

Aiuto di stato a favore del settore lattiero tedesco

Corte di giustizia UE, Sez. IV 10 marzo 2022, in cause riunite C-167/19 P e C-171/19 P - Jürimäe, pres. f.f.; Piçarra, est.; Tanchev, avv. gen. - Commissione europea c. Freistaat Bayern ed a.

Agricoltura e foreste - Aiuti di Stato - Aiuto a favore del settore lattiero tedesco - Finanziamento delle verifiche della qualità del latte - Art. 108, par. 2, TFUE - Decisione di avvio del procedimento di indagine formale - Regolamento (CE) n. 659/1999 - Art. 6, par. 1 - Obbligo, per la Commissione europea, di esporre sinteticamente in tale decisione gli elementi di fatto e di diritto pertinenti - Portata - Diritti delle parti interessate di essere coinvolte nel procedimento amministrativo - Violazione di forme sostanziali - Implicazioni sulla legittimità della decisione finale.

(Omissis)

Sentenza

1 Con le sue impugnazioni, la Commissione europea chiede l'annullamento delle sentenze del Tribunale dell'Unione europea del 12 dicembre 2018, Freistaat Bayern/Commissione (T-683/15, in prosieguo: la «prima sentenza impugnata», EU:T:2018:916) e del 12 dicembre 2018, Interessengemeinschaft privater Milchverarbeiter Bayerns e a./Commissione (da T-722/15 a T-724/15, non pubblicata, in prosieguo: la «seconda sentenza impugnata», EU:T:2018:920), con cui il Tribunale ha accolto i ricorsi, rispettivamente, del Freistaat Bayern (Land della Baviera, Germania, causa C-167/19 P) e dell'Interessengemeinschaft privater Milchverarbeiter Bayerns eV, del Genossenschaftsverband Bayern eV e del Verband der Bayerischen Privaten Milchwirtschaft eV (causa C-171/19 P, in prosieguo: il «gruppo di interesse»), diretti all'annullamento parziale della decisione (UE) 2015/2432 della Commissione, del 18 settembre 2015, sugli aiuti di Stato SA.35484 (2013/C) [ex SA.35484 (2012/NN)] concessi dalla Germania per le verifiche della qualità del latte nell'ambito della legge sul latte e le materie grasse (GU 2015, L 334, pag. 23; in prosieguo: la «decisione controversa»).

Contesto normativo

Diritto dell'Unione

2 Il regolamento (CE) n. 659/1999 del Consiglio, del 22 marzo 1999, recante modalità di applicazione dell'articolo 93 del trattato CE (GU 1999, L 83, pag. 1), applicabile *ratione temporis* alla presente controversia, enunciava ai suoi considerando 8 e 16:

«(8) (...) in tutti i casi in cui, dopo l'esame preliminare, la Commissione non sia in grado di dichiarare che l'aiuto è compatibile con il mercato comune, occorrerebbe avviare il procedimento di indagine formale volto a consentire alla Commissione di ottenere le informazioni necessarie per stabilire la compatibilità dell'aiuto stesso e a dar modo agli interessati di trasmettere le proprie osservazioni; (...) il procedimento di indagine formale ai sensi dell'articolo 93, paragrafo 2 del trattato assicura la migliore tutela dei diritti degli interessati;

(...)

(16) (...) è opportuno definire tutte le possibilità di cui dispongono i terzi per difendere i loro interessi in procedimenti in materia di aiuti di Stato».

3 L'articolo 1 del suddetto regolamento così disponeva:

«Ai fini del presente regolamento, si intende per:

(...)

h) “interessati”: qualsiasi Stato membro e qualsiasi persona, impresa o associazione d'impresе i cui interessi possono essere lesi dalla concessione di aiuti, in particolare il beneficiario, le imprese concorrenti e le organizzazioni professionali».

4 L'articolo 6 di tale regolamento, intitolato «Procedimento d'indagine formale», così prevedeva al suo paragrafo 1: «La decisione di avvio del procedimento d'indagine formale espone sinteticamente i punti di fatto e di diritto pertinenti, contiene una valutazione preliminare della Commissione relativa al carattere di aiuto della misura prevista ed espone i dubbi attinenti alla sua compatibilità con il mercato comune. La decisione invita lo Stato membro e tutti gli altri interessati a formulare le loro osservazioni entro un termine stabilito, di norma non superiore a un mese. In casi debitamente giustificati la Commissione può prorogare tale termine».

5 L'articolo 13 dello stesso regolamento, intitolato «Decisioni della Commissione», così disponeva al suo paragrafo 1:

«(...) Nel caso di decisioni di avvio del procedimento d'indagine formale, il procedimento si conclude con una decisione a norma dell'articolo 7. (...)».



Diritto tedesco

6 L'articolo 22, paragrafo 1, del Gesetz über den Verkehr mit Milch, Milcherzeugnissen und Fetten 1952 (legge del 1952 sul latte e le materie grasse) (BGBl. 1952 I, pag. 811), come modificato dall'articolo 397 del regolamento del 31 agosto 2015 (BGBl. 2015 I, pag. 1474) (in prosieguo: l'«MFG»), autorizza i governi dei Länder, in consultazione con l'associazione interessata, composta da imprese del settore lattiero-caseario e da consumatori che difendono in comune i loro interessi economici, o con le organizzazioni professionali interessate, ad applicare congiuntamente alle latterie, alle centrali di raccolta del latte o alle cremerie taluni prelievi per sostenere il settore lattiero.

7 L'articolo 22, paragrafi 2 e 2a, dell'MFG dispone che le risorse ottenute ai sensi del paragrafo 1 possono essere utilizzate solo per il finanziamento degli obiettivi previsti da tale legge, tra i quali figurano la promozione e la preservazione della qualità del latte.

8 Ai sensi dell'articolo 1, paragrafo 1, della Milch-Güteverordnung (regolamento sulla qualità del latte), del 9 luglio 1980 (BGBl. 1980 I, pag. 878), come modificata dal regolamento del 17 dicembre 2010 (BGBl. 2010 I, pag. 2132), gli acquirenti del latte consegnato hanno l'obbligo di analizzarlo o di farlo analizzare.

9 L'articolo 1 della Bayerische Milchumlageverordnung (regolamento del Land della Baviera, relativo ai prelievi sul latte), del 17 ottobre 2007 (BayGVBl. 2007, pag. 727), adottata in base all'articolo 22, paragrafo 1, dell'MFG, prevede che presso i gestori di latterie sia riscosso un prelievo per i quantitativi di latte crudo ad essi ceduti.

10 Ai sensi dell'articolo 23 dell'Haushaltsordnung des Freistaates Bayern (regolamento finanziario del Land della Baviera), dell'8 dicembre 1971 (BayRS 630-1-F), le spese e gli stanziamenti d'impegno per prestazioni destinate a entità esterne all'amministrazione statale al fine di raggiungere determinati obiettivi, possono essere iscritti nel bilancio di tale Land solo se il Land ha un interesse prevalente a tale realizzazione che non potrebbe essere soddisfatto in assenza delle corrispondenti sovvenzioni, o almeno non nella misura necessaria.

11 L'articolo 44 di tale regolamento finanziario del Land della Baviera, che si trova nella sua parte III, intitolata «Esecuzione del bilancio», prevede che tali sovvenzioni possano essere versate solo alle condizioni di cui all'articolo 23 di tale regolamento.

Fatti e decisione controversa

12 Con lettera del 17 luglio 2013, la Commissione ha notificato alla Repubblica federale di Germania la sua decisione di avviare il procedimento di indagine ai sensi dell'articolo 108, paragrafo 2, TFUE (in prosieguo: «la decisione di avvio») in relazione a varie misure attuate in diversi Länder tedeschi, ai sensi del regolamento sulla qualità del latte, per sostenere il settore lattiero. Al considerando 264 di tale decisione, la Commissione, basandosi sulla sentenza del 21 ottobre 2003, van Calster e a. (C-261/01 e C-262/01, EU:C:2003:571) ha ricordato che, ove gli aiuti di Stato siano finanziati mediante un prelievo parafiscale come nel caso di specie, essa deve esaminare sia tali aiuti sia le modalità del loro finanziamento.

