

## **Sospensione di aiuti di stato sospetti: l'ingiunzione della Commissione deve essere motivata e proporzionale**

*di Guido Befani*

**Title:** Suspension of suspicious state aid: the Commission's injunction must be motivated and proportional

**Keywords:** State Aid, suspension injunction, requirements, motivation.

1. – Con la sentenza in commento, la Corte di Giustizia è intervenuta nella causa C-456/18 avente ad oggetto l'impugnazione proposta dall'Ungheria avverso la sentenza del Tribunale dell'Unione europea del 25 aprile 2018, Ungheria/Commissione (T 554/15 e T 555/15, EU:T:2018:220), con la quale era stato respinto il ricorso diretto all'annullamento, da un lato, della decisione della Commissione del 15 luglio 2015 - C(2015) 4805 final, relativa all'Aiuto di Stato SA. 41187 (2015/NN) – Ungheria – Contributo alle spese sanitarie per le imprese dell'industria del tabacco, e, dall'altro, della coeva decisione C(2015) 4808 final relativa all'Aiuto di Stato SA. 40018 (2015/C) (ex 2014/NN) – 2014 Modifica della tassa di ispezione della filiera alimentare ungherese, nei limiti in cui esse ingiungono la sospensione dell'applicazione dell'aliquota progressiva, rispettivamente, del contributo alle spese sanitarie delle imprese dell'industria del tabacco e della tassa di ispezione della filiera alimentare, come risultano dalla legge n. XCIV del 2014 sul contributo alle spese sanitarie delle imprese dell'industria del tabacco e dalla modifica del 2014 della legge n. XLVI del 2008 sulla filiera alimentare e il controllo ufficiale di quest'ultima.

Nello specifico, con tali decisioni, la Commissione aveva censurato in via definitiva la condotta dell'Ungheria per la riscontrata contrarietà delle misure legislative con il regolamento (CE) n. 659/1999 del Consiglio, del 22 marzo 1999, recante modalità di applicazione dell'art. 108 TFUE.

Per la Commissione, infatti, tali operazioni, consistenti, da un lato, nell'introduzione di una nuova tassa percepita, secondo un'aliquota progressiva sul fatturato annuo delle imprese che ricavano almeno il 50% del loro fatturato dalla produzione o dal commercio di prodotti di tabacco e, dall'altro, nell'aver reso progressiva una tassa di ispezione della filiera alimentare percepita sul fatturato dei negozi che commercializzano beni di largo consumo, avrebbero determinato un trattamento differente tra le imprese che si trovano in una situazione comparabile e potevano, pertanto, essere considerate misure che introducono aiuti di Stato incompatibili con il mercato interno.

Con le decisioni controverse, pertanto, la Commissione, in ognuno dei suddetti casi, da un lato, ha avviato un procedimento di indagine formale ai sensi dell'art. 108, paragrafo 2, TFUE, e dall'altro, in applicazione dell'articolo 11, paragrafo 1, del

regolamento n. 659/2999, ha ordinato all'Ungheria di sospendere l'esecuzione delle misure fiscali in questione, ritenendo le misure fiscali adottate illegali e incompatibili con il mercato interno.

2. – Premessa la sommaria ricostruzione processuale della vicenda, occorre rilevare come, nel caso in cui lo Stato membro interessato ometta di sospendere l'applicazione della misura in questione per conformarsi all'obbligo di non dare esecuzione agli aiuti nuovi, o alle modifiche di aiuti esistenti, prima dell'autorizzazione della Commissione o, se del caso, del Consiglio, la Commissione, ai sensi dell'articolo 11, paragrafo 1 del regolamento n. 659/1999, possa adottare una decisione con la quale ordina a detto Stato membro di sospendere tale applicazione fino alla decisione finale sulla compatibilità dell'aiuto (cfr. in termini CGUE sent. del 9 ottobre 2001, Italia/Commissione, C 400/99, EU:C:2001:528, punto 46).

Ai fini di un corretto inquadramento del potere discrezionale della Commissione, tuttavia, le condizioni di adozione di tale ingiunzione, fissate nell'articolo 11, paragrafo 1, del regolamento n. 659/1999, si limitano a una condizione sostanziale, ossia la qualificazione da parte della Commissione, in tale fase del procedimento, della misura nazionale di cui trattasi come aiuto di Stato illegittimo, e a una condizione procedurale, vale a dire il fatto di offrire allo Stato membro interessato la possibilità di presentare le sue osservazioni.

