Raccolta della giurisprudenza

CONCLUSIONI DELL'AVVOCATO GENERALE
ANTHONY MICHAEL COLLINS
presentate il 16 marzo 2023[1]

Cause riunite C-508/21 P e C-509/21 P

Commissione europea
contro
Dansk Erhverv (C-508/21 P),
e
Interessengemeinschaft der Grenzhändler (IGG)
contro
Dansk Erhverv,

Commissione europea (C-509/21 P)

«Impugnazione – Aiuti di Stato – Vendita di bevande in imballaggi monouso in esercizi commerciali frontalieri in Germania a residenti danesi e svedesi – Denuncia – Esenzione dall'obbligo di riscuotere un deposito cauzionale per imballaggi monouso a condizione di consumare fuori dal territorio tedesco le bevande acquistate – Mancata riscossione dell'imposta sul valore aggiunto (IVA) sull'importo del deposito cauzionale – Mancata imposizione di ammende – Decisione della Commissione di non sollevare obiezioni – Assenza di aiuto – Direttiva 94/62/CE – Serie difficoltà»

I. Introduzione

1. Da tempo immemorabile le differenze di prezzo sono alla base degli scambi commerciali e la differenza di prezzo delle bevande tra il Regno di Danimarca e la Repubblica Federale di Germania non fa eccezione. La forte concorrenza tra i commercianti di entrambi gli Stati membri ha portato la Dansk Erhverv, un'associazione commerciale che rappresenta gli interessi di imprese danesi, a presentare una denuncia di aiuto di Stato alla Commissione europea. Tale associazione ha sostenuto, tra l'altro, che le imprese concorrenti tedesche ricevevano un aiuto di Stato a causa dell'atteggiamento indulgente delle autorità di detto Stato membro nei confronti dell'applicazione della normativa tedesca sul riciclaggio dei rifiuti di imballaggio. La Commissione ha concluso che la Germania non aveva concesso aiuti di Stato. La Dansk Erhverv ha impugnato tale decisione e ha convinto il Tribunale dell'Unione europea ad annullarla. La Commissione e l'Interessengemeinschaft der Grenzhändler (in prosieguo: l'«IGG»), associazione che rappresenta gli interessi degli esercizi commerciali frontalieri tedeschi, hanno impugnato la sentenza del Tribunale dinanzi alla Corte. Le presenti conclusioni intendono suggerire alla Corte di giustizia come risolvere tutte le questioni sollevate per definire entrambi i ricorsi. Fra queste, ve

[1] Lingua originale: l'inglese.

ne è una nuova: se la Commissione abbia l'obbligo di avviare un procedimento di indagine formale ai sensi dell'articolo 108, paragrafo 2, TFUE in casi in cui l'aiuto di Stato denunciato consiste nella mancata imposizione di ammende agli operatori economici per presunte violazioni di un obbligo giuridico imprecisato.

II. Fatti e procedimento

A. Contesto delle impugnazioni

2. I punti da 1 a 27 della sentenza del Tribunale nella causa Dansk Erhverv/Commissione [2] illustrano in dettaglio il contesto di tali impugnazioni. Una sintesi è riportata di seguito.

3. Il 14 marzo 2016, la Dansk Erhverv ha presentato alla Commissione una denuncia secondo la quale la Germania avrebbe concesso un aiuto di Stato incompatibile con il mercato interno a un gruppo di negozi al dettaglio situati in prossimità del confine di tale Stato membro con la Danimarca (in prosieguo: i «negozi frontalieri»). Secondo la Dansk Erhverv, i negozi frontalieri vendevano bevande in imballaggi monouso ai consumatori, principalmente residenti in Danimarca e Svezia, che firmavano una «dichiarazione di esportazione» in cui si impegnavano a consumare le bevande e a smaltire gli imballaggi vuoti al di fuori della Germania, senza riscuotere un deposito cauzionale per tali imballaggi, come previsto dalla legge tedesca. Il presunto aiuto consisteva nella concessione da parte delle autorità di due Länder, lo Schleswig-Holstein e il Meclemburgo-Pomerania Anteriore (Germania) (in prosieguo: le «autorità regionali»), di un'esenzione di fatto dall'obbligo di riscuotere l'IVA sul valore del deposito cauzionale e di non infliggere ammende agli operatori dei negozi frontalieri che non avessero riscosso tale deposito.

4. Il 4 ottobre 2018 la Commissione ha adottato la decisione C(2018) 6315 final, relativa all'aiuto di Stato SA.44865 (2016/FC) – Germania – Presunti aiuti di Stato in favore di rivenditori di bevande situati alla frontiera tedesca (in prosieguo: la «decisione impugnata»).

5. La sezione 3.1 della decisione impugnata esaminava la mancata riscossione di un deposito cauzionale da parte dei negozi frontalieri presso il suddetto gruppo di clienti (in prosieguo: la «prima misura») [3]. Il settore della vendita al dettaglio gestiva il sistema di deposito cauzionale e i depositi cauzionali raccolti non sono mai stati assoggettati al controllo dello Stato. L'intervento dello Stato si è limitato all'obbligo, previsto dal Verordnung über die Vermeidung und Verwertung von Verpackungsabfällen (Verpackungsverordnung – VerpackV) (decreto relativo alla prevenzione e al riciclaggio dei rifiuti di imballaggio) del 21 agosto 1998 (in prosieguo: il «decreto sui rifiuti di imballaggio») [4], che recepisce la direttiva 94/62/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 20 dicembre 1994, sugli imballaggi e i rifiuti di imballaggio [5], di riscuotere il deposito cauzionale dagli acquirenti al dettaglio in determinate circostanze definite e di

[2] Sentenza del 9 giugno 2021, Dansk Erhverv / Commissione (T-47/19, EU:T:2021:331; in prosieguo: la «sentenza impugnata»).

[3] Il punto 32 della decisione impugnata afferma che la Dansk Erhverv non ha sostenuto che la mancata riscossione del deposito cauzionale rappresentava un aiuto di Stato.

[4] BGBl. 1998 I, pag. 2379.

[5] GU 1994, L 365, pag. 10.

rimborsarlo al momento della restituzione dell'imballaggio [6]. Poiché il sistema di deposito cauzionale non era finanziato con risorse statali, la Commissione ha concluso che la prima misura non costituiva un aiuto di Stato [7].

6. Nella sezione 3.2 della decisione impugnata si esaminava la mancata riscossione dell'IVA sul valore del deposito cauzionale (la «seconda misura»). Essa conteneva la conclusione secondo cui la suddetta misura non concedeva un vantaggio tramite risorse statali, poiché la mancata riscossione dell'IVA sul valore del deposito cauzionale era una conseguenza dell'applicazione delle regole generali in materia di IVA quando il deposito cauzionale non veniva riscosso [8].

7. Nella sezione 3.3 della decisione impugnata si valutava se la mancata imposizione di ammende nei confronti dei negozi frontalieri a causa delle loro presunte violazioni del decreto sui rifiuti di imballaggio (la «terza misura») costituisse un aiuto di Stato. La Commissione ha ammesso che l'esonero dall'obbligo di pagare le ammende potesse, in linea di principio, costituire un vantaggio concesso attraverso risorse statali. Ha tuttavia osservato che è insito in qualsiasi sistema giuridico che i singoli non debbano essere esposti al rischio di essere penalizzati per un comportamento legittimo [9]. Le difficoltà di interpretazione della legge sono una caratteristica di tutti i sistemi giuridici. Può pertanto rivelarsi inopportuno per le autorità, di fronte a ragionevoli dubbi sull'interpretazione di una legge, infliggere ammende per una presunta infrazione [10]. La Commissione ha osservato che le autorità regionali non hanno esonerato i negozi frontalieri dal pagamento di ammende che ritenevano altrimenti dovute. Tali autorità hanno invece ritenuto che la legge non obbligasse i negozi frontalieri a riscuotere il deposito cauzionale e che quindi non avessero commesso alcuna infrazione [11].

8. Secondo la Commissione, il decreto sui rifiuti di imballaggio mirava all'effettiva raccolta dei rifiuti di imballaggio in Germania. Tale obiettivo non richiedeva la riscossione di un deposito cauzionale sugli imballaggi monouso non smaltiti sul territorio di tale Stato membro. I negozi frontalieri si trovavano nella stessa situazione degli esportatori di bevande in lattina, che erano espressamente esentati dall'obbligo di riscuotere un deposito cauzionale [12]. Poiché le bevande venivano acquistate per essere consumate al di fuori della Germania, è improbabile che la riscossione del deposito cauzionale costituisse un incentivo per i consumatori a immettere gli imballaggi in cui erano state acquistate nel sistema di riciclaggio tedesco [13]. In tali circostanze non era irragionevole che i negozi frontalieri non riscuotessero un deposito da tali consumatori [14], né la direttiva 94/62 imponeva a uno Stato membro di garantire la riscossione di depositi sulle bevande

6 Punti da 35 a 37 della decisione impugnata. Ai sensi dell'articolo 9, paragrafo 1, del decreto sui rifiuti di imballaggio, «i distributori che commercializzano bevande in imballaggi monouso di capacità compresa tra 0,1 e 3 litri devono addebitare ai clienti un deposito cauzionale pari ad almeno EUR 0,25 per imballaggio, compresa l'imposta sul valore aggiunto. La prima frase non si applica agli imballaggi venduti ai consumatori finali al di fuori dell'ambito di applicazione territoriale del presente decreto. Il deposito cauzionale è addebitato da ogni distributore successivo, in ciascuna fase della catena commerciale, fino alla vendita dell'imballaggio al consumatore finale. I distributori indicano sugli imballaggi delle bevande vendute in imballaggi monouso soggette all'obbligo di deposito cauzionale a norma della prima frase del presente paragrafo, prima della loro commercializzazione, in modo chiaramente visibile e leggibile, che esse sono soggette al deposito cauzionale, e partecipano a un sistema di deposito cauzionale istituito a livello federale che consente ai partecipanti di gestire tra loro le richieste di rimborso dell'importo del deposito cauzionale. Quest'ultimo è rimborsato all'atto della restituzione dell'imballaggio. Esso non può essere rimborsato qualora l'imballaggio non venga restituito. (...)».

