citata al punto precedente è stata sviluppata nell'ambito di ricorsi proposti dinanzi al giudice dell'Unione da persone fisiche o giuridiche avverso atti di cui esse erano destinatarie. Qualora, come nella causa che ha dato origine alla citata ordinanza Deutsche Post/Commissione, un ricorso di annullamento sia proposto da un ricorrente non privilegiato avverso un atto di cui esso non è destinatario, il requisito secondo cui gli effetti giuridici vincolanti del provvedimento impugnato devono essere tali da incidere sugli interessi del ricorrente, modificando in misura rilevante la sua situazione giuridica, si sovrappone alle condizioni di cui all'art. 263, quarto comma, TFUE.

39 Occorre parimenti dichiarare che, nelle ordinanze impugnate, il Tribunale ha accolto l'eccezione di irricevibilità sollevata dalla Commissione, dichiarando che l'atto controverso non costituiva un atto impugnabile ai sensi dell'art. 263 TFUE.

40 Per valutare se il Tribunale, dichiarando nelle ordinanze in esame che un'ingiunzione di fornire informazioni ai sensi dell'art. 10, n. 3, del regolamento n. 659/1999 non può essere oggetto di un ricorso di annullamento, abbia commesso un errore di diritto, occorre quindi, tenuto conto della giurisprudenza citata al punto 36 della presente sentenza, verificare se una siffatta ingiunzione costituisca un atto inteso alla produzione di effetti giuridici vincolanti.

41 A tale riguardo occorre ricordare che l'art. 10 del regolamento n. 659/1999 prevede un procedimento in due fasi diretto a consentire alla Commissione di ottenere dallo Stato membro interessato le necessarie informazioni relative ad un presunto aiuto illegale, al fine di poter valutare la natura del provvedimento e la sua compatibilità con il mercato interno.

42 Per quanto concerne la prima fase, l'art. 10, n. 2, del regolamento n. 659/1999 stabilisce che la Commissione può chiedere allo Stato membro interessato di fornirle informazioni relative al presunto aiuto illegale.

43 In una seconda fase, se lo Stato membro, nonostante il sollecito inviatogli, non fornisce le informazioni richieste entro il termine stabilito, la Commissione, ai sensi dell'art. 10, n. 3, del regolamento n. 659/1999, «adotta una decisione con la quale richiede tali informazioni». Di conseguenza, la seconda fase del procedimento comporta l'adozione di una «decisione» ai sensi dell'art. 288 TFUE da parte della Commissione, circostanza che tale istituzione peraltro non contesta.

44 Orbene, ai sensi dell'art. 288 TFUE, una «decisione è obbligatoria in tutti i suoi elementi». Prevedendo che un'ingiunzione di fornire informazioni sia adottata sotto forma di decisione, il legislatore dell'Unione ha voluto attribuire a tale atto un carattere vincolante.

45 Da quanto precede risulta che una decisione adottata in applicazione dell'art. 10, n. 3, del regolamento n. 659/1999 mira a produrre effetti giuridici vincolanti ai sensi della giurisprudenza citata al punto 36 della presente sentenza e costituisce pertanto un atto impugnabile ai sensi dell'art. 263 TFUE.

46 La precedente analisi è confermata dalla giurisprudenza relativa alle decisioni recanti richiesta di informazioni ai sensi dell'art. 11 del regolamento del Consiglio 6 febbraio 1962, n. 17, primo regolamento d'applicazione degli articoli [81 CE] e [82 CE] (GU 1962, n. 13, pag. 204), che, così come l'art. 10 del regolamento n. 659/1999, prevedeva un procedimento in due fasi, la seconda delle quali comportava l'adozione da parte della Commissione di una decisione che poteva essere oggetto di un ricorso di annullamento (v. sentenze 26 giugno 1980, causa 136/79, National Panasonic/Commissione, Racc. pag. 2033, e 18 ottobre 1989, causa 374/87, Orkem/Commissione, Racc. pag. 3283). Parimenti, risulta inequivocabilmente dall'art. 18, n. 3, del regolamento n. 1/2003 che una richiesta di informazioni sotto forma di decisione costituisce un atto impugnabile ai sensi dell'art. 263 TFUE.