13 La Commissione ha constatato la compatibilità dell'aiuto controverso con il mercato interno per il periodo che va dal 28 novembre 2001 al 31 dicembre 2006, pur formulando dubbi in merito alla sua compatibilità con il mercato interno a decorrere dal 1° gennaio 2007.

14 Con lettera del 20 settembre 2013 la Repubblica federale di Germania ha preso posizione in merito alla decisione di avvio. La Commissione ha anche ricevuto sette osservazioni dalle parti interessate. Queste osservazioni sono state trasmesse alla Repubblica federale di Germania, che ha preso posizione con lettere del 27 febbraio, 3 marzo e 3 ottobre 2014. Con lettera del 3 dicembre 2014, tale Stato membro ha preso posizione su ulteriori osservazioni aggiuntive presentate l'8 luglio 2014.

15 La decisione controversa, datata 18 settembre 2015, riguarda esclusivamente il finanziamento dei test di qualità del latte effettuati dal 1° gennaio 2007 nei Länder del Baden-Württemberg e della Baviera.

16 In primo luogo, la Commissione ha verificato se le risorse tratte dal prelievo sul latte costituissero aiuti di Stato ai sensi dell'articolo 107, paragrafo 1, TFUE. Secondo la Commissione, tali entrate, per le quali l'articolo 22, paragrafo 2, punti da 1 a 6, della legge MFG definisce gli scopi per i quali possono essere utilizzate, devono essere considerate come assoggettate al controllo pubblico e le misure finanziate da tali entrate come attuate mediante risorse statali e imputabili allo Stato.

17 In secondo luogo, la Commissione ha constatato che le latterie del Land della Baviera, che costituiscono «imprese» ai sensi dell'articolo 107, paragrafo 1, TFUE, hanno beneficiato di un vantaggio selettivo attraverso il rimborso dei costi dei test di qualità del latte a loro carico. Al punto 145 della decisione controversa, la Commissione ha constatato che la misura in questione è finanziata non solo con risorse provenienti dal prelievo sul latte, ma anche con risorse supplementari provenienti dal bilancio generale di tale Land, e ha concluso che il beneficio che le latterie bavaresi hanno tratto dall'assunzione di responsabilità per i controlli di qualità del latte cui sono tenute non è necessariamente compensato dagli importi che esse hanno pagato a titolo di prelievo sul latte.

18 In terzo luogo, per quanto riguarda la presenza di un aiuto esistente, la Commissione ha sottolineato che, a parte l'MFG, che a suo parere non istituisce il regime di aiuto in questione, le autorità tedesche non hanno presentato alcuna informazione che dimostri l'esistenza di una base giuridica adottata prima del 1958 e ancora in vigore nel periodo in



esame.

19 In quarto luogo, la Commissione ha constatato che gli aiuti destinati ai controlli di routine del latte non soddisfano le condizioni fissate al punto 109 degli orientamenti dell'Unione per gli aiuti di Stato nel settore agricolo e forestale 2007-2013 (GU 2006, C 319, pag. 1), in combinato disposto con l'articolo 16, paragrafo 1, del regolamento (CE) n. 1857/2006 della Commissione, del 15 dicembre 2006, relativo all'applicazione degli articoli [107] e [108 TFUE] agli aiuti di Stato a favore delle piccole e medie imprese attive nella produzione di prodotti agricoli e recante modifica del regolamento (CE) n. 70/2001 (GU 2006, L 358, pag. 3), al quale il punto 109 rinvia.

20 Di conseguenza, la Commissione ha deciso, all'articolo 1 della decisione controversa, che l'aiuto concesso dalla Repubblica federale di Germania, in violazione dell'articolo 108, paragrafo 3, TFUE, per i test di qualità del latte effettuati in particolare nei Länder Baden-Württemberg e Baviera a favore delle aziende lattiere interessate in tali Länder era incompatibile con il mercato interno dal 1° gennaio 2007. Agli articoli 2 e 4 di tale decisione, la Commissione ha disposto il recupero dell'aiuto e ne ha prescritto le modalità.

Procedimento dinanzi al Tribunale e sentenze impugnate

21 Con ricorsi depositati nella cancelleria del Tribunale rispettivamente il 26 novembre 2015 e il 4 dicembre 2015, il Land della Baviera e il gruppo di interesse hanno proposto due ricorsi ai sensi dell'articolo 263 TFUE diretti all'annullamento parziale della decisione controversa.

22 Con decisione del presidente della Seconda Sezione del Tribunale del 16 febbraio 2016, le cause da T-722/15 a T-724/15 sono state riunite ai fini della fase scritta e della fase orale del procedimento. All'udienza del 26 febbraio 2018, il presidente della Quarta Sezione del Tribunale ha stabilito la riunione di tali cause ai fini della decisione di chiusura del procedimento.

23 Il primo motivo del Land della Baviera e del gruppo di interesse verteva su una violazione dell'articolo 108, paragrafo 2, TFUE, nonché dell'articolo 6, paragrafo 1, e dell'articolo 20, paragrafo 1, del regolamento n. 659/1999.

24 Il secondo motivo del gruppo d'interesse verteva sulla violazione dell'articolo 107, paragrafo 1, TFUE, in quanto le entrate degli oneri suddetti venivano qualificate come «risorse statali».

25 La prima parte del secondo motivo del Land della Baviera e la prima parte del terzo motivo del gruppo d'interesse si basavano sull'assenza di un vantaggio per gli acquirenti di latte. La seconda parte del secondo motivo, dedotto dal Land della Baviera, riguardava la mancanza di selettività concessa alle latterie bavaresi. La seconda parte del terzo motivo di ricorso, sollevato dal gruppo d'interesse, riguardava la compensazione, mediante il prelievo sul latte che le imprese lattiere bavaresi erano tenute a pagare, dei profitti ottenuti da queste ultime.

26 In subordine, il Land della Baviera, con il suo terzo motivo, e il gruppo di interesse, con il suo quinto motivo, hanno sostenuto che la Commissione ha violato l'obbligo di notifica e che il recupero dell'aiuto disposto nella decisione controversa è illegittimo.

27 Con il quarto motivo, anch'esso in subordine, il Land della Baviera e il gruppo d'interesse lamentano che la Commissione ha ritenuto che l'aiuto di cui trattasi fosse incompatibile con il mercato interno.

28 Sempre in subordine, il Land della Baviera, con il suo quinto motivo, e il gruppo d'interesse, con il suo sesto motivo, hanno invocato la violazione del principio di tutela del legittimo affidamento.

29 Per quanto riguarda il motivo relativo alla violazione dell'articolo 108, paragrafo 2, TFUE e degli articoli 6, paragrafo 1, e 20, paragrafo 1, del regolamento n. 659/1999, il Tribunale ha ricordato, in primo luogo, al punto 46 della prima sentenza impugnata e ai punti da 41 a 43 della seconda sentenza impugnata, che gli interessati ai sensi dell'articolo 1, lettera h), del regolamento n. 659/1999 hanno diritto ad essere associati al procedimento di esame della misura di aiuto in questione. Al punto 47 della prima sentenza impugnata e al punto 44 della seconda sentenza impugnata, il Tribunale ha precisato che, a tal fine, ai sensi dell'articolo 6, paragrafo 1, di tale regolamento, la decisione di avvio del procedimento deve esporre sinteticamente gli elementi di fatto e di diritto pertinenti, in modo tale da definire sufficientemente il quadro d'esame di tale atto per non vanificare il diritto delle parti interessate a presentare le loro osservazioni.

30 In secondo luogo, ai punti da 52 a 58 della prima sentenza impugnata e ai punti da 47 a 54 della seconda sentenza impugnata, il Tribunale ha esaminato la decisione controversa alla luce della decisione di avvio, al fine di stabilire se quest'ultima contemplasse il finanziamento parziale della misura controversa mediante risorse supplementari provenienti dal bilancio generale del Land della Baviera. Il Tribunale ha constatato che la Commissione non ha fatto riferimento nella decisione di avvio a tali risorse come mezzo di finanziamento dell'aiuto e ha dedotto da questa circostanza che gli interessati potevano legittimamente supporre che l'esame della Commissione avrebbe riguardato esclusivamente le risorse derivanti dal prelievo sul latte.