7 Punto 33 della decisione impugnata.

8 Punti da 40 a 43 della decisione impugnata.

9 Punti 45 e 47 della decisione impugnata.

10 Punti 48 e 49 della decisione impugnata.

11 Punto 50 della decisione impugnata.

12 Punti 51 e 53 della decisione impugnata.

13 Punto 54 della decisione impugnata. Il punto 59 della decisione impugnata osserva che i consumatori dovrebbero percorrere fino a 500 chilometri se volessero restituire i contenitori.

14 Punto 65 della decisione impugnata.

vendute in imballaggi monouso per il consumo al di fuori del suo territorio [15]. Secondo la Commissione, l'approccio delle autorità regionali nei confronti della mancata riscossione del deposito cauzionale in siffatte circostanze costituiva un'adeguata conciliazione degli obiettivi della direttiva 94/62, segnatamente la tutela dell'ambiente e la libera circolazione delle merci [16].

9. Sebbene le autorità federali abbiano contestato l'interpretazione della legge data dalle autorità regionali, la giurisprudenza esistente sembrava confermare l'approccio adottato da queste ultime [17]. La Commissione ha quindi considerato che le autorità regionali si trovavano ad affrontare, nel normale esercizio dei loro poteri di polizia, seri e ragionevoli dubbi riguardo alla portata e all'interpretazione dell'obbligo giuridico per i negozi frontalieri di riscuotere un deposito cauzionale. La mancata imposizione di ammende in quel caso non comportava un vantaggio concesso attraverso risorse statali [18]. Con la decisione impugnata si è quindi concluso che nessuna delle tre misure individuate e analizzate costituiva un aiuto di Stato.

B. Sentenza impugnata

10. Il 23 gennaio 2019 la Dansk Erhverv ha proposto ricorso dinanzi al Tribunale chiedendo l'annullamento della decisione impugnata. L'IGG è intervenuta a sostegno della Commissione. La Dansk Erhverv ha sostenuto che la Commissione, omettendo di avviare il procedimento d'indagine formale previsto dall'articolo 108, paragrafo 2, TFUE, nonostante l'esistenza di serie difficoltà nell'esame delle misure, aveva violato i diritti procedurali di cui la ricorrente dispone in qualità di parte interessata [19]. Nella prima parte del suo motivo unico la Dansk Erhverv ha sostenuto che la Commissione non ha esaminato la compatibilità della mancata riscossione del deposito cauzionale con l'articolo 4, paragrafo 3, TUE, la direttiva 94/62, il principio «chi inquina paga» nonché con talune disposizioni della normativa tedesca. Nella seconda parte del suddetto motivo unico, essa lamentava carenze nell'esame da parte della Commissione della mancata imposizione dell'IVA sul valore del deposito cauzionale. La terza parte verteva sul fatto che la decisione impugnata non aveva esaminato secondo i criteri richiesti la mancata imposizione di ammende da parte delle autorità regionali [20].

11. Pronunciandosi sulla prima parte, il Tribunale ha affermato che, sebbene la mancata conformità di una misura nazionale con il diritto dell'Unione diverso da quello relativo agli aiuti di Stato possa essere rilevante ai fini della valutazione della sua compatibilità con il mercato interno, essa non incide sull'esistenza di un aiuto di Stato, che deve essere accertata esclusivamente con riferimento all'articolo 107, paragrafo 1, TFUE [21]. Lo stesso ragionamento vale, a maggior ragione, per la conformità di una misura con il diritto nazionale [22]. Anche se si dimostrasse che l'esame della Commissione sulla mancata riscossione del deposito è stato insufficiente, tale difetto non potrebbe comportare l'annullamento della decisione impugnata. Il Tribunale ha quindi respinto la prima parte in quanto inconferente [23].

15 Punto 63 della decisione impugnata.

16 Punto 68 della decisione impugnata.

17 Inoltre, le autorità federali non avevano sottoposto la questione al Bundesrat (Senato federale, Germania) affinché adottasse una decisione: punti 61 e 62 della decisione impugnata.

18 Punto 69 della decisione impugnata.

19 Punto 45 della sentenza impugnata.

20 Punto 46 della sentenza impugnata.

21 Punti da 59 a 65 della sentenza impugnata.

22 Punti 68 e 69 della sentenza impugnata.

23 Punti 74 e 75 della sentenza impugnata.

12. Il Tribunale ha respinto gli argomenti relativi alla violazione di varie disposizioni del diritto dell'Unione e del diritto tedesco affrontati nell'ambito della seconda parte del motivo unico per le stesse ragioni esposte al paragrafo 11 delle presenti conclusioni [24]. La mancata applicazione dell'IVA sul valore del deposito cauzionale è stata la conseguenza indiretta ma logica della mancata riscossione del deposito cauzionale [25]. La condizione relativa all'esistenza di risorse statali non era conseguentemente soddisfatta [26].

13. Per quanto riguarda la terza parte, il Tribunale ha ritenuto che le autorità regionali non avessero inflitto ammende a causa della loro interpretazione della legge tedesca, secondo la quale i negozi frontalieri non erano tenuti a riscuotere il deposito cauzionale nelle circostanze descritte al paragrafo 3 delle presenti conclusioni. La situazione è quindi diversa da quella esaminata dalla giurisprudenza in materia di ammende come una forma di aiuti di Stato, che riguardava le autorizzazioni a porre in essere comportamenti per i quali si sarebbe incorsi altrimenti in ammende [27] e gli esoneri dal pagamento di ammende dovute avendo posto in essere tali comportamenti [28]. La Commissione ha quindi correttamente invocato un nuovo criterio giuridico, in base al quale le difficoltà di interpretazione della legislazione nazionale potrebbero, in linea di principio, corroborare la conclusione secondo cui la mancata imposizione di ammende non costituisce un aiuto di Stato. Il margine di discrezionalità delle autorità pubbliche nell'imposizione di ammende, che costituisce uno strumento di ordine pubblico, deve essere preservato, in particolare quando tali autorità si trovano di fronte a difficoltà di interpretazione della legge applicabile [29].

14. Il Tribunale ha poi qualificato tale criterio affermando che siffatte difficoltà possono giustificare la mancata imposizione di ammende solo per un periodo di tempo limitato e di durata ragionevole, durante il quale devono essere gradualmente chiariti l'ambito di applicazione e il significato della normativa applicabile [30]. Quando l'obiettivo di tale normativa è il recepimento di una direttiva, come nel caso di specie, l'imprecisione nella sua interpretazione può essere meno idonea a giustificare la constatazione dell'assenza di aiuti di Stato [31]. La decisione impugnata non ha individuato alcuna circostanza particolare che giustificasse la sussistenza dello stato di incertezza giuridica dal 2005, quando è iniziata la prassi di non imporre ammende, al 2018, quando è stata adottata la decisione impugnata [32]. Le autorità federali non si sono avvalse della procedura di chiarimento della legge mediante un rinvio al Bundesrat (Consiglio federale, Germania) [33]. Le sentenze dei giudici nazionali a sostegno dell'interpretazione delle autorità regionali sono state pronunciate nell'ambito di domande di provvedimenti provvisori [34]. Nell'ambito di tali procedimenti, i giudici nazionali avrebbero potuto sottoporre alla Corte questioni pregiudiziali relative alla conformità della mancata imposizione di ammende con il diritto dell'Unione [35].

[24] Punto 88 della sentenza impugnata.

[25] Punto 96 della sentenza impugnata.

[26] Punti da 89 a 97 della sentenza impugnata. Il Tribunale ha richiamato la sentenza del 17 marzo 1993, Sloman Neptun, C-72/91 e C-73/91 EU:C:1993:97, punto 21).

[27] Sentenza del 14 gennaio 2015, Eventech (C-518/13, EU:C:2015:9).

[28] Sentenze del 1º dicembre 1998, Ecotrade (C-200/97, EU:C:1998:579) e dell'8 settembre 2011, Commissione / Paesi Bassi (C-279/08 P, EU:C:2011:551).

[29] Punti da 130 a 136 della sentenza impugnata.

[30] Punto 143 della sentenza impugnata.

[31] Punto 144 della sentenza impugnata.

[32] Punto 149 della sentenza impugnata.

[33] Punti da 150 a 152 della sentenza impugnata.

[34] Punti 153 e 154 della sentenza impugnata.

[35] Punto 155 della sentenza impugnata.

15. Per questi motivi, il Tribunale ha concluso che la decisione impugnata era viziata da errori di diritto, in quanto essa non aveva esaminato se le difficoltà di interpretazione addotte dalle autorità regionali fossero temporanee e inerenti a un processo di graduale chiarimento delle norme [36]. In ogni caso, la decisione impugnata non poteva fondarsi su un criterio basato sull'esistenza di difficoltà di interpretazione della legge applicabile, poiché le autorità regionali non avevano invocato tali difficoltà per giustificare la mancata imposizione di ammende, ma avevano invece ritenuto che i negozi frontalieri non avessero l'obbligo giuridico di riscuotere il deposito cauzionale [37].