Ad ogni modo, poiché l'avvio del procedimento di indagine formale nei confronti di una misura che la Commissione presume essere un nuovo aiuto, obbliga lo Stato membro interessato a sospenderne l'esecuzione, l'avvio di un procedimento di indagine formale nei confronti di una misura non notificata non comporta per lo Stato membro interessato le medesime conseguenze dell'adozione di un'ingiunzione di sospensione ai sensi del menzionato art. 11, par. 1, reg. n. 659/1999, laddove lo Stato membro interessato è certamente tenuto, nelle due ipotesi, a sospendere l'esecuzione della misura in questione. Tuttavia, solo il mancato rispetto di un'ingiunzione di sospensione permette alla Commissione, in applicazione dell'articolo 12 del regolamento n. 659/99, di investire direttamente la Corte di un ricorso per inadempimento (v., in tal senso, sentenza del 9 ottobre 2001, Italia/Commissione, C 400/99, EU:C:2001:528, punto 60).

Ciò premesso, a giudizio della Corte, dall'esegesi del regolamento si evincerebbe che non è richiesta alcun'altra condizione affinché la Commissione sia legittimata ad adottare un'ingiunzione *ex* art. 11, par. 1, reg. n. 659/1999, e occorre sottolineare che tale situazione è il risultato della volontà del legislatore, e non, come sostiene l'Ungheria, una dimenticanza da parte di quest'ultimo. Tuttavia, il sindacato giurisdizionale della Corte investita non si è limitato allo scrutinio delle sole condizioni previste dal reg. n. 659/1999, ben potendo estendersi anche alla conformità dell'ingiunzione di sospensione al Trattato FUE e ai principi generali del diritto, tra i quali vi rientrerebbe senza subbio il controllo sul rispetto del principio di proporzionalità. In particolare, il Tribunale in primo grado ha analizzato, ai punti 98 e 99 della sentenza impugnata, se tali ingiunzioni fossero appropriate e necessarie per la realizzazione degli obiettivi legittimi perseguiti dagli articoli 107 e 108 TFUE, ivi compreso il carattere proporzionato degli inconvenienti causati da queste ultime rispetto agli scopi perseguiti da tali disposizioni, non riscontrando alcuna contrarietà dell'operato della Commissione con i principi di derivazione europea.

3. – Premessa la sommaria ricostruzione fattuale della vicenda, occorre rilevare come il profilo giuridico controverso oggetto della pronuncia quivi in commento, attenga sostanzialmente all'onere di motivazione degli atti emanati dalle istituzioni europee, specie nell'esercizio della propria attività discrezionale.

La Corte di Giustizia, infatti, ha avuto modo di fare oggettiva chiarezza sul punto, laddove, annullando l'impugnata sentenza del Tribunale di primo grado, ha rilevato come la motivazione degli atti adottati dalle istituzioni dell'Unione, prescritta dall'articolo 296 TFUE, debba essere adeguata alla natura dell'atto di cui trattasi e deve fare apparire in forma chiara e inequivocabile l'*iter* logico seguito dall'istituzione da cui esso promana, in modo da consentire agli interessati di conoscere le ragioni del provvedimento adottato e all'organo giurisdizionale competente di esercitare il proprio controllo.

L'obbligo di motivazione, pertanto, deve essere valutato in funzione di tutte le circostanze della fattispecie, in particolare del contenuto dell'atto, della natura dei motivi invocati e dell'interesse che i destinatari dell'atto o i terzi da esso interessati direttamente e individualmente possano avere nel ricevere spiegazioni. La motivazione non deve necessariamente specificare tutti gli elementi di fatto e di diritto rilevanti, in quanto la valutazione del se la motivazione di un atto soddisfi i requisiti di cui all'articolo 296 TFUE va effettuata alla luce non solo del suo tenore, ma anche del suo contesto e del complesso delle norme giuridiche che disciplinano la materia.