31 In terzo luogo, il Tribunale ha rilevato, ai punti 65 e 66 della prima sentenza impugnata e ai punti 62 e 63 della seconda sentenza impugnata, che l'espressione «risorse statali», di cui all'articolo 107, paragrafo 1, TFUE, ha un significato molto ampio e che, di conseguenza, la Commissione è tenuta a individuare e analizzare le diverse risorse statali, che sono un elemento costitutivo della qualificazione di «aiuto». A tal proposito, esso ha indicato che l'espressione «sostegno finanziario» utilizzata nella decisione di avvio, anche supponendo che possa essere interpretata come riferita a



entrambe le fonti di finanziamento della misura di aiuto in questione, doveva essere considerata insufficientemente precisa. Il Tribunale ha aggiunto che, sebbene la decisione finale della Commissione possa differire per alcuni aspetti dalla decisione di avvio, la divergenza esistente tra le due decisioni nel presente caso non è giustificata, poiché la Commissione ha riconosciuto di essere stata informata, prima dell'adozione della decisione di avvio, che la misura sarebbe stata finanziata anche con risorse del bilancio generale del Land della Baviera.

32 Il Tribunale ha inoltre precisato, ai punti 67 e 68 della prima sentenza impugnata e ai punti 64 e 65 della seconda sentenza impugnata, che la Commissione, nella decisione controversa, si riferisce esplicitamente al finanziamento dell'aiuto con risorse provenienti da tale bilancio. Secondo il Tribunale, ciò dimostra che questa modalità di finanziamento non era irrilevante per l'analisi della Commissione sulla misura di aiuto in questione. Esso ha concluso che la decisione controversa è stata presa senza dare agli interessati la possibilità di presentare le loro osservazioni sul finanziamento dal bilancio generale di questo Land.

33 Il Tribunale ne ha dedotto, ai punti da 69 a 71 della prima sentenza impugnata e ai punti da 66 a 68 della seconda sentenza impugnata, che la decisione controversa era stata adottata in violazione del diritto delle ricorrenti ad essere associate al procedimento amministrativo e quindi dell'articolo 108, paragrafo 2, TFUE e dell'articolo 6, paragrafo 1, del regolamento n. 659/1999. Inoltre, sulla base della sentenza dell'11 dicembre 2008, Commissione/Freistaat Sachsen (C-334/07 P, EU:C:2008:709), esso ha dichiarato che l'obbligo della Commissione di dare agli interessati la possibilità di presentare le loro osservazioni nella fase della decisione di avvio costituisce una formalità sostanziale, la cui violazione comporta l'annullamento dell'atto, indipendentemente dal fatto che tale violazione abbia causato un danno alla persona che la invoca o che il procedimento amministrativo avrebbe potuto portare ad un risultato diverso. Su tale base, esso ha accolto il primo motivo del ricorso.

34 Il Tribunale ha dichiarato, *ad abundantiam*, ai punti da 72 a 75 della prima sentenza impugnata e ai punti da 69 a 72 della seconda sentenza impugnata, che non si può escludere che, in assenza dell'infrazione constatata, il procedimento avrebbe potuto portare a un risultato diverso. Esso ha osservato che la decisione controversa non presenta un'analisi separata di ciascuna delle due modalità di finanziamento della misura di aiuto in questione, cosicché non si può escludere che, se gli argomenti relativi al finanziamento mediante risorse aggiuntive del bilancio generale del Land della Baviera avessero potuto essere presentati dai ricorrenti durante il procedimento di indagine formale, avrebbero potuto portare ad un risultato diverso.

35 Senza pronunciarsi sugli altri motivi dedotti dai ricorrenti, il Tribunale ha annullato gli articoli da 1 a 4 della decisione controversa nella parte in cui viene deciso che la concessione da parte della Repubblica federale di Germania dell'aiuto di Stato in esame è incompatibile con il mercato interno per quanto riguarda le verifiche della qualità del latte effettuate in Baviera e viene disposto il recupero di tale aiuto.

Domande delle parti in sede di impugnazione

36 Con i suoi ricorsi, la Commissione chiede che la Corte voglia:

- annullare le sentenze impugnate;
- dichiarare infondato il primo motivo sollevato nei ricorsi dinanzi al Tribunale;
- rinviare la causa al Tribunale per quanto riguarda gli altri motivi, e
- condannare le parti ricorrenti al pagamento delle spese del giudizio di primo grado e d'impugnazione, ovvero, in subordine, in caso di rinvio della causa al Tribunale, riservare le decisioni sulle spese relative al primo grado e all'impugnazione.

37 Il Land della Baviera e il gruppo di interesse concludono per:

- il rigetto dei ricorsi, e
- la condanna della Commissione a sopportare le proprie spese e quelle dei convenuti nel procedimento dinanzi al Tribunale e nel procedimento dinanzi alla Corte.

Sulle impugnazioni

38 A sostegno di ciascuno dei suoi due ricorsi, la Commissione deduce quattro motivi.

39 Con decisione del 1° aprile 2019, il presidente della Corte ha disposto la riunione di questi due ricorsi ai fini della fase scritta e orale del procedimento e della sentenza.

40 Con decisione del Presidente della Corte del 4 luglio 2019, le parti sono state ammesse a replicare per quanto riguarda, da un lato, la ricevibilità dei motivi invocati dalla Commissione a sostegno delle impugnazioni e, dall'altro, le considerazioni presentate per la prima volta dalle parti convenute nei controricorsi in sede di impugnazione.

41 Sulla base dell'articolo 61, paragrafo 1, del regolamento di procedura della Corte, quest'ultima, il 1° ottobre 2020, ha trasmesso alle parti nelle presenti cause un quesito scritto chiedendo loro di prendere posizione sull'eventuale incidenza su tali cause della sentenza dell'11 marzo 2020, Commissione/Gmina Miasto Gdynia e Port Lotniczy Gdynia Kosakowo (C-56/18 P, EU:C:2020:192). Dette parti hanno risposto al quesito suddetto entro il termine stabilito dalla Corte.



Primo motivo di impugnazione, vertente su un errore di diritto nell'interpretazione e nell'applicazione dell'articolo 108, paragrafo 2, TFUE nonché dell'articolo 6, paragrafo 1, del regolamento n. 659/1999

Argomenti delle parti

42 La Commissione sostiene che il Tribunale, censurandola per non aver presentato nella sua decisione di avvio, ai sensi dell'articolo 108, paragrafo 2, TFUE e dell'articolo 6, paragrafo 1, del regolamento n. 659/1999, la parte relativa alle «entrate» della voce di bilancio, ossia le fonti di finanziamento dell'aiuto, mentre essa aveva presentato la voce di bilancio dell'aiuto nella parte relativa alle «spese» del bilancio del Land della Baviera, ha stabilito un nuovo requisito formale privo di fondamento giuridico. A sostegno della sua posizione, essa invoca la sentenza del 21 luglio 2011, *Alcoa Trasformazioni/Commissione* (C-194/09 P, EU:C:2011:497).

43 Secondo la Commissione, risulta dalla sentenza del 21 ottobre 2003, *van Calster e a.* (C-261/01 e C-262/01, EU:C:2003:571), che solo in casi eccezionali, quando esiste un nesso indissolubile tra le entrate e le spese e vi sono indizi che il metodo di riscossione delle entrate viola una disposizione del diritto dell'Unione, la notifica del regime di aiuti da parte dello Stato membro deve precisare anche il metodo o la fonte di finanziamento di tale regime.

44 Nel caso in questione, questo finanziamento sarebbe misto e solo il finanziamento attraverso il prelievo sul latte sarebbe problematico. La Commissione ritiene pertanto che non era tenuta a dichiarare espressamente, nella sua decisione di avviare il procedimento, come la misura di aiuto in questione dovesse essere finanziata con risorse supplementari provenienti dal bilancio generale del Land della Baviera. È chiaro che questa modalità di finanziamento consiste in risorse statali. Tuttavia, ai sensi dell'articolo 107, paragrafo 1, TFUE, l'esistenza di un aiuto è determinata unicamente dal fatto che sia finanziato mediante risorse statali, essendo irrilevante a tal fine l'origine precisa di tali risorse.