16. Il Tribunale ha quindi accolto la terza parte del motivo unico dedotto dalla Dansk Erhverv, in quanto la Commissione si era trovata di fronte a serie difficoltà nel valutare l'esistenza di un aiuto di Stato nella mancata imposizione di ammende da parte delle autorità regionali [38]. Poiché la mancata riscossione dell'IVA sull'importo del deposito cauzionale era inerente alla mancata riscossione del deposito stesso, che era indissociabile dalla mancata imposizione delle ammende, il Tribunale ha annullato la decisione impugnata nel suo complesso [39].

C. Sulle impugnazioni

17. Il 18 agosto 2021 la Commissione e l'IGG hanno proposto impugnazione avverso la sentenza del Tribunale nelle cause C-508/21 P e C-509/21 P, rispettivamente. L'IGG è successivamente intervenuta a sostegno dell'impugnazione della Commissione nella causa C-508/21 P. La Dansk Erhverv si è costituita come parte convenuta nei procedimenti d'impugnazione e chiede che entrambi i ricorsi siano respinti. La Corte ha riunito le cause C-508/21 P e C-509/21 P ai fini della fase scritta, della fase orale e della sentenza. Le parti hanno svolto le loro difese orali e hanno risposto ai quesiti scritti e orali della Corte durante l'udienza del 7 dicembre 2022.

III. Analisi

18. Esaminerò i motivi nel seguente ordine: in primo luogo, l'asserita insufficienza e contraddittorietà della motivazione della sentenza impugnata; in secondo luogo, l'errore di diritto nell'annullare in toto la decisione impugnata; in terzo luogo, l'errore di diritto nel ritenere che la Commissione si sia trovata di fronte a serie difficoltà nell'esame della mancata imposizione di ammende da parte delle autorità regionali.

A. Motivazione della sentenza impugnata

1. Argomenti delle parti

19. Con il secondo motivo, la Commissione, sostenuta dall'IGG, deduce che la sentenza impugnata è viziata da motivazione carente e contraddittoria, in quanto annulla in toto la decisione impugnata a seguito della constatazione che la Commissione si è trovata di fronte a serie difficoltà nel valutare l'esistenza di un aiuto di Stato nella mancata imposizione di ammende da parte delle autorità regionali. Il Tribunale non ha spiegato perché ha ritenuto che le tre misure

[36] Punto 157 della sentenza impugnata.

[37] Punti da 160 a 163 della sentenza impugnata.

[38] Punto 237 della sentenza impugnata.

[39] Punto 238 della sentenza impugnata.

che compongono la decisione impugnata fossero indissociabili e, in particolare, in che modo gli errori individuati in relazione alla terza misura incidessero sulla validità della valutazione della Commissione della prima e della seconda misura.

20. Con il sesto motivo d'impugnazione, l'IGG sostiene che la sentenza impugnata si contraddice, in quanto annulla la decisione impugnata nel suo complesso, nonostante abbia contemporaneamente concluso che la mancata applicazione dell'IVA sull'importo del deposito cauzionale non comportava l'utilizzo di risorse statali.

21. La Dansk Erhverv sostiene che la Corte dovrebbe respingere il motivo d'impugnazione che fa riferimento alla motivazione della sentenza impugnata, in quanto al punto 238 sono indicate chiaramente le ragioni per cui il Tribunale ha ritenuto che le tre misure esaminate dalla decisione impugnata fossero inscindibili.

2. Analisi

22. Secondo una giurisprudenza consolidata, l'obbligo di motivare l'adozione di un provvedimento costituisce una formalità sostanziale che deve essere distinta dalla legittimità nel merito della motivazione impiegata [40].

23. La Corte ha costantemente statuito che la motivazione di una sentenza del Tribunale deve essere chiara e inequivocabile, per consentire agli interessati di conoscerla e alla Corte di esercitare il proprio sindacato [41]. La presenza di contraddizioni o lacune nella motivazione di una sentenza del Tribunale costituisce una questione di diritto che può essere sollevata nell'ambito di un'impugnazione [42].

24. Mentre al punto 237 della sentenza impugnata è stata accolta la terza parte del motivo unico a causa delle serie difficoltà incontrate dalla Commissione nell'esame della questione della mancata imposizione di ammende, il punto successivo ha affrontato le conseguenze di tale constatazione sulla decisione impugnata, utilizzando i seguenti termini: «Atteso che la mancata riscossione dell'IVA è inerente alla mancata riscossione del deposito cauzionale, a sua volta indissociabile dalla mancata imposizione di un'ammenda alle imprese che non riscuotono detto deposito, occorre annullare la decisione impugnata nel suo complesso».

25. Il punto 238 della sentenza impugnata lascia quindi intendere che il Tribunale ha concluso che i tre provvedimenti erano indissociabili, per cui l'accoglimento della terza parte del motivo unico ha portato all'annullamento della decisione impugnata. Tale punto non afferma esplicitamente che le tre misure individuate dalla Commissione sono indissociabili, ma tale deduzione può essere tratta dalla giurisprudenza ivi citata [43]. La suddetta constatazione costituisce anche il presupposto per la decisione di annullare la decisione impugnata nel suo complesso.

26. La Commissione, sostenuta dall'IGG, deduce che la sentenza non fornisce alcuna motivazione su come il Tribunale sia giunto a tale conclusione.

[40] Sentenza del 10 marzo 2022, Commissione/Freistaat Bayern e a. (C-167/19 P e C-171/19 P, EU:C:2022:176, punto 77 e giurisprudenza ivi citata).

[41] Sentenza del 19 dicembre 2019, HK/Commissione (C-460/18 P, EU:C:2019:1119, punto 38 e giurisprudenza ivi citata).

[42] Ibidem, punto 39 e giurisprudenza ivi citata.

[43] Sentenza del 10 dicembre 2002, Commissione/Consiglio (C-29/99, EU:C:2002:734, punto 45).

27. Per valutare la fondatezza di tale critica è necessario esaminare gli elementi costitutivi della decisione impugnata, descritti ai paragrafi da 5 a 9 delle presenti conclusioni. Dal suo contenuto e dalla sua struttura emerge chiaramente che la Commissione ha esaminato e si è pronunciata sull'esistenza di un aiuto di Stato in relazione a tre misure distinte e separate. La sentenza impugnata non spiega in alcun modo come la constatazione della possibile natura di aiuto di Stato di una delle suddette tre misure potesse influire sull'esistenza di un aiuto di Stato in una delle altre due, così da giustificare l'annullamento dell'intera decisione. Si può inoltre osservare che la natura e la portata dell'impugnazione della Commissione nella causa C-508/21 P dimostrano in modo convincente che l'annullamento della decisione impugnata nel suo complesso, a differenza della parte della stessa dichiarata illegittima dal Tribunale, ha conseguenze pratiche sul modo in cui tale istituzione potrebbe esercitare i propri poteri ai sensi dell'articolo 108, paragrafo 3, TFUE.

28. Vi sono altre due evidenze di contraddizioni significative nell'approccio del Tribunale. In primo luogo, ai punti 74 e 75 della sentenza impugnata è stata respinta in quanto inconferente la prima parte del motivo unico relativa all'«esame insufficiente da parte della Commissione della misura consistente nella mancata riscossione del deposito cauzionale». In secondo luogo, ai punti da 89 a 105 della sentenza impugnata si afferma che «la Commissione poteva fondatamente concludere (...) che la condizione relativa alle risorse statali non era soddisfatta per quanto riguarda la mancata riscossione dell'IVA relativa al deposito cauzionale» e, di conseguenza, ha respinto la seconda parte del motivo unico. La sentenza non spiega come tali conclusioni possano conciliarsi con l'annullamento della prima e della seconda misura insieme alla terza. In assenza di una chiara spiegazione del contrario, queste constatazioni sembrano contraddire la conclusione cui è giunto il Tribunale al punto 238 della sentenza.

29. Pertanto, consiglio alla Corte di accogliere sia il secondo motivo d'impugnazione della Commissione, sostenuto dall'IGG, sia la prima parte del sesto motivo d'impugnazione dell'IGG, secondo cui la sentenza impugnata è viziata da una motivazione carente e contraddittoria, e va annullata su tale base.

B. Errori di diritto nell'annullamento della decisione impugnata nel suo complesso

1. Argomenti delle parti

30. Con il primo e il terzo motivo, la Commissione sostiene che il Tribunale ha commesso un errore di diritto quando ha annullato la decisione impugnata nel suo complesso, pur avendo ritenuto fondato solo il motivo della ricorrente relativo alla mancata imposizione di ammende. La Commissione sostiene che le tre misure analizzate nella decisione impugnata sono scindibili. Le tre misure comportano l'applicazione di regimi giuridici diversi e coinvolgono soggetti diversi. La decisione impugnata analizzava le misure in tre sezioni distinte come autonome e indipendenti l'una dall'altra. Gli errori individuati dal Tribunale in relazione alla terza misura non possono quindi influire sulla valutazione della Commissione circa la validità della prima e della seconda misura. L'annullamento della decisione impugnata deve quindi limitarsi a constatare che la Commissione si è trovata di fronte a serie difficoltà nell'esame della mancata imposizione delle ammende. Nella seconda parte del sesto motivo d'impugnazione dell'IGG si sostiene inoltre che, annullando la decisione impugnata nel suo complesso, la sentenza impugnata ha erroneamente omesso di applicare il concetto di separabilità.