47 La giurisprudenza citata dal Tribunale nelle ordinanze impugnate, secondo la quale occorre tener conto della sostanza di un atto e non della sua forma per valutarne il carattere vincolante, non modifica tale analisi.

48 Peraltro, contrariamente a quanto asserito dalla Commissione, il fatto che il regolamento n. 659/1999 non preveda sanzioni nell'ipotesi in cui lo Stato membro non ottemperi all'ingiunzione di fornire informazioni non costituisce un elemento determinante al fine di valutare se un atto possa essere oggetto di un ricorso di annullamento.

49 Il Tribunale ha parimenti commesso un errore di diritto dichiarando, ai punti 31, 32 e 46 della citata ordinanza Deutsche Post/Commissione, nonché 30, 31 e 45 della citata ordinanza Germania/Commissione, che l'atto controverso, a causa del suo carattere preparatorio, non costituiva un atto impugnabile ai sensi della giurisprudenza.

50 A tale riguardo occorre ricordare che, senza dubbio, provvedimenti intermedi destinati a preparare la decisione finale non costituiscono, in linea di principio, atti che possono essere oggetto di un ricorso di annullamento (v. sentenze IBM/Commissione, cit., punto 10; Athinaïki Techniki/Commissione, cit., punto 42, e 26 gennaio 2010, causa C-362/08 P, Internationaler Hilfsfonds/Commissione, Racc. pag. I-669, punto 52). Tuttavia, gli atti intermedi in questione sono innanzitutto atti che esprimono un punto di vista provvisorio dell'istituzione (v., in tal senso, sentenze IBM/Commissione, cit., punto 20; 14 marzo 1990, cause riunite C-133/87 e C-150/87, Nashua Corporation e. a./Commissione e Consiglio, Racc. pag. I-719, punti 8-10; 18 marzo 1997, causa C-282/95 P, Guérin automobiles/Commissione, Racc. pag. I-1503, punto 34, nonché 22 giugno 2000, causa C-147/96, Paesi Bassi/Commissione, Racc. pag. I-4723, punto 35).

51 Un ricorso di annullamento diretto contro atti che esprimono un punto di vista provvisorio della Commissione potrebbe infatti costringere il giudice dell'Unione a valutare questioni sulle quali l'istituzione interessata non ha ancora avuto modo di pronunciarsi e anticipare, di conseguenza, l'esame del merito, confondendo in tal modo le varie fasi dei due procedimenti, amministrativo e giudiziario. Ammettere un siffatto ricorso sarebbe pertanto incompatibile con i sistemi di ripartizione delle competenze tra la Commissione ed il giudice dell'Unione e dei mezzi di ricorso, contemplati dal Trattato, oltre che con le esigenze della buona amministrazione della giustizia e del regolare svolgimento del procedimento amministrativo dinanzi alla Commissione (v. sentenza IBM/Commissione, cit., punto 20).

52 Tuttavia, nel caso di specie, un ricorso di annullamento diretto contro l'atto controverso, con il quale la Commissione chiede alle autorità tedesche informazioni concernenti i ricavi e i costi della Deutsche Post per il periodo compreso tra il 1989 e il 2007, non comporta un rischio di confusione tra le varie fasi dei procedimenti amministrativo e giudiziario (sentenza IBM/Commissione, cit., punto 20). Un siffatto ricorso di annullamento non dovrebbe infatti indurre il giudice dell'Unione a pronunciarsi relativamente all'esistenza o meno di un aiuto di Stato o alla sua eventuale compatibilità con il mercato interno.

53 Risulta inoltre dalla giurisprudenza che, parimenti, un atto intermedio non è impugnabile se si stabilisce che i suoi vizi potranno essere fatti valere nel ricorso diretto contro la decisione finale, di cui esso costituisce un atto di elaborazione. In simili circostanze, il ricorso proposto avverso la decisione che conclude il procedimento assicurerà una tutela giurisdizionale sufficiente (v. sentenze IBM/Commissione, cit., punto 12; 24 giugno 1986, causa 53/85, AKZO Chemie e AKZO Chemie UK/Commissione, Racc. pag. 1965, punto 19, nonché 9 ottobre 2001, Italia/Commissione, cit., punto 63).