45 Nella sua replica, la Commissione sostiene di aver definito la misura di aiuto in esame allo stesso modo sia nella decisione di avvio che nella decisione controversa. Dal bilancio generale descritto in tali decisioni risulterebbe chiaramente che tale unica misura di aiuto era caratterizzata da due fonti di finanziamento. A questo proposito, essa fa riferimento alla sentenza del 13 giugno 2019, *Copebi* (C-505/18, EU:C:2019:500), in cui la Corte avrebbe confermato che non è obbligatorio che le fonti di finanziamento della misura di aiuto siano indicate alla lettera e in modo molto dettagliato nella decisione di avvio.

46 Il Land della Baviera e il gruppo d'interesse sostengono che il primo motivo è irricevibile in quanto, da un lato, esso mira a contestare una valutazione di fatto effettuata dal Tribunale senza denunciare uno snaturamento al riguardo e, dall'altro, si limita a ribadire i motivi e gli argomenti dedotti dinanzi al Tribunale. In alternativa, essi sostengono che tale motivo è infondato.

Giudizio della Corte

– *Sulla ricevibilità*

47 Nell'ambito del presente motivo, la Corte deve stabilire se il Tribunale, nelle sentenze impugnate, abbia interpretato correttamente l'articolo 108, paragrafo 2, TFUE e l'articolo 6, paragrafo 1, del regolamento n. 659/1999 nel valutare la legittimità della decisione controversa alla luce di tali disposizioni e se, a tal fine, esso abbia interpretato correttamente tale decisione nel suo complesso, compresa la decisione preparatoria, ossia la decisione di avvio. Orbene, tale interpretazione costituisce una questione di diritto ricevibile in sede d'impugnazione (v., per analogia, sentenza dell'11 marzo 2020, *Commissione/Gmina Miasto Gdynia e Port Lotniczy Gdynia Kosakowo*, C-56/18 P, EU:C:2020:192, punto 121).

48 D'altra parte, poiché i convenuti ritengono che il primo motivo sollevato dalla Commissione consista in una reiterazione degli argomenti presentati dinanzi al Tribunale, è sufficiente ricordare che, ove una parte contesti l'interpretazione o l'applicazione del diritto dell'Unione data dal Tribunale, i punti di diritto esaminati in primo grado possono essere sollevati di nuovo nel corso del procedimento di impugnazione. Se una parte non potesse basare l'impugnazione su motivi e argomenti già utilizzati dinanzi al Tribunale, il procedimento d'impugnazione sarebbe privato di una parte del suo significato (sentenza del 21 settembre 2010, *Svezia e a./API e Commissione*, C-514/07 P, C-528/07 P e C-532/07 P, EU:C:2010:541, punto 116).

49 Pertanto, il primo motivo è ricevibile.

– *Nel merito*

50 L'errore di diritto contestato al Tribunale nell'interpretazione e nell'applicazione dell'articolo 108, paragrafo 2, TFUE e dell'articolo 6, paragrafo 1, del regolamento n. 659/1999 riguarda, in sostanza, i requisiti derivanti da tali disposizioni per quanto riguarda il contenuto della decisione di avvio di un procedimento.

51 A questo proposito, è importante ricordare, come ha fatto il Tribunale ai punti 46 e 61 della prima sentenza impugnata e ai punti 41 e 44 della seconda sentenza impugnata, che, ai sensi dell'articolo 108, paragrafo 2, TFUE, la Commissione ha l'obbligo di invitare gli interessati a presentare le loro osservazioni durante la fase di indagine formale della misura di aiuto in questione, al fine di ottenere da loro tutte le informazioni destinate a illuminare il suo futuro operato in tale indagine.

52 Tali interessati, qualora non possano far valere il diritto di difesa, dispongono per contro del diritto di partecipare al procedimento amministrativo dinanzi alla Commissione in misura adeguata, tenendo conto delle circostanze del caso di specie. A questo proposito, la pubblicazione di un avviso nella *Gazzetta ufficiale dell'Unione europea* costituisce un



mezzo adeguato per informare tutti gli interessati della decisione di avvio, la quale dà agli altri Stati membri e agli ambienti interessati la garanzia di poter farsi sentire come tali (v., in tal senso, sentenza dell'11 marzo 2020, Commissione/Gmina Miasto Gdynia e Port Lotniczy Gdynia Kosakowo, C-56/18 P, EU:C:2020:192, punti 71 e 72).

53 A tal fine, l'articolo 6, paragrafo 1, prima frase, del regolamento n. 659/1999 sancisce che la Commissione «espone sinteticamente», nella decisione di avvio, gli elementi di fatto e di diritto pertinenti, vi include una valutazione preliminare relativa al carattere di aiuto della misura prevista ed espone i dubbi attinenti alla sua compatibilità con il mercato interno.

54 Orbene, il modo in cui una tale misura è finanziata costituisce un «elemento pertinente» per determinare se può essere qualificata come «aiuto di Stato» ai sensi dell'articolo 107, paragrafo 1, TFUE. Infatti, perché questa misura sia qualificata come tale, i vantaggi che concede devono, da un lato, essere concessi direttamente o indirettamente mediante risorse statali e, dall'altro, essere imputabili allo Stato (v., in tal senso, sentenza del 19 dicembre 2013, Association Vent De Colère! e a., C-262/12, EU:C:2013:851, punti 15 e 16 e giurisprudenza ivi citata). A questo proposito, contrariamente a quanto sostiene la Commissione, per determinare se tale sia il caso, il pagamento di una somma ai beneficiari della misura di aiuto e le modalità di finanziamento di tale misura non possono essere disgiunti (v., in tal senso, sentenze del 21 ottobre 2003, van Calster e a., C-261/01 e C-262/01, EU:C:2003:571, punto 49, e del 22 dicembre 2008, Régie Networks, C-333/07, EU:C:2008:764, punto 89).

55 Di conseguenza, la modalità di finanziamento, in quanto rientra nelle condizioni per essere qualificata come «aiuto di Stato» ai sensi dell'articolo 107, paragrafo 1, TFUE, costituisce un elemento pertinente ai sensi dell'articolo 6, paragrafo 1, prima frase, del regolamento n. 659/1999 e, come il Tribunale ha giustamente osservato al punto 62 della prima sentenza impugnata e ai punti 56 e 57 della seconda sentenza impugnata, deve, in quanto tale, essere individuata nella decisione di avvio.

56 Inoltre, malgrado l'ampio margine discrezionale di cui la Commissione dispone all'atto dell'adozione di tale decisione (v., in tal senso, sentenze del 21 luglio 2011, Alcoa Trasformazioni/Commissione, C-194/09 P, EU:C:2011:497, punto 61, e del 21 dicembre 2016, Commissione/Hansestadt Lübeck, C-524/14 P, EU:C:2016:971, punto 78), l'esposizione sintetica degli elementi di fatto e di diritto pertinenti ai sensi dell'articolo 6, paragrafo 1, prima frase, del regolamento n. 659/1999 non può dipendere da criteri soggettivi, come il fatto che sia evidente per la Commissione che il finanziamento a carico del bilancio generale dello Stato membro costituisce una risorsa statale.

57 Un'esposizione sintetica incompleta, degli elementi di fatto e di diritto pertinenti non è infatti in grado di consentire agli interessati di presentare le loro osservazioni sugli elementi che hanno indotto la Commissione ad avviare il procedimento di indagine formale e, di conseguenza, di garantire l'efficacia dell'articolo 108, paragrafo 2, TFUE.

58 Tale constatazione non è messa in discussione dalla giurisprudenza derivante dalla sentenza del 13 giugno 2019, Copebi (C-505/18, EU:C:2019:500), dalla quale la Commissione conclude che non vi è alcun obbligo di identificare le fonti di finanziamento di una misura di aiuto alla lettera e in maniera molto dettagliata nella decisione di avvio. Come ha ricordato l'avvocato generale al paragrafo 68 delle sue conclusioni, in quella sentenza erano state individuate le due fonti di finanziamento della misura in questione. Orbene, nelle presenti cause, si rimprovera alla Commissione di non aver individuato, nella decisione di avvio, una fonte di finanziamento proveniente dal bilancio generale del Land della Baviera di cui era già a conoscenza in quella fase del procedimento, mentre tale elemento è preso in considerazione nella decisione controversa e serve da base per determinate valutazioni, tra cui segnatamente quella di cui al considerando 145 di tale decisione, citato al punto 17 della presente sentenza.