31. La Dansk Erhverv chiede il rigetto di tali motivi d'impugnazione per tre ragioni. In primo luogo, la separabilità della decisione impugnata dipende dalla presenza di collegamenti inestricabili tra le tre misure considerate, non dalla sua struttura. Il punto 71 della decisione impugnata dimostra che l'interpretazione del decreto sui rifiuti di imballaggio da parte delle autorità regionali fornisce un collegamento comune tra tali misure. Le tre misure non comportavano l'applicazione di regimi giuridici diversi né coinvolgevano soggetti diversi. Solo le autorità tedesche competenti possono far rispettare l'obbligo di riscuotere il deposito cauzionale, di applicare l'IVA su di esso e di imporre ammende in caso di violazione di tali obblighi. In secondo luogo, la separabilità della decisione impugnata non richiede di constatare che ciascuno degli elementi di una presunta misura di aiuto contenga un aiuto di Stato quando sono analizzati indipendentemente l'uno dall'altro. In terzo luogo, dai punti 96 e 132 della sentenza impugnata risulta che la mancata riscossione dell'IVA sul valore del deposito cauzionale e la mancata imposizione delle ammende sono conseguenze della mancata riscossione del deposito cauzionale.

2. Analisi

32. Secondo una giurisprudenza costante della Corte, l'accoglimento di un motivo a sostegno di un ricorso di annullamento non comporta automaticamente l'annullamento in toto dell'atto impugnato, che non può essere disposto quando un motivo accolto, avendo ad oggetto unicamente un aspetto specifico di quell'atto, è tale da fondare solo un annullamento parziale [44]. Tale annullamento parziale è possibile solo quando gli elementi oggetto di annullamento possono essere separati dal resto dell'atto impugnato. Tale requisito non è soddisfatto quando l'annullamento parziale di un atto ne modifica la sostanza, il che deve essere accertato con riferimento a criteri oggettivi e non all'intento soggettivo dell'autorità che lo ha adottato [45].

33. Il punto 238 della sentenza impugnata indica che le tre misure sono indissociabili. Come evidenziato ai paragrafi da 5 a 9 delle presenti conclusioni, la decisione impugnata ha analizzato le tre misure in tre sezioni distinte e ha concluso che ciascuna di esse non costituiva aiuto di Stato per motivi diversi. Sebbene l'esistenza di un obbligo per i negozi frontalieri di riscuotere il deposito cauzionale sia rilevante per l'analisi delle tre misure con riferimento alle norme sugli aiuti di Stato, non ne consegue che ciascuna di queste misure soddisfi automaticamente le condizioni di cui all'articolo 107, paragrafo 1, TFUE [46]. La prima misura riguardava accordi privati tra imprese private che non impiegano risorse statali, cosa che le parti non contestano. La seconda è la conseguenza giuridica del mancato addebito ai consumatori di un deposito cauzionale per l'acquisto di imballaggi per bevande riutilizzabili. La terza riguarda l'esercizio di competenze di polizia da parte di un'autorità pubblica in merito all'imposizione di ammende a persone per un comportamento che, a suo avviso, non costituisce una violazione della legge, in casi in cui l'interpretazione di tale legge è incerta. Contrariamente a quanto sostiene la Dansk Erhverv, una visione obiettiva della natura e del contenuto delle tre misure analizzate dalla decisione

[44] Sentenze dell'11 dicembre 2008, Commissione/Departement du Loiret (C-295/07 P, EU:C:2008:707, punto 104) e del 6 dicembre 2012, Commissione/Verhuizingen Coppens (C-441/11 P, EU:C:2012:778, punto 37).

[45] Sentenze dell'11 dicembre 2008, Commissione/Departement du Loiret (C-295/07 P, EU:C:2008:707, punti 105 e 106) e del 6 dicembre 2012, Commissione / Verhuizingen Coppens (C-441/11 P, EU:C:2012:778, punto 38).

[46] In primo luogo, deve trattarsi di un intervento dello Stato o effettuato attraverso risorse statali. In secondo luogo, la misura deve favorire il beneficiario. In terzo luogo, essa deve favorire determinate imprese o la produzione di determinati beni rispetto ad altre che si trovano in una situazione giuridica e fattuale analoga (selettività). In quarto luogo, deve essere atta ad incidere sugli scambi tra Stati membri. In quinto luogo, essa deve falsare o minacciare di falsare la concorrenza (v., in tal senso, sentenze del 24 luglio 2003, Altmark Trans e Regierungspräsidium Magdeburg, C-280/00, EU:C:2003:415, punti 74 e 75 e del 3 marzo 2005, Heiser, C-172/03, EU:C:2005:130, punto 40).

impugnata porta a concludere che ciascuna di esse aveva un carattere distinto e conseguenze diverse. In tali circostanze, un annullamento parziale della decisione impugnata non altererebbe la sostanza di ciascuna delle tre decisioni ivi contenute.

34. La conclusione che il Tribunale ha commesso un errore di diritto annullando la decisione impugnata nel suo complesso è supportata da due ulteriori osservazioni che riguardano la prima e la seconda misura. In primo luogo, come sostiene la Commissione, nessuna delle tre parti del motivo unico della Dansk Erhverv era diretta contro la constatazione che la prima misura non costituiva un vantaggio concesso attraverso risorse statali. In secondo luogo, i punti 96 e 97 della sentenza impugnata hanno inequivocabilmente respinto la seconda parte del motivo unico della Dansk Erhverv, ritenendo che la Commissione fosse pienamente legittimata a concludere che la seconda misura non mirava a conferire un vantaggio a determinate imprese attraverso risorse statali, facendo riferimento alla sentenza della Corte nella causa Sloman Neptun [47]. È tutt'altro che chiaro come gli errori di diritto che il Tribunale ha individuato nel suo esame della valutazione della Commissione sulla mancata imposizione di ammende possano influire sulla validità di una di queste conclusioni.

35. L'argomento dedotto dalla Dansk Erhverv, secondo cui, ai fini del criterio di separabilità, non è necessario che ciascuna delle misure analizzate costituisca un aiuto di Stato se considerata isolatamente, si basa su una lettura errata della giurisprudenza citata a sostegno di tale affermazione.

36. Nella causa Commissione/Paesi Bassi e ING Groep [48], il governo dei Paesi Bassi ha notificato alla Commissione un piano di ristrutturazione per un istituto di credito che constava di tre misure: un apporto di capitale, una misura relativa agli attivi deteriorati e, successivamente, una modifica delle condizioni di rimborso dell'apporto di capitale. La Commissione ha dichiarato le misure compatibili con il mercato interno a condizione che venissero assunti determinati impegni. Avendo constatato che la Commissione era incorsa in un errore nel valutare la modifica delle condizioni di rimborso dell'apporto di capitale, che aveva considerato come «aiuto aggiuntivo», il Tribunale ha annullato l'intero dispositivo della sua decisione. A seguito di impugnazione, la Corte ha stabilito che, data l'impossibilità di determinare l'importo esatto dell'«aiuto aggiuntivo», un annullamento parziale del dispositivo della decisione impugnata ne avrebbe modificato la sostanza [49]. L'«aiuto aggiuntivo» faceva parte integrante della valutazione della Commissione sugli impegni richiesti per ritenere l'aiuto compatibile con il mercato interno [50]. Qualora l'«aiuto aggiuntivo» non fosse stato un aiuto di Stato, o se lo fosse stato in misura inferiore, si sarebbero potuti richiedere meno impegni per ritenere compatibili le altre misure. Tale situazione di fatto non ha alcuna somiglianza con il caso di specie, in cui l'accoglimento della terza parte del motivo unico della Dansk Erhverv imporrebbe alla Commissione di avviare il procedimento di indagine formale ai sensi dell'articolo 108, paragrafo 2, TFUE solo in relazione alla terza misura. La sentenza nella causa Trapeza Eurobank Ergasias [51] non fornisce alcun supporto alla tesi della Dansk Erhverv, poiché tale sentenza non riguardava l'annullamento parziale di un provvedimento.

[47] Sentenza del 17 marzo 1993, Sloman Neptun (C-72/91 e C-73/91, EU:C:1993:97). Ritengo che il Tribunale abbia correttamente approvato il riferimento, da parte della Commissione, alla suddetta sentenza. Pertanto, suggerisco alla Corte di respingere in quanto infondata la richiesta della Dansk Erhverv di sostituire i motivi di cui ai punti da 96 a 105 della sentenza impugnata.

[48] Sentenza del 3 aprile 2014, Commissione/Paesi Bassi e ING Groep (C-224/12 P, EU:C:2014:213).

[49] Ibidem, punto 58.

[50] Ibidem, punto 62.

[51] Sentenza del 16 aprile 2015, Trapeza Eurobank Ergasias (C-690/13, EU:C:2015:235).

37. La Dansk Erhverv sostiene infine che esiste un nesso tra le tre misure, in quanto la mancata riscossione dell'IVA sul valore del deposito cauzionale e la mancata imposizione di ammende erano indissociabili dalla mancata riscossione del deposito cauzionale. Suggerisco alla Corte di respingere tale argomentazione per le ragioni esposte al paragrafo 33 delle presenti conclusioni.

38. Propongo pertanto alla Corte di accogliere sia il primo che il terzo motivo d'impugnazione della Commissione, nonché la seconda parte del sesto motivo d'impugnazione dell'IGG. Di conseguenza, propongo alla Corte di annullare la sentenza impugnata sulla base del fatto che, annullando la decisione impugnata nel suo complesso, il Tribunale è incorso in un errore di diritto nell'interpretazione e nell'applicazione della nozione di separabilità.