Nello specifico, poiché l'adozione di un'ingiunzione di sospensione costituisce per la Commissione soltanto una facoltà, anche qualora ricorrano le due condizioni di cui all'articolo 11, paragrafo 1, del regolamento n. 659/1999, occorre che motivi particolari inducano l'istituzione ad adottare una simile decisione. Orbene, in virtù dell'obbligo di motivazione degli atti delle istituzioni, la motivazione di ogni decisione deve essere portata a conoscenza del suo destinatario al fine di consentirgli di valutarne la fondatezza e di esercitare, se del caso, il suo diritto di ricorso con cognizione di causa. La comunicazione della motivazione è parimenti richiesta al fine di permettere al giudice dell'Unione di controllare, come per ogni atto, la legittimità dell'ingiunzione di sospensione alla luce del principio di proporzionalità e di verificare che la Commissione non abbia fatto un uso ingiustificato della facoltà conferitale dall'articolo 11, paragrafo 1, del regolamento n. 659/1999.

Nel caso in cui – come nel caso di specie - l'ingiunzione di sospensione venga adottata contemporaneamente alla decisione di avvio di un procedimento di indagine formale, i motivi che portano la Commissione ad emanarla si devono riferire necessariamente alla previsione che lo Stato membro interessato non sospenderà l'attuazione della misura in questione nonostante l'avvio del procedimento di indagine. Infatti, il solo effetto supplementare dell'ingiunzione di sospensione, rispetto all'avvio dell'indagine formale, è quello di consentire alla Commissione, qualora lo Stato membro interessato non adempia il suo obbligo di sospendere l'attuazione della misura esaminata, di investire direttamente la Corte di un ricorso per inadempimento, in applicazione dell'articolo 12 del regolamento n. 659/1999. Di conseguenza, se la Commissione non fosse tenuta, nell'ipotesi in cui l'ingiunzione di sospensione venga adottata contemporaneamente alla decisione di avvio del procedimento di indagine formale, ad indicare le ragioni per cui ritiene che lo Stato membro non rispetterà l'obbligo di sospensione e intendesse, di conseguenza, adire immediatamente la Corte, essa sarebbe dispensata dal motivare tale ingiunzione di sospensione, violando per ciò solo l'obbligo di motivazione in aperta violazione dell'art. 296 del TFUE. È apparsa quindi risolutiva per la Corte di giustizia, ai fini dell'annullamento della sentenza impugnata, la circostanza fattuale secondo la quale sarebbe stata la stessa Commissione ad ammettere che le decisioni controverse non fornivano spiegazioni sulle ragioni per le quali la Commissione riteneva che l'Ungheria non avrebbe sospeso le misure in questione, nonostante l'avvio di un procedimento di indagine formale. Per la Corte, pertanto, le ingiunzioni di sospensione avrebbero dovuto essere motivate al riguardo, e la relativa omissione motivazionale si pone in violazione dell'articolo 296 TFUE.

4. – In conclusione, alla luce di queste premesse, occorre rilevare come, nel complesso dell'*iter* logico-giuridico seguito, la Corte di giustizia abbia correttamente bilanciato le contrapposte esigenze di salvaguardia del diritto di difesa dei destinatari degli atti, nel caso di specie, della Commissione, con la progressiva giuridicizzazione delle istituzioni europee. In questo senso, appare coerente il richiamo al rispetto dei principi generali del diritto dell'Unione da parte della Commissione, specie nell'esercizio di un potere discrezionale quale è l'adozione di una decisione recante un'ingiunzione di sospensione di misure ritenute incompatibili con il mercato interno.

Pertanto, appare condivisibile l'assunto secondo il quale, proprio il principio di proporzionalità, il quale fa parte dei principi generali del diritto dell'Unione, esige che gli atti delle istituzioni dell'Unione non eccedano i limiti di quanto è appropriato e necessario alla realizzazione degli obiettivi legittimi perseguiti dalla normativa. In ultima analisi, appare corretto e puntuale il rilievo secondo il quale, anche un'ingiunzione di sospensione adottata ai sensi dell'articolo 11, paragrafo 1, del regolamento n. 659/1999 deve rispettare il principio di proporzionalità, vale a dire non eccedere i limiti di quanto è appropriato e necessario alla realizzazione dell'obiettivo perseguito da tale disposizione, laddove il potere conferito alla Commissione di rivolgere agli Stati membri simili ingiunzioni avrebbe come obiettivo la garanzia del rispetto del divieto di dare esecuzione a progetti di aiuti fino alla decisione finale sulla compatibilità di questi ultimi.

*Guido Befani*  
Università della Calabria  
guidobefani@gmail.com