54 Tuttavia, se non ricorre quest'ultima condizione, si riterrà che l'atto intermedio — indipendentemente dal fatto che esso esprima un punto di vista provvisorio dell'istituzione interessata — produca effetti giuridici autonomi e debba pertanto poter essere

oggetto di un ricorso di annullamento (v. sentenze AKZO Chemie e AKZO Chemie UK/Commissione, cit., punto 20; 28 novembre 1991, causa C-170/89, BEUC/Commissione, Racc. pag. I-5709, punti 9-11; 16 giugno 1994, causa C-39/93 P, SFEI e a./Commissione, Racc. pag. I-2681, punto 28; 9 ottobre 2001, Italia/Commissione, cit., punti 57-68, nonché Athinaïki Techniki/Commissione, cit., punto 54).

55 Nel caso di specie, occorre dichiarare che un'ingiunzione di fornire informazioni ai sensi dell'art. 10, n. 3, del regolamento n. 659/1999 produce effetti giuridici autonomi.

56 Un ricorso proposto avverso la decisione che conclude il procedimento relativo al presunto aiuto di Stato in favore della Deutsche Post non è infatti tale da assicurare alle ricorrenti una tutela giurisdizionale sufficiente.

57 A tale riguardo occorre rilevare, da un lato, che se, come sostenuto dalle ricorrenti nei casi di specie, l'ingiunzione è sproporzionata in quanto le informazioni richieste non sarebbero pertinenti alla valutazione del provvedimento statale in rapporto agli artt. 107 TFUE e 108 TFUE, i vizi dell'atto intermedio non potrebbero intaccare la legittimità della decisione finale della Commissione, poiché tale decisione non sarà fondata sulle informazioni ottenute in risposta all'ingiunzione di cui trattasi.

58 Dall'altro lato, qualora la Commissione, ai sensi dell'art. 10, n. 3, del regolamento n. 659/1999, ingiunga ad uno Stato membro di fornire le informazioni richieste, essa adotta una «decisione» ai sensi dell'art. 288 TFUE. Ne risulta che il rifiuto da parte dello Stato membro interessato di ottemperare ad una siffatta ingiunzione costituisce

un inadempimento di un obbligo ad esso incombente in forza dei Trattati ai sensi dell'art. 258 TFUE.

59 Orbene, nell'ambito di un ricorso per inadempimento, uno Stato membro destinatario di una decisione, quale un'ingiunzione di fornire informazioni, non può giustificare in modo valido la mancata esecuzione di questa sulla base della sua presunta illegittimità. È infatti nell'ambito di un distinto procedimento, vale a dire quello del ricorso di annullamento previsto dall'art. 263 TFUE, che va effettuata ogni contestazione della legittimità di una siffatta ingiunzione (v., in tal senso, sentenze 22 marzo 2001, causa C-261/99, Commissione/Francia, Racc. pag. I-2537, punto 18, e 14 febbraio 2008, causa C-419/06, Commissione/Grecia, punto 52).

60 Gli effetti dell'eventuale illegittimità dell'atto intermedio non possono quindi essere vanificati da un ricorso diretto contro la decisione finale. L'inadempimento degli obblighi risultanti dall'art. 10, n. 3, del regolamento n. 659/1999 in capo ad uno Stato membro, che non dia seguito ad un'ingiunzione di fornire informazioni, potrà infatti essere dichiarato indipendentemente dall'esito di un eventuale ricorso di annullamento diretto contro la decisione finale.

61 Va infine respinto l'argomento della Commissione secondo cui la possibilità di proporre un ricorso di annullamento avverso una decisione adottata ai sensi dell'art. 10, n. 3, del regolamento n. 659/1999 porterebbe ad una situazione in cui uno Stato membro che rifiuti di rispondere ad una richiesta di informazioni relativa ad un aiuto, notificato o meno, godrebbe di una tutela giurisdizionale più estesa qualora si tratti di un aiuto non notificato.

62 Occorre ricordare a tale proposito che l'art. 5, n. 3, del regolamento n. 659/1999 dispone che, se lo Stato membro interessato, dopo aver ricevuto un sollecito, non fornisce le informazioni richieste tramite una richiesta di informazioni della Commissione

relativa ad un aiuto notificato, o fornisce informazioni incomplete, la notifica è considerata ritirata. Alla luce di ciò, il ritiro della notifica fa sì che tale aiuto debba essere considerato come un aiuto non notificato, di modo che il rifiuto da parte dello Stato membro interessato di fornire le informazioni richieste porterà, tanto nel caso di un aiuto inizialmente notificato che nel caso di un aiuto che non sia mai stato oggetto di una notifica, all'adozione di un atto impugnabile, vale a dire una «decisione» ai sensi dell'art. 10, n. 3, del regolamento n. 659/1999.