C. Errori di diritto relativi all'esistenza di serie difficoltà nell'esame della mancata imposizione di ammende

39. Nell'impugnazione nella causa C-509/21 P, l'IGG fa valere cinque motivi secondo i quali il Tribunale sarebbe incorso in diversi errori di diritto per quanto riguarda l'esistenza di serie difficoltà che la Commissione ha incontrato nell'esame della mancata imposizione di ammende da parte delle autorità regionali.

40. Tali cinque motivi devono essere valutati alla luce degli obblighi imposti alla Commissione quando ricorre al procedimento di esame preliminare ai sensi dell'articolo 108, paragrafo 3, TFUE. Il procedimento previsto all'articolo 108, paragrafo 2, TFUE si applica qualora la Commissione si trovi in serie difficoltà nel valutare se un aiuto sia compatibile con il mercato interno. La Commissione può ricorrere al procedimento di cui all'articolo 108, paragrafo 3, TFUE solo se, dopo un esame preliminare, è in grado di accertare l'assenza di aiuti o la compatibilità con il mercato interno di eventuali aiuti siffatti. Se tale esame preliminare induce la Commissione a formulare una conclusione opposta o non le consente di superare tutte le difficoltà nel determinare la compatibilità di tale aiuto con il mercato interno, essa ha l'obbligo di chiedere il parere delle parti interessate e di avviare a tal fine il procedimento di cui all'articolo 108, paragrafo 2, TFUE [52]. La Commissione è tenuta a condurre un esame diligente e imparziale delle misure di cui trattasi, in modo che, al momento della decisione finale sull'esistenza di un aiuto e/o sulla sua incompatibilità o illegittimità, disponga di informazioni il più possibile complete e affidabili [53]. Nel determinare l'esistenza e la legittimità di un aiuto di Stato, la Commissione potrebbe essere obbligata ad andare oltre l'esame dei fatti e degli elementi di diritto di cui è venuta a conoscenza: essa non è tenuta, di propria iniziativa e in mancanza di qualsiasi elemento di prova in tal senso, a ricercare tutte le informazioni che potrebbero presentare un nesso con la causa di cui è investita [54].

41. In un ricorso di annullamento di una decisione di cui all'articolo 108, paragrafo 3, TFUE, i giudici dell'Unione devono stabilire se la valutazione da parte della Commissione delle informazioni e degli elementi di prova di cui disponeva durante l'esame preliminare avrebbe dovuto sollevare dubbi oggettivi sulla qualificazione di una misura, poiché è l'esistenza di tali difficoltà che fa scattare l'obbligo di avviare la procedura di cui all'articolo 108, paragrafo 2, TFUE [55]. Poiché il criterio delle difficoltà serie è oggettivo, la loro sussistenza deve essere

[52] Sentenza del 17 novembre 2022, Irish Wind Farmers' Association e a./Commissione (C-578/21 P, non pubblicata, EU:C:2022:898, punti 53 e 60 e giurisprudenza ivi citata).

[53] Ibidem, punto 57.

[54] Ibidem, punto 58.

[55] Ibidem, punto 55.

individuata con riferimento alle circostanze in cui la decisione della Commissione è adottata in esito all'esame preliminare e alle valutazioni sulle quali si è fondata la Commissione in tale contesto [56].

1. Errori di diritto relativi alla mancata imposizione di ammende in caso di difficoltà di interpretazione della legge

a) Argomenti delle parti

42. Con il primo, secondo e terzo motivo d'impugnazione, che possono essere esaminati congiuntamente, l'IGG sostiene che il Tribunale ha snaturato la decisione impugnata ed è incorso in un errore di diritto nell'esaminare la mancata imposizione di ammende ai negozi frontalieri da parte delle autorità regionali. La valutazione del Tribunale ha ignorato la necessità di un nesso sufficientemente diretto tra un vantaggio e il bilancio dello Stato. Inoltre, l'imposizione di ammende era impossibile nelle circostanze date. In primo luogo, le autorità regionali avevano ritenuto che non vi fosse alcun obbligo giuridico per i negozi frontalieri di riscuotere il deposito cauzionale. In secondo luogo, se tale obbligo fosse esistito, le sanzioni per la violazione dello stesso avrebbero potuto essere imposte solo nel caso in cui i soggetti coinvolti avessero agito deliberatamente o per negligenza, come ammesso ai punti da 140 a 142 della sentenza impugnata.

43. Sebbene il Tribunale abbia riconosciuto che, in linea di principio, era opportuno che la Commissione si basasse su un nuovo criterio giuridico per stabilire se nei casi in cui vi fossero difficoltà di interpretazione della legge venisse concesso un vantaggio mediante risorse statali, esso è incorso in errore nel ritenere che tale criterio non si applicasse per il fatto che le autorità regionali non avevano fatto valere tali difficoltà. Il Tribunale è inoltre incorso in un errore di diritto nello stabilire che tali difficoltà possano giustificare la mancata imposizione di ammende solo per un periodo limitato, durante il quale deve essere chiarita l'interpretazione della normativa applicabile. Il Tribunale ha commesso un ulteriore errore di diritto, in quanto ha imposto alla Commissione di indagare in modo esaustivo sull'esistenza di un obbligo di riscossione del deposito cauzionale in base alla normativa tedesca, indagine che equivarrebbe a un'ingerenza nelle competenze delle autorità e dei giudici nazionali.

44. La Dansk Erhverv sostiene che il primo, il secondo e il terzo motivo d'impugnazione dell'IGG dovrebbero essere respinti. Essa sostiene che, nella misura in cui l'IGG contesta il contenuto della legislazione tedesca, i suoi motivi d'impugnazione sono irricevibili. La suddetta questione esula dalla competenza della Corte, a meno che l'IGG non dimostri che la sentenza impugnata abbia snaturato la normativa tedesca applicabile.

45. Secondo la Dansk Erhverv, il Tribunale ha correttamente ritenuto probabile l'imposizione di ammende nel caso in cui un'impresa si sia ripetutamente rifiutata di riscuotere il deposito cauzionale. Il Tribunale ha inoltre correttamente respinto la possibilità per la Commissione di invocare le ragionevoli difficoltà di interpretazione del diritto da parte delle autorità nazionali nei casi in cui queste ultime non avevano invocato tali difficoltà. In ogni caso, tali autorità non possono invocare indefinitamente difficoltà di tale natura. Nel caso di cui trattasi, le autorità tedesche non avevano fatto nulla per chiarire la normativa. La sentenza impugnata non ha imposto alla Commissione un onere investigativo eccessivamente gravoso.

[56] Sentenza del 3 settembre 2020, Vereniging tot Behoud van Natuurmonumenten in Nederland e a./Commissione (C-817/18 P, EU:C:2020:637, punto 79).

46. La Dansk Erhverv chiede inoltre alla Corte di sostituire la motivazione di cui ai punti da 135 a 138 della sentenza impugnata nel senso che l'introduzione di un nuovo criterio da parte della Commissione sarebbe di per sé la prova che essa ha incontrato serie difficoltà nella valutazione dell'esistenza di un aiuto di Stato nell'ambito dell'esame preliminare da essa condotto ai sensi dell'articolo 108, paragrafo 3, TFUE.

b) Analisi

47. Secondo una giurisprudenza consolidata, l'esenzione dall'obbligo di pagamento di ammende dovute può costituire un vantaggio concesso mediante risorse statali [57]. È inoltre accettato che in qualsiasi sistema giuridico i soggetti di diritto non possono essere esposti al rischio di sanzioni per comportamenti ammessi come leciti [58].

48. Nell'ambito della presente impugnazione, si pone la questione se i negozi frontalieri fossero legalmente obbligati a riscuotere il deposito cauzionale e, in caso affermativo, se la mancata riscossione di quest'ultimo avrebbe dovuto comportare l'imposizione di ammende da parte delle autorità competenti a tal fine. Qualora l'esistenza di un siffatto obbligo giuridico fosse stata chiaramente accertata, la sentenza impugnata non potrebbe essere viziata da un errore per avere concluso che la Commissione era venuta meno agli obblighi ad essa incombenti in forza del procedimento di cui all'articolo 108, paragrafo 3, TFUE.

49. Osservo subito che al punto 172 della sentenza impugnata si afferma che «per quanto riguarda il diritto dell'Unione, la Commissione ha indicato, nella decisione impugnata (punto 67), che la direttiva 94/62 non prevedeva alcuna eccezione che giustificasse la mancata applicazione del deposito cauzionale ai negozi frontalieri». La decisione impugnata aveva in effetti concluso che l'articolo 7, paragrafo 1, della direttiva 94/62 non obbliga uno Stato membro a richiedere la riscossione di un deposito cauzionale agli acquirenti al dettaglio di imballaggi monouso ai fini del consumo di bevande al di fuori del suo territorio, come confermato dalla Commissione in udienza [59].

50. Concordo con l'interpretazione dell'articolo 7, paragrafo 1, della direttiva 94/62 nella decisione impugnata. Tale articolo stabilisce che gli Stati membri devono garantire l'introduzione di sistemi di restituzione e/o raccolta degli imballaggi usati e/o dei rifiuti di imballaggio generati dal consumatore. Detti sistemi devono applicarsi ai prodotti importati in condizioni non discriminatorie, al fine di evitare ostacoli agli scambi o distorsioni della concorrenza. In risposta alle domande della Corte, la Commissione ha espresso il parere che quando i consumatori residenti in uno Stato membro acquistano imballaggi per bevande in un altro Stato membro al fine di consumarne il contenuto nello Stato membro di residenza, gli imballaggi vuoti diventano rifiuti in quest'ultimo Stato membro [60]. In questo modo l'articolo 7, paragrafo 1, della direttiva 94/62 concilia le esigenze di tutela dell'ambiente con quelle della libera circolazione delle merci.