59 Pertanto, senza commettere un errore di diritto nell'interpretazione e nell'applicazione dell'articolo 108, paragrafo 2, TFUE e dell'articolo 6, paragrafo 1, del regolamento n. 659/1999, il Tribunale ha dichiarato, ai punti 68 e 69 della prima sentenza impugnata e ai punti 65 e 66 della seconda sentenza impugnata, che, in mancanza di una esposizione sintetica nella decisione di avvio, come elemento di fatto e di diritto pertinente ai sensi di quest'ultima disposizione, del finanziamento della misura in questione a carico del bilancio generale del Land della Baviera, la decisione controversa è stata adottata senza che la Commissione abbia rispettato l'obbligo di dare agli interessati la possibilità di presentare osservazioni su tale aspetto e, di conseguenza, in violazione del diritto di questi ultimi di essere coinvolti nel procedimento amministrativo, come garantito da tali disposizioni.

60 Ne consegue che il primo motivo deve essere respinto in quanto infondato.

Secondo motivo di impugnazione, vertente su un difetto di motivazione risultante da un'errata interpretazione della decisione di avvio

Argomenti delle parti

61 Con tale motivo, diviso in due parti, la Commissione lamenta, in subordine, che il Tribunale ha interpretato in modo errato la decisione di avvio e ha viziato le sentenze impuginate di un difetto di motivazione.

62 Nella prima parte di tale motivo, la Commissione inizia ricordando che il punto 2.3 e il considerando 5 della decisione di avvio fanno riferimento, rispettivamente, agli «importi provenienti dal bilancio» e agli «importi destinati al sostegno». Anche se quest'ultima espressione si riferisce al finanziamento delle misure oggetto del procedimento d'indagine formale mediante le risorse derivanti dal prelievo sul latte, essa considera evidente che l'espressione si riferisce anche al finanziamento tramite il bilancio generale del Land della Baviera. Risulterebbe inoltre dal considerando 18 della decisione di avvio che il finanziamento di cui trattasi è assicurato mediante risorse di bilancio e risorse provenienti dal

prelievo sul latte, quest'ultimo valutato specificamente in tale decisione alla luce delle obiezioni sollevate dalla Repubblica federale di Germania in fase di esame preliminare.

63 Tuttavia, il Tribunale si sarebbe limitato, al punto 53 della prima sentenza impugnata e al punto 48 della seconda sentenza impugnata, ad esaminare selettivamente una sola sottosezione della decisione di avvio, invece di prendere in considerazione tutti i considerando di tale decisione per rispondere agli argomenti addotti dalla Commissione. Di conseguenza, non analizzando tutte le difese presentate, il Tribunale avrebbe violato il suo obbligo di motivazione e avrebbe commesso un primo errore di diritto.

64 Il secondo errore di diritto invocato dalla Commissione riguarda i punti da 54 a 57 della prima sentenza impugnata e ai punti da 49 a 53 della seconda sentenza impugnata, in cui il Tribunale avrebbe considerato che la mancata menzione, nella decisione di avvio, degli articoli 23 e 44 del regolamento finanziario del Land della Baviera e, di conseguenza, del finanziamento della misura di cui trattasi con risorse del bilancio generale di tale Land, costituiva un errore di diritto. La Commissione ritiene, da un lato, che il riferimento contenuto a titolo di esempio nel considerando 17 della decisione di avvio alle disposizioni del regolamento finanziario del Land del Baden-Württemberg abbia permesso al Land della Baviera di dedurre che anche le identiche disposizioni del regolamento finanziario del Land della Baviera fossero coperte dalla decisione di avvio. Essa aggiunge che, in ogni caso, si presume che uno Stato membro conosca le proprie leggi di bilancio, per cui una menzione esplicita non sarebbe necessaria nel caso di specie.

65 Il terzo e il quarto errore di diritto che la Commissione contesta al Tribunale riguardano i punti 55 e 56 della prima sentenza impugnata nonché i punti 50 e 51 della seconda sentenza impugnata. Secondo la Commissione, il Tribunale ha interpretato il punto 3.1, in particolare la sottosezione 3.3.1, e il considerando 264 della sua decisione di avvio nel senso di limitare l'esame preliminare alla sola modalità di finanziamento delle misure di cui trattasi mediante il prelievo sul latte, mentre tale decisione contiene solo una valutazione provvisoria del carattere di aiuto di tali misure. La Commissione avrebbe spiegato dinanzi al Tribunale che l'analisi della decisione di avvio riguarda solo il finanziamento di tali misure mediante il prelievo sul latte, poiché solo questo metodo di finanziamento potrebbe sollevare dubbi sull'uso delle risorse statali. Non rispondendo a tale argomento, il Tribunale avrebbe omesso l'esame di un motivo di difesa della Commissione e sarebbe quindi venuto meno al suo obbligo di motivazione.

66 Con la seconda parte del suo secondo motivo, la Commissione censura il fatto che il Tribunale ha dichiarato, al punto 62 della prima sentenza impugnata e al punto 56 della seconda sentenza impugnata, che il contenuto del fascicolo del procedimento amministrativo precedente alla decisione di avvio è irrilevante per l'interpretazione di tale decisione. Essa sostiene che né il Land della Baviera né il Tribunale avrebbero potuto dubitare dalla corrispondenza durante la fase di indagine preliminare che il procedimento di indagine formale riguardasse anche il finanziamento delle misure di aiuto di cui trattasi con entrate fiscali generali.

67 La Commissione sostiene inoltre che il Tribunale, ai punti da 53 a 58 e 62 della prima sentenza impugnata e ai punti da 47 a 53 della seconda sentenza impugnata, ha ignorato la giurisprudenza derivante dalle sentenze del 21 luglio 2011, *Alcoa Trasformazioni/Commissione* (C-194/09 P, EU:C:2011:497), nonché del 2 aprile 1998, *Commissione/Sytraval e Brink's France* (C-367/95 P, EU:C:1998:154), secondo cui, da un lato, la motivazione deve essere adeguata alla natura dell'atto in questione e deve mostrare in modo chiaro e inequivocabile il ragionamento dell'istituzione, autrice dell'atto, in modo da consentire agli interessati di conoscere le ragioni del provvedimento adottato e al giudice competente di esercitare il suo controllo, e, dall'altro, tale istituzione non è tenuta a prendere posizione su questioni manifestamente irrilevanti, prive di significato o chiaramente secondarie.

68 Il Land della Baviera e il gruppo di interesse sostengono, in primo luogo, che la prima e la seconda parte del secondo motivo sollevato dalla Commissione sono irricevibili, in quanto mirano, da un lato, ad ottenere una nuova valutazione dei fatti da parte della Corte e, dall'altro, si limitano a ripetere motivi e argomenti sollevati dinanzi al Tribunale.

69 In secondo luogo, e in subordine, essi sostengono che ognuna delle parti di tale motivo è infondata.

Giudizio della Corte

70 Poiché gli argomenti del Land della Baviera e del gruppo d'interesse a sostegno dell'irricevibilità devono essere respinti per le stesse ragioni esposte ai punti 47 e 48 della presente sentenza, è importante rilevare in sostanza, in primo luogo, che l'argomento addotto dalla Commissione nell'ambito di tale motivo, nelle sue due parti – secondo cui la decisione di avvio si riferisce implicitamente alla seconda modalità di finanziamento della misura in questione, vale a dire le risorse di bilancio del Land della Baviera – si basa sulla premessa che l'obbligo imposto alla Commissione dall'articolo 6, paragrafo 1, prima frase, del regolamento n. 659/1999 di esporre sinteticamente gli elementi di fatto e di diritto pertinenti in tale decisione è soddisfatto se tali elementi sono implicitamente menzionati o possono essere dedotti da tale decisione, in particolare dallo Stato membro interessato.

71 Tuttavia, come risulta dalla formulazione stessa di tale disposizione e, in particolare, dal significato comune dell'espressione «esporre sinteticamente» ivi utilizzata, ogni elemento di fatto e di diritto pertinente ai sensi di tale disposizione deve essere esplicitamente e chiaramente menzionato nella decisione di avvio.