63 Ne risulta che il Tribunale, dichiarando che l'atto controverso non poteva essere oggetto di un ricorso di annullamento, ha commesso errori di diritto. Ciò considerato, occorre accogliere i primi quattro motivi, senza che vi sia necessità di esaminare il quinto.

64 Nella causa C-463/10 P, la Commissione chiede tuttavia alla Corte, per il caso in cui essa decida che l'atto controverso costituisce un atto impugnabile ai sensi dell'art. 263 TFUE, di procedere ad una sostituzione della motivazione per quanto riguarda la citata ordinanza Deutsche Post/Commissione, indicando che il ricorso proposto dalla Deutsche Post è irricevibile poiché tale impresa non sarebbe legittimata ad agire ai sensi dell'art. 263, quarto comma, TFUE. Nell'eccezione di illegittimità sollevata dalla Commissione nella causa summenzionata, tale istituzione aveva infatti sostenuto che l'atto controverso non riguardava la Deutsche Post né direttamente né individualmente.

65 A tale riguardo occorre ricordare che, conformemente all'art. 263, quarto comma, TFUE, una persona fisica o giuridica può proporre un ricorso contro una decisione presa nei confronti di altre persone solo se tale decisione la riguarda direttamente e individualmente.

66 Per quanto concerne, innanzitutto, l'eventualità che la Deutsche Post sia direttamente interessata dall'atto controverso, che è diretto alla Repubblica federale di Germania, risulta da una giurisprudenza costante che tale condizione richiede la compresenza di due criteri cumulativi, vale a dire che il provvedimento contestato, in primo luogo, produca effetti direttamente sulla situazione giuridica del singolo e, in secondo luogo, non lasci ai propri destinatari, che sono incaricati della sua applicazione, alcun potere discrezionale quanto all'applicazione stessa, la quale ha carattere meramente automatico e deriva dalla sola normativa dell'Unione, senza intervento di altre norme intermedie (v. sentenza 10 settembre 2009, cause riunite C-445/07 P e C-455/07 P, Commissione/Ente per le Ville Vesuviane e Ente per le Ville Vesuviane/Commissione, Racc. pag. I-7993, punto 45 nonché giurisprudenza ivi citata).

67 A parere della Commissione, tale condizione non sarebbe soddisfatta nel caso di specie, poiché l'atto controverso si limiterebbe a chiedere alla Repubblica federale di Germania di fornire determinate informazioni. Tale ingiunzione non darebbe quindi luogo all'adozione di una misura nazionale avente carattere meramente automatico e risultante dalla sola normativa dell'Unione. Sarebbe il comportamento della Repubblica federale di Germania a determinare se essa intenda rivolgersi alla Deutsche Post o come intenda indurre l'impresa in questione a fornire le informazioni.

68 Nel caso di specie, occorre dichiarare che l'atto controverso riguarda direttamente la Deutsche Post ai sensi dell'art. 263, quarto comma, TFUE.

69 Da un lato, infatti, la Deutsche Post, in quanto beneficiaria del provvedimento sul quale vertono le informazioni previste dall'atto controverso e in quanto detentrice di tali informazioni, sarà costretta a dar seguito all'ingiunzione di fornire informazioni.

70 Dall'altro lato, il contenuto finale ed esaustivo delle informazioni richieste risulta dall'atto controverso stesso, senza lasciare alla Repubblica federale di Germania alcun potere discrezionale a tale riguardo.

71 Per quanto concerne l'eventualità che la Deutsche Post sia individualmente interessata dall'atto impugnato, occorre ricordare che, secondo una costante giurisprudenza della Corte, i soggetti diversi dai destinatari di una decisione possono sostenere che essa li riguardi individualmente solamente qualora detta decisione li concerna a causa di determinate qualità loro personali o di una situazione di fatto che li caratterizzi rispetto a chiunque altro e, quindi, li distingua in modo analogo ai destinatari (v., segnatamente, sentenza 22 novembre 2007, causa C-260/05 P, Sniace/Commissione, Racc. pag. I-10005, punto 53 e giurisprudenza citata).