51. In base a tale interpretazione dell'articolo 7, paragrafo 1, della direttiva 94/62, le autorità nazionali non sono obbligate a richiedere la riscossione di un deposito cauzionale in circostanze come quelle che hanno dato origine alla presente impugnazione. La Corte ha osservato che un

[57] V., in tal senso, sentenze del 1º dicembre 1998, Ecotrade (C-200/97, EU:C:1998:579, punti 42 e 43); del 17 giugno 1999, Piaggio (C-295/97, EU:C:1999:313, punti 41 e 42), e dell'8 settembre 2011, Commissione/Paesi Bassi (C-279/08 P, EU:C:2011:551, punto 106).

[58] Sentenza del 14 gennaio 2015, Eventech (C-518/13, EU:C:2015:9, punto 36).

[59] V. punti 54 e da 63 a 68, nonché nota 19 della decisione impugnata. V. altresì paragrafo 8 delle presenti conclusioni.

[60] Per quanto riguarda la nozione di «rifiuto», v., per analogia, sentenze del 3 ottobre 2013, Brady (C-113/12, EU:C:2013:627) e del 17 novembre 2022, Porr Bau (C-238/21, EU:C:2022:885).

sistema di deposito cauzionale può raggiungere gli obiettivi perseguiti dalla direttiva 94/62 solo se i consumatori che hanno versato un deposito cauzionale possono facilmente recuperarne l'importo senza dover tornare al luogo di acquisto iniziale [61]. In quest'ottica, la vendita di bevande in lattina nei negozi frontalieri a consumatori che firmano una dichiarazione di esportazione è analoga alla vendita di beni a commercianti per l'esportazione per i quali il venditore non ha l'obbligo di riscuotere un deposito cauzionale.

52. Ai punti da 50 a 53 della decisione impugnata si osserva che le autorità regionali non hanno esonerato i negozi frontalieri dall'imposizione di ammende, in quanto avevano ritenuto di non essere obbligati a riscuotere il deposito cauzionale con riferimento al decreto sui rifiuti di imballaggio e di non aver quindi commesso alcuna infrazione. L'obiettivo del decreto sui rifiuti di imballaggio di promuovere un'efficace raccolta di tali rifiuti in Germania non richiedeva la riscossione di un deposito cauzionale sugli imballaggi riutilizzabili il cui contenuto era stato acquistato per essere consumato al di fuori della Germania. Come osservato al paragrafo 51 delle presenti conclusioni, i negozi frontalieri si trovavano in circostanze analoghe a quelle degli esportatori di bevande in lattina, che non erano tenuti a riscuotere un deposito cauzionale.

53. Nella decisione impugnata, benché si sia ritenuto che l'interpretazione delle autorità regionali delle norme applicabili fosse ragionevole sia dal punto di vista del diritto dell'Unione che da quello del diritto tedesco, per le ragioni esposte al paragrafo 8 delle presenti conclusioni si è tenuto conto del fatto che le autorità federali avevano contestato tale interpretazione. È in tale contesto che nella decisione impugnata è stato esaminato se la terza misura costituisse un aiuto di Stato qualora l'interpretazione delle autorità regionali si fosse rivelata errata. I punti da 56 a 60 della decisione impugnata evidenziano l'esistenza di due orientamenti giuridici contrastanti sull'obbligo di riscossione dei depositi cauzionali. Secondo il punto 61 della decisione impugnata, la giurisprudenza esistente sosteneva la posizione delle autorità regionali. Al punto 62 della decisione impugnata si osservava che le autorità federali non avevano fatto ricorso alla procedura che consente al Bundesrat (Consiglio federale) di pronunciarsi sull'interpretazione del diritto nazionale nelle controversie tra autorità federali e regionali.

54. Alla luce di queste osservazioni, ai punti 69 e 70 della decisione impugnata si conclude che, sebbene i negozi frontalieri fossero tenuti, in base alla normativa tedesca, a riscuotere il deposito cauzionale, la mancata imposizione di ammende non costituiva un vantaggio concesso tramite risorse statali per quattro ragioni. In primo luogo, l'esistenza di seri e ragionevoli dubbi sull'interpretazione del decreto sui rifiuti di imballaggio. In secondo luogo, l'assenza di chiarimenti su tale interpretazione mediante procedimenti giurisdizionali o altre procedure finalizzate a tale scopo. In terzo luogo, il fatto che le autorità regionali avevano applicato la loro interpretazione a tutti gli operatori che si trovavano in circostanze simili. In quarto luogo, il fatto che l'interpretazione data dalle autorità regionali al decreto sui rifiuti di imballaggio non era in contrasto con la direttiva 94/62.

55. Tralasciando la questione se la sentenza impugnata abbia correttamente qualificato il comportamento delle autorità regionali come concessione di una «deroga» senza alcuna base giuridica specifica [62] e se tale interpretazione fosse errata [63], come sostiene l'IGG, i punti da 135

[61] V., in tal senso, sentenza del 14 dicembre 2004, Radlberger Getränkegesellschaft e S. Spitz (C-309/02, EU:C:2004:799, punto 46).

[62] V. punti 133, 134, 173 e 181 della sentenza impugnata. Osservo che il fatto che le autorità competenti, in determinate circostanze, interpretino la legge e concludano che non ne deriva alcun obbligo non equivale a una deroga, ma fa piuttosto parte del processo ordinario di interpretazione e applicazione della legge.

[63] Contrariamente a quanto riportato ai punti 170 e 171 della sentenza impugnata, la Commissione non ha ritenuto che l'articolo 9, paragrafo 1, del decreto sui rifiuti di imballaggio imponga ai negozi frontalieri di riscuotere un deposito cauzionale: v. paragrafo 52 delle presenti conclusioni.

a 138 della stessa sentenza ammettono che la normativa nazionale applicabile era, nella migliore delle ipotesi, incerta. Il Tribunale ha quindi ammesso che la decisione impugnata poteva tenere conto dell'esistenza di difficoltà di interpretazione delle disposizioni pertinenti al fine di stabilire se la mancata imposizione di ammende nei confronti dei negozi frontalieri comportasse un aiuto di Stato.

56. Ai punti 140 e141 della sentenza impugnata si è evidenziato che il principio di legalità dei reati e delle pene fa parte dei principi generali del diritto dell'Unione alla base delle tradizioni costituzionali comuni agli Stati membri ed esige che la legge definisca chiaramente le infrazioni e le pene che le reprimono. Al punto 147 della sentenza impugnata si afferma che, secondo la sentenza della Corte nella causa AC-Treuhand [64], tale principio non costituisce un divieto di graduale chiarimento, da una causa all'altra, delle norme sulla responsabilità penale da parte di un'interpretazione giurisprudenziale, a condizione che l'interpretazione data a tale disposizione sia ragionevolmente prevedibile al momento della commissione dell'infrazione. Ai punti 146 e 148 della sentenza impugnata, tuttavia, il Tribunale ha aggiunto che tali difficoltà possono essere invocate per corroborare una constatazione dell'assenza di aiuti di Stato, purché siano soddisfatte due condizioni: che le difficoltà interpretative siano di natura temporanea; e che si iscrivano in un processo che porta al graduale chiarimento della normativa. Nella sentenza impugnata è stato concluso, ai paragrafi da 149 a 156, che la decisione impugnata non soddisfaceva queste due condizioni.

57. A mio avviso, le conclusioni ai punti da 146 a 156 della sentenza impugnata applicano erroneamente il principio di legalità dei reati e delle pene [65]. Il principio di legalità delle pene è un corollario del principio della certezza del diritto che, tra l'altro, richiede che qualsiasi normativa, in particolare quella che autorizza l'imposizione di sanzioni, sia chiara e precisa, affinché le persone interessate possano essere inequivocabilmente consce dei diritti e degli obblighi che ne derivano e possano agire in modo adeguato [66]. Nella sentenza AC-Treuhand [67], la Corte ha tuttavia stabilito che il principio di legalità dei reati e delle pene non costituisce un divieto di graduale chiarimento da parte dell'interpretazione giurisprudenziale. Non si può invocare una presunta mancanza di chiarezza delle norme quando il loro significato è stato chiarito da una successiva controversia. Tuttavia, non è possibile dedurne, come ha fatto la sentenza impugnata, che un siffatto processo di graduale chiarimento debba esistere sempre. Fintanto che il significato delle norme non sia stato chiarito mediante il ricorso a meccanismi appropriati a tal fine, le persone soggette alla loro applicazione possono opporsi all'imposizione di sanzioni a causa di tale mancanza di certezza. Agire diversamente pregiudicherebbe il principio di legalità dei reati e delle pene.

58. La giurisprudenza citata dal Tribunale, inoltre, non corrobora la tesi secondo cui eventuali difficoltà di interpretazione devono essere temporanee e gli interessati possono invocare una situazione di incertezza giuridica solo per un periodo di tempo limitato. Il punto 149 della sentenza impugnata fa riferimento a una situazione di incertezza giuridica tra il 2005 e il 2018. A mio avviso, l'implicazione che un certo comportamento fosse lecito (non comminando ammende al riguardo) e l'incertezza sulla sua legalità per un periodo così lungo rafforzano, anziché indebolire, la giustificazione della mancata imposizione di sanzioni.