72 Tale constatazione è corroborata dall'articolo 108, paragrafo 2, TFUE, che, come l'avvocato generale ha sottolineato al paragrafo 42 delle sue conclusioni, richiede alla Commissione di intimare agli interessati di presentare le loro osservazioni durante la fase di indagine formale di una misura di aiuto di Stato.



73 Tale messa in mora assume infatti la forma di una decisione di avvio che, come indicato nei considerando 8 e 16 del regolamento n. 659/1999, ha lo scopo di consentire alla Commissione di raccogliere tutte le informazioni necessarie per prendere una decisione sulla qualificazione della misura come aiuto e sulla sua compatibilità con il mercato interno, fornendo il mezzo migliore per garantire i diritti degli interessati ad essere coinvolti nel procedimento amministrativo condotto dalla Commissione e dando loro ogni possibilità di difendere i propri interessi.

74 Pertanto, tenuto conto della natura e dell'oggetto della decisione di avvio, l'esposizione sintetica di un elemento di fatto e di diritto pertinente al termine dell'esame preliminare effettuato dalla Commissione per determinare l'esistenza di un aiuto di Stato e per pronunciarsi sulla compatibilità di tale aiuto con il mercato interno, pur potendo rimanere sommaria, deve necessariamente essere esplicita per rivelare in modo chiaro e inequivocabile lo scopo dell'esame effettuato dalla Commissione e consentire così agli interessati di presentare utilmente le loro osservazioni al riguardo.

75 Peraltro, solo una sintesi esplicita degli elementi oggettivamente rilevanti per l'esame della misura di aiuto in questione, ai sensi dell'articolo 6, paragrafo 1, prima frase, del regolamento n. 659/1999, soddisfa le esigenze di chiarezza, precisione e prevedibilità degli atti di diritto dell'Unione imposte dal principio della certezza del diritto (v., in tal senso, sentenze del 15 febbraio 1996, Duff e a., C-63/93, EU:C:1996:51, punto 20; del 18 novembre 2008, Förster, C-158/07, EU:C:2008:630, punto 67, nonché dell'8 dicembre 2011, France Télécom/Commissione, C-81/10 P, EU:C:2011:811, punto 100).

76 Di conseguenza, poiché è errata in diritto la premessa relativa alla possibilità di menzionare implicitamente nella decisione di avvio di un procedimento un elemento di fatto o di diritto pertinente ai sensi dell'articolo 6, paragrafo 1, prima frase, del regolamento n. 659/1999, su cui si basa la Commissione, anche tutti gli argomenti relativi all'asserita interpretazione errata della decisione di avvio da parte del Tribunale devono essere respinti in quanto infondati.

77 In secondo luogo, nella misura in cui la Commissione contesta al Tribunale di aver violato il suo obbligo di motivazione, occorre sottolineare fin d'ora che tale obbligo costituisce una formalità sostanziale che deve essere distinta dalla questione della fondatezza della motivazione, la quale attiene alla legittimità nel merito dell'atto controverso (sentenze del 2 aprile 1998, Commissione/Sytraval e Brink's France, C-367/95 P, EU:C:1998:154, punto 62; del 30 novembre 2016, Commissione/Francia e Orange, C-486/15 P, EU:C:2016:912, punto 79, nonché del 29 aprile 2021, Achemos Grupè e Achema/Commissione, C-847/19 P, non pubblicata, EU:C:2021:343, punto 62).

78 Occorre anche ricordare che, se la motivazione della sentenza impugnata deve far risultare in modo chiaro e inequivocabile il ragionamento seguito dal Tribunale, in modo da consentire agli interessati di conoscere le giustificazioni della decisione adottata ed alla Corte di esercitare il suo sindacato giurisdizionale, l'obbligo di motivazione, tuttavia, non impone al Tribunale di fornire una spiegazione che segua esaustivamente e uno per uno tutti i ragionamenti svolti dalle parti della controversia, a condizione che consenta agli interessati di conoscere le ragioni della decisione del Tribunale ed alla Corte di disporre degli elementi sufficienti per esercitare il suo controllo (sentenze dell'11 luglio 2013, Ziegler/Commissione, C-439/11 P, EU:C:2013:513, punti 81 e 82, e del 29 aprile 2021, Achemos Grupè e Achema/Commissione, C-847/19 P, non pubblicata, EU:C:2021:343, punti 60 e 61).

79 Tuttavia, dopo aver rilevato, ai punti 53 e da 55 a 57 della prima sentenza impugnata e ai punti 48 e da 50 a 52 della seconda sentenza impugnata, che solo il finanziamento mediante il prelievo sul latte era esplicitamente menzionato nella decisione di avvio, il Tribunale ha constatato, al punto 57 della prima sentenza impugnata e al punto 53 della seconda sentenza impugnata, che il finanziamento mediante il bilancio generale del Land della Baviera non era stato esplicitamente menzionato in tale decisione.

80 Esso ne ha poi dedotto, al punto 58 della prima sentenza impugnata e al punto 54 della seconda sentenza impugnata, che gli interessati potevano legittimamente supporre che l'esame della Commissione riguardasse esclusivamente le risorse derivanti dal prelievo sul latte. Inoltre, ai punti 60 e 61 della prima sentenza impugnata e ai punti 58 e 59 della seconda sentenza impugnata, il Tribunale ha precisato che, alla luce dei requisiti di cui all'articolo 6, paragrafo 1, del regolamento n. 659/1999, la Commissione, anche se non è tenuta a presentare un'analisi completa della misura controversa, non può sostenere che la decisione di avviare il procedimento poteva non riferirsi a un finanziamento a carico del bilancio generale del Land della Baviera, poiché spetta alla Commissione definire sufficientemente il quadro del suo esame per non vanificare il diritto degli interessati a presentare le loro osservazioni. Risulta quindi dalle due sentenze impuginate che il finanziamento dal bilancio generale del Land della Baviera avrebbe dovuto essere esplicitamente menzionato nella decisione di avvio.

81 Pertanto, anche supponendo che si possa ritenere che il Tribunale non abbia risposto in modo esaustivo a tutti gli argomenti della Commissione diretti a dimostrare che tale modalità di finanziamento era implicita nella decisione di avvio o poteva essere dedotta da essa, si deve constatare che le sentenze impuginate espongono in modo chiaro e inequivocabile il ragionamento del Tribunale e consentono agli interessati di conoscere le ragioni della decisione del Tribunale e alla Corte di esercitare il suo controllo, di modo che tali sentenze non sono viziate da alcun difetto di motivazione.

82 Il secondo motivo deve quindi essere respinto in quanto infondato.

Terzo motivo di impugnazione, vertente su un errore di diritto nell'interpretazione dell'articolo 263, secondo comma, TFUE

Argomenti delle parti

83 Con questo terzo motivo, la Commissione sostiene, in sostanza, che solo l'obbligo di avviare il procedimento di indagine formale per una misura di aiuto, ai sensi dell'articolo 107 TFUE, costituisce una formalità sostanziale. L'eventuale omissione di una sintesi di un elemento di fatto o di diritto pertinente nella decisione di avvio non costituirebbe una violazione di tale formalità. Inoltre, i diritti dei terzi di essere coinvolti nella procedura di indagine formale risulterebbero violati solo se questa omissione avesse impedito loro di presentare le loro osservazioni sul punto di cui trattasi. Inoltre, tale violazione porterebbe all'annullamento della decisione finale solo se gli interessati fossero in grado di dimostrare che le informazioni che avrebbero potuto fornire su questo punto erano in grado di modificare il contenuto della decisione finale.

84 Il Land della Baviera e il gruppo d'interesse ritengono, in primo luogo, che tale motivo sia irricevibile, poiché non può, da solo, portare all'annullamento delle sentenze impugnate. Un tale annullamento, infatti, sarebbe possibile solo se fosse accolto non solo questo motivo, ma anche il quarto, relativo alla mancanza di incidenza sulla decisione controversa della violazione del diritto degli interessati ad essere coinvolti nel procedimento di indagine formale.