72 A parere della Commissione, la Deutsche Post non sarebbe individualmente interessata dall'atto controverso, dal momento che esso non sarebbe diretto a tale impresa né creerebbe un qualsiasi obbligo a suo carico.

73 A tale riguardo occorre rilevare che il fatto che l'atto controverso non sia diretto alla Deutsche Post è irrilevante al fine di valutare se tale impresa sia individualmente interessata dall'atto in questione ai sensi dell'art. 263, quarto comma, TFUE.

74 Si deve inoltre rilevare che l'ingiunzione di fornire informazioni si riferisce ad un procedimento di esame di un presunto aiuto di Stato di cui la Deutsche Post avrebbe beneficiato. Le informazioni previste dall'atto controverso riguardano solo la Deutsche Post. Quest'ultima è quindi interessata individualmente da tale atto ai sensi della giurisprudenza citata al punto 71 della presente sentenza.

75 Essendo la Deutsche Post direttamente ed individualmente interessata dall'atto controverso, non occorre quindi procedere, nella causa C-463/10 P, alla sostituzione della motivazione proposta dalla Commissione.

76 Dalle suesposte considerazioni risulta che occorre accogliere l'impugnazione e annullare le ordinanze impugnate.

Sul rinvio delle cause al Tribunale

77 Risulta dall'art. 61, primo comma, dello Statuto della Corte di giustizia dell'Unione europea che, quando l'impugnazione è fondata, la Corte può statuire definitivamente sulla controversia, qualora lo stato degli atti lo consenta, oppure rinviare la causa al Tribunale affinché sia decisa da quest'ultimo.

78 La Corte dispone degli elementi necessari per statuire definitivamente, nelle due cause, sull'eccezione d'irricevibilità sollevata dalla Commissione nel giudizio di primo grado.

79 Per i motivi esposti ai punti 36-62 della presente sentenza, la summenzionata eccezione di irricevibilità, relativa al fatto che l'atto controverso non può essere oggetto di un ricorso di annullamento, dev'essere respinta. Peraltro, nei limiti in cui, nella causa T-570/08, Deutsche Post/Commissione, l'eccezione di irricevibilità verte parimenti sul fatto che l'atto controverso non riguarderebbe direttamente ed individualmente la ricorrente, nemmeno tale eccezione può essere accolta per i motivi esposti ai punti 67-75 della presente sentenza.

80 Per contro, nelle circostanze del caso di specie, la Corte non è in grado di statuire nel merito dei ricorsi proposti dalla Deutsche Post e dalla Repubblica federale di Germania.

81 Va rilevato a tale proposito che il dibattito dinanzi al Tribunale e la valutazione da esso svolta hanno avuto ad oggetto esclusivamente la ricevibilità dei ricorsi, dal momento che il Tribunale, nelle due cause, ha accolto l'eccezione di irricevibilità sollevata dalla Commissione in conformità all'art. 114, n. 1, del regolamento di procedura del Tribunale, senza impegnare la discussione nel merito e senza avviare la fase orale del procedimento.

82 Le cause devono essere pertanto rinviate al Tribunale affinché esso decida in ordine alle domande delle ricorrenti di annullamento dell'atto impugnato.

Sulle spese

83 Poiché le cause vengono rinviate dinanzi al Tribunale, occorre riservare la decisione sulle spese inerenti al presente procedimento d'impugnazione.

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

1) **Le ordinanze del Tribunale dell'Unione europea 14 luglio 2010, causa T-570/08, Deutsche Post/Commissione, e causa T-571/08, Germania/Commissione, sono annullate.**

2) Le eccezioni di irricevibilità sollevate dalla Commissione europea dinanzi al Tribunale dell'Unione europea sono respinte.

3) Le cause sono rinviate dinanzi al Tribunale dell'Unione europea affinché esso decida in ordine alle domande della Deutsche Post AG (causa T-570/08) e della Repubblica federale di Germania (causa T-571/08) dirette all'annullamento della decisione della Commissione 30 ottobre 2008, recante l'ingiunzione alla Repubblica federale di Germania di fornire informazioni nell'ambito del procedimento di aiuto di Stato a favore della Deutsche Post AG.

4) Le spese sono riservate.

Firme