64 Sentenza del 22 ottobre 2015, AC-Treuhand/Commissione (C-194/14 P, EU:C:2015:717, punti da 39 a 41).

65 V., per analogia, articolo 49, paragrafo 1, della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea per quanto riguarda i reati.

66 Sentenza del 5 aprile 2006, Degussa/Commissione (T-279/02, EU:T:2006:103, punto 66 e giurisprudenza citata). V. altresì, in tal senso, sentenza del 22 maggio 2008, Evonik Degussa/Commissione e Consiglio (C-266/06 P, non pubblicata, EU:C:2008:295, punti 38 e 39).

67 Sentenza del 22 ottobre 2015, AC-Treuhand/Commissione (C-194/14 P, EU:C:2015:717, punto 40).

59. Contrariamente a quanto affermato nei punti 151 e 152 della sentenza impugnata, la riluttanza delle autorità federali a chiedere il parere del Bundesrat (Consiglio federale) per chiarire la legge applicabile non può impedire agli interessati di basarsi su circostanze di incertezza giuridica per contestare l'imposizione di eventuali sanzioni nei loro confronti. Dal momento che tali soggetti non hanno accesso alla procedura, essi non dovrebbero subire alcuna conseguenza negativa dalla riluttanza delle autorità ad invocarla.

60. Le ragioni addotte nei punti 144 e 145 della sentenza impugnata non supportano le conclusioni in essi contenute. Sebbene sia pacifico che non sia possibile invocare una mancanza di chiarezza nella normativa nazionale adottata per recepire una direttiva, la direttiva 94/62 non obbliga gli Stati membri a richiedere ai negozi frontalieri la riscossione di un deposito cauzionale, come spiegano i paragrafi da 49 a 51 delle presenti conclusioni.

61. Contrariamente a quanto dichiarato nei punti da 160 a 163 della sentenza impugnata, alla Commissione non era precluso prendere in considerazione l'esistenza di ragionevoli difficoltà di interpretazione della normativa nazionale applicabile nell'esaminare se la mancata imposizione di ammende costituisse un aiuto di Stato. È irrilevante che le autorità regionali non abbiano imposto ammende perché hanno fatto valere l'esistenza di tali difficoltà o perché hanno ritenuto che non vi fosse stata alcuna violazione della legge. Anche se in seguito fosse emerso che la legge tedesca imponeva la riscossione di un deposito cauzionale, le ragionevoli difficoltà incontrate dalle autorità regionali nell'accertare l'esistenza di tale obbligo giustificano oggettivamente la mancata imposizione di ammende nei confronti dei negozi frontalieri. Come sostenuto dall'IGG, anche le suddette conclusioni della sentenza impugnata sono viziate da un errore di diritto.

62. Osservo inoltre che, in linea con i principi di leale cooperazione di cui all'articolo 4, paragrafo 3, TUE, di conferimento di attribuzioni e di equilibrio istituzionale di cui all'articolo 13, paragrafo 2, TUE, spetta in primo luogo agli ordinamenti giuridici degli Stati membri chiarire il significato delle rispettive leggi interne attraverso i procedimenti giurisdizionali da essi previsti. Sebbene la Commissione possa essere tenuta a interpretare il diritto nazionale nel contesto, tra l'altro, della determinazione dell'esistenza di un aiuto di Stato e della sua compatibilità con il mercato interno, e a difendere tale interpretazione nei procedimenti dinanzi ai giudici dell'Unione [68], essa non ha l'obbligo legale di svolgere tale esercizio in tutti i casi in cui applica la procedura di cui all'articolo 108, paragrafo 3, TFUE. Per le stesse ragioni suggerisco alla Corte di respingere la richiesta della Dansk Erhverv di sostituire i punti da 135 a 138 della sentenza impugnata.

63. In considerazione della giurisprudenza citata ai paragrafi 40 e 41 delle presenti conclusioni e delle considerazioni che precedono, concludo che il Tribunale è incorso in un errore di diritto nel ritenere, al punto 157 della sentenza impugnata, che la decisione impugnata contenesse un esame incompleto sulla mancata imposizione di ammende ai negozi frontalieri.

64. Propongo pertanto alla Corte di dichiarare fondati il primo, il secondo e il terzo motivo d'impugnazione dell'IGG e di annullare la sentenza impugnata su tale base.

65. Se la Corte dovesse condividere questa proposta, non sarebbe necessario esaminare il quarto e il quinto motivo d'impugnazione dell'IGG. Nel caso in cui la Corte decida di non seguire il mio consiglio al riguardo, esaminerò entrambi i motivi in questione.

[68] V, al riguardo, sentenza del 15 novembre 2011, Commissione e Spagna/Governo di Gibilterra e Regno Unito (C-106/09 P e C-107/09 P, EU:C:2011:732), in cui la Commissione ha sostenuto con successo che una proposta di riforma della normativa in materia di tassazione delle imprese di Gibilterra costituiva un aiuto di Stato incompatibile con il mercato interno.

2. Errori di diritto in merito a considerazioni aggiuntive a sostegno dell'esistenza di serie difficoltà da parte della Commissione

a) Argomenti delle parti

66. Con il quarto motivo, l'IGG sostiene che il Tribunale è incorso in un errore di diritto nell'esaminare gli argomenti aggiuntivi della Dansk Erhverv a sostegno della constatazione che la Commissione si trovava in serie difficoltà per quanto riguarda l'esistenza di un vantaggio attraverso risorse statali derivante dalla mancata imposizione di ammende.

67. Il Tribunale ha innanzitutto snaturato le conclusioni della decisione impugnata, ritenendo che le autorità regionali avessero esonerato dalle ammende i negozi frontalieri senza alcuna base giuridica. La decisione impugnata ha invece stabilito che i negozi frontalieri non erano obbligati a riscuotere il deposito cauzionale e quindi non vi era motivo per le autorità regionali di imporre ammende.

68. In secondo luogo, la sentenza impugnata ha snaturato la decisione impugnata e ha applicato erroneamente la nozione di serie difficoltà, poiché la Commissione aveva spiegato adeguatamente perché la divergenza di interpretazione tra le autorità federali e regionali non avrebbe dovuto portare all'avvio del procedimento di indagine formale.

69. In terzo luogo, la sentenza impugnata ha ritenuto che non fosse stato dimostrato che la deroga all'obbligo di riscuotere il deposito cauzionale fosse stata applicata in modo coerente in tutte le zone di confine tedesche. In tal modo, il Tribunale ha snaturato la decisione impugnata e ha applicato erroneamente la nozione di serie difficoltà, poiché tutti i negozi frontalieri di cui trattasi si trovano nello Schleswig-Holstein e nel Meclemburgo-Pomerania Anteriore.

70. In quarto luogo, la sentenza impugnata ha snaturato gli elementi di prova basandosi selettivamente sul testo di un progetto di proposta di modifica del decreto sui rifiuti di imballaggio del 2004, che includeva una dichiarazione volta a promuovere gli obiettivi della direttiva 94/62 e a imporre ai negozi frontalieri l'obbligo di partecipare ai sistemi di deposito cauzionale di altri Stati membri.

71. In quinto luogo, il Tribunale ha applicato erroneamente la nozione di serie difficoltà, imponendo alla Commissione di esaminare in modo esaustivo il quadro giuridico nazionale relativo all'obbligo di riscossione di un deposito cauzionale.

72. In sesto luogo, il Tribunale ha snaturato la decisione impugnata respingendo l'analogia tracciata ai fini della riscossione del deposito cauzionale tra le merci destinate all'esportazione e le bevande in imballaggi monouso acquistate per il consumo all'estero.

73. La Dansk Erhverv chiede alla Corte di respingere il quarto motivo d'impugnazione.

b) Analisi

74. I paragrafi da 47 a 64 delle presenti conclusioni affrontano le questioni sollevate nelle parti prima, seconda, quinta e sesta del presente motivo d'impugnazione. Limiterò quindi il mio esame ai due elementi che costituiscono il punto di equilibrio di tale motivo.

75. L'IGG sostiene che i punti da 178 a 182 della sentenza impugnata hanno snaturato la decisione impugnata, asserendo che la Commissione non aveva dimostrato che l'interpretazione della normativa tedesca era stata applicata in modo coerente nelle zone di confine interessate.

76. A norma dell'articolo 256, paragrafo 1, TFUE e dell'articolo 58, primo comma, dello Statuto della Corte di giustizia dell'Unione europea, l'impugnazione deve limitarsi ai motivi di diritto. Poiché il Tribunale è competente in via esclusiva ad accertare e valutare i fatti rilevanti, nonché a vagliare gli elementi di prova, la valutazione di tali fatti e di tali elementi di prova non costituisce, salvo il caso di un loro snaturamento, una questione di diritto assoggettata al controllo della Corte nell'ambito di un'impugnazione [69]. Chi deduce uno snaturamento di elementi di prova da parte del Tribunale deve, in applicazione dell'articolo 256 TFUE, dell'articolo 58, primo comma, dello Statuto della Corte di giustizia dell'Unione europea e dell'articolo 168, paragrafo 1, lettera d), del regolamento di procedura della Corte, indicare in modo preciso gli elementi che sarebbero stati snaturati da quest'ultimo e gli errori di valutazione che avrebbero portato a tale snaturamento. Un siffatto snaturamento deve emergere in modo manifesto dagli atti di causa, senza che sia necessario procedere a una nuova valutazione dei fatti e delle prove [70].