85 In secondo luogo, e in subordine, il Land della Baviera e il gruppo d'interesse ritengono che il terzo motivo sollevato dalla Commissione sia infondato.

Giudizio della Corte

– Sulla ricevibilità

86 È importante notare che, contrariamente a quanto sostengono il Land della Baviera e il gruppo d'interesse, il terzo e il quarto motivo, anche se collegati, sono indipendenti l'uno dall'altro. Con il suo terzo motivo, infatti, la Commissione contesta al Tribunale di aver commesso un errore di diritto nel constatare, ai punti 70 e 71 della prima sentenza impugnata e ai punti 67 e 68 della seconda sentenza impugnata, che l'obbligo della Commissione di dare agli interessati la possibilità di presentare le loro osservazioni nella fase della decisione di avvio costituisce una formalità sostanziale, la cui violazione comporta l'annullamento della decisione controversa; con il quarto motivo, invece, la Commissione lamenta che il Tribunale ha commesso un errore di diritto dichiarando, per quanto non fosse necessario, che non si può escludere che, in assenza della violazione constatata, il procedimento di esame dell'aiuto di Stato avrebbe potuto condurre ad un risultato diverso.

87 Come ha sottolineato l'avvocato generale al paragrafo 102 delle sue conclusioni, il fatto che il terzo e il quarto motivo siano collegati non è quindi sufficiente di per sé a far dichiarare l'uno o l'altro irricevibile.

88 Pertanto, il terzo motivo è ricevibile.

– Nel merito

89 Per quanto riguarda la questione se, come sostiene la Commissione, il Tribunale abbia commesso un errore di diritto considerando che l'obbligo, imposto all'articolo 6, paragrafo 1, prima frase, del regolamento n. 659/1999 di esporre sinteticamente, in una decisione di avvio, gli elementi di fatto e di diritto pertinenti al procedimento di indagine formale della compatibilità di una misura di aiuto con il mercato interno, riveste il carattere di formalità sostanziale ai sensi dell'articolo 263, secondo comma, TFUE, come l'obbligo di avviare un tale procedimento ai sensi dell'articolo 108, paragrafo 2, TFUE, è importante ricordare fin da ora che la Corte ha già dichiarato che dall'articolo 108, paragrafo 2, TFUE e dall'articolo 1, lettera h), del regolamento n. 659/1999 risulta che, quando la Commissione decide di avviare un procedimento d'indagine formale in merito ad un progetto di aiuti, deve mettere gli interessati, tra cui figurano l'impresa o le imprese coinvolte, in condizione di presentare le loro osservazioni e che tale obbligo ha il carattere di «formalità sostanziale» (v. sentenza dell'11 dicembre 2008, Commissione/Freistaat Sachsen, C-334/07 P, EU:C:2008:709, punto 55). Questo perché tale obbligo è un requisito procedurale essenziale intrinsecamente legato alla corretta formazione o espressione della volontà dell'autore dell'atto.

90 Orbene, l'obbligo che la Corte ha qualificato come «formalità sostanziale» è sancito, in particolare, dall'articolo 6, paragrafo 1, del regolamento n. 659/1999, che impone alla Commissione, tra l'altro, di esporre sinteticamente, nella decisione di avvio, gli elementi di fatto e di diritto pertinenti all'esame dell'aiuto o del progetto di aiuto in questione e, di conseguenza, di garantire l'efficacia dell'articolo 108, paragrafo 2, TFUE.

91 La pubblicazione di una comunicazione nella *Gazzetta ufficiale dell'Unione europea* costituisce certamente un mezzo adeguato per informare tutti gli interessati dell'avvio del procedimento di indagine formale e per ottenere, da parte di questi ultimi, tutte le informazioni atte ad illuminare la Commissione circa il suo successivo comportamento, fornendo agli altri Stati membri e agli ambienti interessati la garanzia di poter farsi sentire come tali (v., in tal senso, la sentenza dell'11 marzo 2020, Commissione/Gmina Miasto Gdynia e Port Lotniczy Gdynia Kosakowo, C-56/18 P, EU:C:2020:192, punti 71 e 72). Tuttavia, le parti interessate potranno presentare osservazioni significative solo se la decisione pubblicata menziona esplicitamente e chiaramente gli elementi di fatto e di diritto pertinenti, come previsto dall'articolo 6, paragrafo 1, prima frase, del regolamento n. 659/1999.

92 Ne consegue che la mera pubblicazione di una decisione di avvio del procedimento di indagine formale, senza che il contenuto di tale decisione sia conforme ai requisiti di tale disposizione, non consente di considerare soddisfatto l'obbligo che incombe alla Commissione alla data del procedimento di indagine formale, qualificato come «formalità sostanziale», ai sensi dell'articolo 263, secondo comma, TFUE.

93 Nella specie, dai punti 54 e 55 della presente sentenza risulta che le modalità di finanziamento di una misura di



aiuto costituiscono un elemento pertinente ai sensi dell'articolo 6, paragrafo 1, prima frase, del regolamento n. 659/1999. Pertanto, tale elemento, dal quale la Commissione, nella decisione controversa, trae le conseguenze ai fini della qualificazione della misura come «aiuto di Stato» ai sensi dell'articolo 107 TFUE, avrebbe dovuto essere esplicitamente sintetizzato nella decisione di avvio del procedimento di indagine formale in questione.

94 Di conseguenza, l'omissione di un tale elemento nella decisione di avvio del procedimento di indagine formale – nella misura in cui esso svolge un ruolo nella motivazione della decisione controversa – deve essere considerata una violazione delle «forme sostanziali» ai sensi del punto 55 della sentenza dell'11 dicembre 2008, Commissione/Freistaat Sachsen (C-334/07 P, EU:C:2008:709), che comporta l'annullamento di diritto di tale decisione (v., in tal senso, sentenze del 29 ottobre 1980, Roquette Frères/Consiglio, 138/79, EU:C:1980:249, punto 33, e del 6 settembre 2017, Slovacchia e Ungheria/Consiglio, C-643/15 e C-647/15, EU:C:2017:631, punto 160).

95 A tal proposito, l'argomentazione della Commissione secondo cui solo l'obbligo di avviare il procedimento di indagine formale costituisce una formalità sostanziale deve essere espressamente respinta. Una tale argomentazione, oltre ad essere in palese contraddizione con l'articolo 6, paragrafo 1, prima frase, del regolamento n. 659/1999, che impone alla Commissione chiari obblighi per quanto riguarda il contenuto di una decisione di avvio, equivale a privare di effetto utile tale decisione, il cui scopo è quello di consentire agli interessati di presentare le loro osservazioni alla Commissione in modo significativo. Infatti, tali parti devono poter conoscere gli elementi di fatto e di diritto pertinenti su cui si basa l'esame formale della misura di aiuto in questione, in particolare quelli relativi alle modalità di finanziamento di tale misura, che costituiscono un elemento decisivo per la qualificazione di tale misura come «aiuto di Stato» ai sensi dell'articolo 107, paragrafo 1, TFUE.

96 Per contro, non sussiste alcuna violazione delle forme sostanziali ai sensi del punto 55 della sentenza dell'11 dicembre 2008, Commissione/Freistaat Sachsen (C-334/07 P, EU:C:2008:709), quando l'elemento la cui omissione nella decisione di avvio è contestata alla Commissione non costituisce un elemento di fatto o di diritto pertinente per l'esame della misura di aiuto in questione ai sensi dell'articolo 6, paragrafo 1, prima frase, del regolamento n. 659/1999.

97 Allo stesso modo, la Commissione non può invocare la giurisprudenza delle sentenze dell'8 maggio 2008, Ferriere Nord/Commissione (C-49/05 P, non pubblicata, EU:C:2008:259), e dell'11 dicembre 2008, Commissione/Freistaat Sachsen (C-334/07 P, EU:C:2008:709), per sostenere che l'omissione di un elemento pertinente nella decisione di avvio non costituisce una violazione di una formalità sostanziale. Infatti, i casi che hanno dato luogo a queste due sentenze riguardavano una modifica del quadro giuridico nel corso del procedimento d'indagine formale della misura di aiuto e non, come nel caso di specie, le esigenze relative alla definizione del quadro di esame imposte alla Commissione dall'articolo 6, paragrafo 1, prima frase, del regolamento n. 659/1999, al momento stesso dell'adozione della decisione di avvio.