77. Come sottolinea l'IGG, al punto 11 della decisione impugnata si osserva che nei due Länder di cui trattasi esiste il commercio frontaliero a causa della differenza di prezzo della birra e di altre bevande tra Germania, Danimarca e Svezia. Le memorie scritte della Commissione hanno confermato tale circostanza, come risulta dal punto 179 della sentenza impugnata. Non vi è alcuna indicazione che negozi frontalieri simili operassero in altri Länder. Le conclusioni di cui ai punti da 178 a 182 della sentenza impugnata si basano quindi su uno snaturamento sia dei contenuti della decisione impugnata sia degli elementi di prova presentati al Tribunale.

78. L'IGG sostiene inoltre che i punti da 183 a 190 della sentenza impugnata hanno snaturato gli elementi di prova basandosi in modo selettivo sul testo di una bozza di proposta di modifica del decreto sui rifiuti di imballaggio presentata dai due Länder nel 2004.

79. Il testo di tale proposta indica che essa era giustificata da considerazioni economiche, occupazionali e di tutela dell'ambiente e che includeva l'obbligo per i negozi frontalieri di partecipare ai sistemi di deposito cauzionale in altri Stati membri. Ne consegue che il Tribunale ha snaturato gli elementi di prova addotti omettendo il fatto che la proposta mirava a promuovere la tutela dell'ambiente imponendo ai negozi frontalieri di partecipare ai sistemi di deposito cauzionale gestiti in altri Stati membri.

80. Di conseguenza, propongo alla Corte di dichiarare fondato il quarto motivo d'impugnazione dell'IGG.

[69] Sentenza del 12 gennaio 2023, Lietuvos geležinkeliai/Commissione (C-42/21 P, EU:C:2023:12, punto 60 e giurisprudenza ivi citata).

[70] Sentenza del 12 gennaio 2023, HSBC Holdings e a./Commissione (C-883/19 P, EU:C:2023:11, punto 167 e giurisprudenza ivi citata).

3. Errori di diritto relativi a considerazioni aggiuntive a sostegno dell'assenza di serie difficoltà riscontrate dalla Commissione

a) Argomenti delle parti

81. Con il quinto motivo d'impugnazione, l'IGG sostiene che il Tribunale è incorso in un errore di diritto respingendo due argomenti da essa dedotti a sostegno dell'assenza di serie difficoltà circa l'esistenza di aiuti di Stato al momento della valutazione della Commissione.

82. In primo luogo, contrariamente a quanto statuito dal Tribunale, le autorità competenti «possono» imporre ammende in caso di mancato rispetto dell'obbligo di riscossione del deposito cauzionale. Ne consegue che le autorità hanno la facoltà, e non l'obbligo, di imporre ammende. La sentenza impugnata ha quindi snaturato i contenuti della decisione impugnata e gli elementi di prova presentati al Tribunale.

83. In secondo luogo, il Tribunale ha erroneamente respinto l'argomento dell'IGG, basato sulla sentenza della Corte nella causa Radlberger [71], secondo cui la riscossione del deposito cauzionale avrebbe costituito un prelievo all'esportazione contrario all'articolo 34 TFUE. In tale sentenza, che riguardava il passaggio da un sistema di riscossione a un sistema che prevede un regime obbligatorio di deposito cauzionale e di ritiro individuale per il riciclaggio degli imballaggi monouso in Germania, la Corte ha stabilito che uno Stato membro deve far sì che vi sia un numero sufficiente di punti di restituzione per consentire ai consumatori che hanno pagato un deposito cauzionale di recuperarlo senza dover tornare nel luogo in cui hanno acquistato l'imballaggio [72].

84. La Dansk Erhverv chiede alla Corte di respingere il quinto motivo di impugnazione.

b) Analisi

85. Nell'ambito della prima parte del quinto motivo d'impugnazione, l'IGG sostiene che le autorità regionali godono di un margine di discrezionalità nell'imposizione delle sanzioni, a prescindere dalla chiarezza o meno delle norme da applicare.

86. Secondo il punto 22 della decisione impugnata e il punto 4 della sentenza impugnata, ai sensi dell'articolo 15, paragrafo 1, punto 14, del decreto sui rifiuti di imballaggio, la mancata riscossione del deposito cauzionale, in violazione dell'articolo 9, paragrafo 1, configura un illecito amministrativo. L'articolo 69, paragrafo 3, della Gesetz zur Neuordnung des Kreislaufwirtschafts und Abfallrechts (legge di rifusione della normativa in materia di economia circolare e di gestione dei rifiuti) del 24 febbraio 2012 [73], prevede che questo tipo di illecito sia punibile con un'ammenda fino a EUR 100 000.

87. Sebbene al punto 136 della sentenza impugnata si riconosca che gli Stati membri dispongono, per motivi di ordine pubblico, di un margine di discrezionalità nel decidere di infliggere ammende, in particolare quando si trovano di fronte a difficoltà di interpretazione delle disposizioni

[71] Sentenza del 14 dicembre 2004, Radlberger Getränkegesellschaft e S. Spitz (C-309/02, EU:C:2004:799).

[72] Ibidem, punto 46.

[73] BGBl. 2012 I, pag. 212.

applicabili, al punto 223 della stessa si afferma correttamente che la decisione impugnata non si basa su tale argomento. Propongo pertanto alla Corte di respingere la prima parte del quinto motivo d'impugnazione dell'IGG.

88. Per quanto riguarda la seconda parte di tale motivo, la sentenza Radlberger [74] non corrobora la tesi secondo cui la riscossione del deposito cauzionale nelle circostanze in esame sarebbe contraria all'articolo 34 TFUE, come sostiene l'IGG. Detto articolo non si applica agli oneri pecuniari, in quanto non disciplina gli ostacoli agli scambi contemplati da altre disposizioni del Trattato. Gli articoli 28, 30 e 110 TFUE riguardano ostacoli di natura pecuniaria o di effetto equivalente a dazi doganali e quindi non rientrano nel divieto di cui all'articolo 34 TFUE [75]. Secondo una giurisprudenza costante, qualsiasi onere pecuniario imposto unilateralmente, indipendentemente dalla sua denominazione e dalla sua struttura, che colpisce le merci per il fatto che esse attraversano la frontiera, quando non si tratti di un dazio doganale in senso proprio, costituisce una tassa d'effetto equivalente ai sensi degli articoli 28 TFUE e 30 TFUE [76]. L'IGG non ha sviluppato un argomento con riferimento a tali disposizioni del Trattato. Propongo quindi alla Corte di respingere la seconda parte del quinto motivo dell'IGG.

89. Pertanto, suggerisco al Tribunale di respingere in toto il quinto motivo dell'IGG.

IV. Ricorso dinanzi al Tribunale

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

91. Alla luce delle considerazioni esposte ai paragrafi da 47 a 64 e da 75 a 80 delle presenti conclusioni, propongo alla Corte di respingere il ricorso, oggetto della sentenza impugnata, diretto all'annullamento della decisione impugnata con la quale la Commissione ha deciso di non avviare il procedimento di indagine formale ai sensi dell'articolo 108, paragrafo 2, TFUE.

V. Sulle spese

92. Ai sensi dell'articolo 184, paragrafo 2, del regolamento di procedura della Corte, quando l'impugnazione è accolta e la controversia viene definitivamente decisa dalla Corte, quest'ultima statuisce sulle spese.

93. Ai sensi dell'articolo 138, paragrafo 1, del regolamento di procedura, applicabile al procedimento di impugnazione in forza dell'articolo 184, paragrafo 1, di tale regolamento, la parte soccombente è condannata alle spese se ne è stata fatta domanda.

[74] Sentenza del 14 dicembre 2004, Radlberger Getränkegesellschaft e S. Spitz (C-309/02, EU:C:2004:799).

[75] Sentenza del 17 giugno 2003, De Danske Bilimportører (C-383/01, EU:C:2003:352, punti 32 e 33).

[76] Sentenza del 17 dicembre 2015, Viamar (C-402/14, EU:C:2015:830, punto 44). In tale sentenza, la Corte ha esaminato una tassa di immatricolazione applicata dalla Grecia a un importatore di veicoli prodotti in un altro Stato membro. I veicoli non erano venduti né immatricolati in Grecia, ma venivano riesportati in un altro Stato membro, dove erano messi in circolazione e venduti. Le autorità greche rifiutavano il rimborso della tassa di immatricolazione pagata. La Corte ha ritenuto che la tassa fosse riscossa per il mero attraversamento della frontiera di uno Stato membro, costituendo quindi una tassa d'effetto equivalente a un dazio doganale ai sensi dall'articolo 30 TFUE (sentenza del 17 dicembre 2015, Viamar, C-402/14, EU:C:2015:830, punto 45).

94. Poiché la Commissione e l'IGG sono risultate vittoriose nell'ambito della loro impugnazione, propongo di condannare la Dansk Erhverv a sopportare, oltre alle proprie spese, anche le spese sostenute dalle ricorrenti sia in primo grado che nell'ambito della presente impugnazione.

VI. Conclusione

95. Alla luce delle considerazioni che precedono, suggerisco alla Corte di pronunciarsi come segue:

1) La sentenza del Tribunale dell'Unione europea del 9 giugno 2021, Dansk Erhverv/Commissione (T-47/19, EU:T:2021:331) è annullata.

2) Il ricorso presentato dalla Dansk Erhverv dinanzi al Tribunale dell'Unione europea nella causa T-47/19 è respinto.

3) La Dansk Erhverv sopporterà le proprie spese, nonché quelle sostenute dalla Commissione europea e dalla Interessengemeinschaft der Grenzhändler (IGG) relative al procedimento dinanzi al Tribunale e al procedimento d'impugnazione.