98 Così, nella sentenza dell'8 maggio 2008, Ferriere Nord/Commissione, (C-49/05 P, non pubblicata, EU:C:2008:259), la Corte ha confermato l'analisi del Tribunale, considerando che, nella misura in cui i principi e i criteri stabiliti dalla nuova disciplina degli aiuti di Stato per la tutela dell'ambiente erano identici nella sostanza a quelli previsti dalla disciplina applicabile alla data della decisione di avvio del procedimento di indagine, la Commissione non aveva violato il diritto degli interessati ad essere associati al procedimento non dando loro la possibilità di presentare le loro osservazioni su tale nuova disciplina. In queste circostanze specifiche, non era necessaria una nuova consultazione delle parti interessate ai sensi del combinato disposto dell'articolo 108, paragrafo 2, del TFUE e dell'articolo 6, paragrafo 2, seconda frase, del regolamento n. 659/1999.

99 Per quanto riguarda la sentenza dell'11 dicembre 2008, Commissione/Freistaat Sachsen (C-334/07 P, EU:C:2008:709), la Corte, dopo aver rilevato che l'obbligo della Commissione di invitare gli interessati a presentare osservazioni nell'ambito di un procedimento di indagine formale costituisce una formalità sostanziale, ha dichiarato, facendo riferimento alla sentenza dell'8 maggio 2008, Ferriere Nord/Commissione (C-49/05 P, non pubblicata, EU:C:2008:259), che, se il nuovo regime giuridico entrato in vigore dopo la notifica da parte dello Stato membro di un progetto di aiuto non contiene una modifica sostanziale rispetto a quello precedentemente in vigore, l'omissione da parte della Commissione di consultare le parti interessate sul regime giuridico modificato non costituisce una violazione delle forme sostanziali.

100 Né la sentenza dell'11 marzo 2020, Commissione/Gmina Miasto Gdynia e Port Lotniczy Gdynia Kosakowo (C-56/18 P, EU:C:2020:192), emessa dopo la pronuncia delle sentenze impugnate, rimette in discussione la qualificazione dell'obbligo, imposto dall'articolo 6, paragrafo 1, prima frase, del regolamento n. 659/1999, letto alla luce dell'articolo 108, paragrafo 2, TFUE, come «formalità sostanziale».

101 Infatti, come la stessa Corte ha rilevato al punto 88 di tale sentenza, quest'ultima non riguarda gli obblighi che incombono alla Commissione alla data di avvio del procedimento di indagine formale e, di conseguenza, non riguarda gli obblighi che rientrano nell'ambito di applicazione dell'articolo 6, paragrafo 1, del regolamento n. 659/1999, la cui interpretazione è oggetto della presente causa.

102 Da quanto precede risulta che il Tribunale di primo grado, basandosi sul punto 55 della sentenza dell'11 dicembre 2008, Commissione/Freistaat Sachsen (C-334/07 P, EU:C:2008:709), ha giustamente dichiarato, al punto 70 della prima sentenza impugnata e al punto 67 della seconda sentenza impugnata, che l'obbligo a carico della Commissione di mettere

gli interessati, nella fase della decisione di avvio, in condizione di presentare le loro osservazioni costituisce una formalità sostanziale, la cui violazione comporta l'annullamento dell'atto viziato, indipendentemente dalla circostanza se tale violazione abbia causato un pregiudizio a colui che l'invoca o se il procedimento amministrativo avrebbe potuto sfociare in un risultato diverso.

103 Il terzo motivo deve quindi essere respinto in quanto infondato.

Quarto motivo d'impugnazione, vertente su un errore di diritto nell'interpretazione del diritto degli interessati ad essere coinvolti nel procedimento, previsto dall'articolo 108, paragrafi 2 e 3, TFUE e dall'articolo 6, paragrafo 1, del regolamento n. 659/1999, della nozione di «risorse statali», di cui all'articolo 107, paragrafo 1, TFUE, e di quella di «aiuti esistenti», di cui all'articolo 108, paragrafo 1, TFUE, nonché su uno snaturamento dei fatti e su una mancata risposta ad argomenti dedotti nel controricorso

Argomenti delle parti

104 La Commissione lamenta che il Tribunale ha erroneamente dichiarato, ai punti da 72 a 75 della prima sentenza impugnata e ai punti da 70 a 72 della seconda sentenza impugnata, che se il Land della Baviera avesse potuto presentare osservazioni sulla questione se le risorse di bilancio costituiscono risorse statali, il procedimento avrebbe potuto portare ad un risultato diverso. Essa ritiene che il Tribunale abbia violato non solo l'articolo 108, paragrafi 2 e 3, TFUE e l'articolo 6, paragrafo 1, del regolamento n. 659/1999, ma anche l'articolo 107, paragrafo 1, TFUE, per aver interpretato erroneamente la nozione di «risorse statali», e l'articolo 108, paragrafo 1, TFUE, per aver interpretato erroneamente la nozione di «aiuti esistenti». Essa ha anche censurato il Tribunale per aver snaturato i fatti constatati nella decisione controversa e non aver esaminato gli argomenti avanzati nella sua difesa.

105 Il Land della Baviera e il gruppo d'interesse sostengono che questo motivo è irricevibile in quanto, ai punti 72 e 75 della prima sentenza impugnata, il Tribunale avrebbe concluso che la violazione del diritto degli interessati a presentare osservazioni ha avuto un impatto sull'esito del procedimento sulla base di un accertamento puramente fattuale, che la Corte non può controllare. Inoltre, i punti essenziali di questo motivo consisterebbero in una mera ripetizione dei motivi e degli argomenti già presentati davanti al Tribunale.

106 In subordine, il Land della Baviera e il gruppo di interesse sostengono che il quarto motivo di ricorso è infondato in quanto si basa su un'errata lettura delle sentenze impugnate.

Giudizio della Corte

107 Poiché gli argomenti del Land della Baviera a sostegno dell'irricevibilità di questo motivo devono essere respinti per le stesse ragioni esposte ai punti 47 e 48 della presente sentenza, è sufficiente rilevare, nel merito, che solo *ad abundantiam* il Tribunale ha considerato che, se gli interessati avessero potuto presentare osservazioni sulle modalità di finanziamento derivanti dal bilancio generale del Land della Baviera, il procedimento avrebbe potuto portare ad un risultato diverso.

108 Orbene, deriva da costante giurisprudenza che i motivi sviluppati contro elementi della motivazione della sentenza impugnata formulati *ad abundantiam* non possono, in quanto tali, determinare l'annullamento di tale sentenza e sono quindi inoperanti (v., segnatamente, sentenze del 28 giugno 2005, Dansk Rørindustri e a./Commissione, C-189/02 P, C-202/02 P, da C-205/02 P a C-208/02 P e C-213/02 P, EU:C:2005:408, punto 148, e del 26 marzo 2019, Commissione/Italia, C-621/16 P, EU:C:2019:251, punto 61).

109 Poiché la Corte ha dichiarato che il Tribunale ha giustamente constatato, al punto 70 della prima sentenza impugnata e al punto 67 della seconda sentenza impugnata, che la decisione controversa, non avendo dato alle parti interessate la possibilità di presentare le loro osservazioni, ha violato una formalità sostanziale che comporta l'annullamento automatico dell'atto viziato, il quarto motivo di ricorso deve quindi essere respinto in quanto inoperante.

110 Poiché nessuno dei quattro motivi sollevati dalla Commissione a sostegno di ciascuna delle sue impugnazioni è stato accolto, le impugnazioni devono essere integralmente respinte.

Sulle spese

111 Ai sensi dell'articolo 138, paragrafo 1, del regolamento di procedura, reso applicabile al procedimento di impugnazione in forza dell'articolo 184, paragrafo 1, del medesimo regolamento, la parte soccombente è condannata alle spese se ne è stata fatta domanda. La Commissione, rimasta soccombente, deve essere condannata alle spese conformemente alle conclusioni del Land della Baviera e del gruppo di interesse.

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

- 1) Le impugnazioni sono respinte.**
- 2) La Commissione europea è condannata alle spese.**

(Omissis)