

Attività connesse alla produzione, alla trasformazione e alla commercializzazione dei prodotti agricoli e aiuti di Stato

Trib. primo grado UE, Sez. I 19 ottobre 2022, in causa T-850/19 - Kanninen, pres.; Porchia, est. - Repubblica ellenica c. Commissione europea.

Agricoltura e foreste - Aiuti di Stato - Attività connesse alla produzione, alla trasformazione e alla commercializzazione dei prodotti agricoli - Regimi di aiuto concessi dalla Grecia sotto forma di abbuoni di interessi e di garanzie di Stato su prestiti esistenti e di nuovi prestiti al fine di ovviare a danni provocati da calamità naturali o da altri eventi straordinari - Decisione che dichiara i regimi di aiuto incompatibili con il mercato interno e illegittimi e che ne ordina il recupero - Aiuto limitato a zone geografiche sinistrate - Vantaggio - Carattere selettivo - Principio di buona amministrazione - Durata del procedimento - Legittimo affidamento - Termine di prescrizione - Art. 17 del regolamento (UE) 2015/1589.

(*Omissis*)

Sentenza

1 Con il ricorso basato sull'articolo 263 TFUE, la Repubblica ellenica chiede l'annullamento della decisione (UE) 2020/394 della Commissione, del 7 ottobre 2019, riguardante le misure SA.39119 (2016/C) (ex 2015/NN) (ex 2014/CP) attuate dalla Repubblica ellenica sotto forma di abbuoni di interesse e garanzie in relazione agli incendi del 2007 (la presente decisione riguarda solo il settore agricolo) (GU 2020, L 76, pag. 4; in prosieguo: la «decisione impugnata»).

Fatti

2 Nel luglio 2007, in Grecia, gli incendi hanno colpito il dipartimento di Magnesia, più precisamente il Pelio, l'isola di Skiathos, l'isola di Cefalonia, la regione dell'Acaia e il Peloponneso. Nell'agosto 2007, nuovi incendi hanno colpito le regioni di Messenia, Elidia, Arcadia, Laconia ed Eubea, nonché il demanio di Egialia nella regione dell'Acaia. A causa della situazione causata da questi incendi, il 25 agosto 2007, il primo ministro della Repubblica ellenica ha dichiarato lo stato di emergenza.

3 Successivamente, la Repubblica ellenica ha adottato misure a sostegno degli operatori attivi stabiliti nelle entità territoriali colpite dagli incendi del 2007 (in prosieguo: le «entità territoriali sinistrate»), espressamente citate in tali misure.

4 Il 22 luglio 2014 la Commissione europea ha ricevuto una denuncia relativa a presunti aiuti concessi dalla Repubblica ellenica alla Sogia Ellas AE e alle sue controllate (in prosieguo, denominate insieme: «Sogia Ellas»), società attive nel settore della trasformazione di prodotti agricoli, consistenti in abbuoni di interesse e garanzie statali su prestiti esistenti che dovevano essere rinegoziati e beneficiare di un periodo di grazia e su nuovi prestiti.

5 Con lettera del 25 luglio 2014, la Commissione ha chiesto alle autorità greche di fornire informazioni sugli aiuti dedotti, ciò che le autorità greche hanno fatto fornendo informazioni dettagliate sulla loro base giuridica.

6 L'11 dicembre 2015 la Commissione ha inviato una seconda lettera alle autorità greche, ponendo ulteriori domande e indicando che l'indagine su tali misure non si sarebbe limitata alla Sogia Ellas, in quanto le misure contestate avrebbero potuto essere concesse ad altri beneficiari.

7 La Commissione ha pertanto deciso di avviare un'indagine relativa ad aiuti di Stato non notificati [SA.39119 (2015/NN)] e di estenderne la portata all'intero settore agricolo greco.

8 L'11 febbraio 2016 la Repubblica ellenica ha fornito ulteriori informazioni sulle basi giuridiche degli aiuti in questione, sulle loro condizioni di concessione e sui loro beneficiari.

9 Con lettera del 17 maggio 2016, la Commissione ha notificato alla Repubblica ellenica la decisione di avviare il procedimento di indagine formale ai sensi dell'articolo 108, paragrafo 2, TFUE in relazione all'aiuto di Stato SA.39119 (2016/C) (ex 2015/NN) (ex 2014/CP) – aiuto a Sogia Ellas AE et al. (in prosieguo: la «decisione di avviare il procedimento di indagine formale»).

10 Con la pubblicazione della decisione di avviare il procedimento di indagine formale nella *Gazzetta ufficiale dell'Unione europea* del 16 settembre 2016 (GU 2016, C 341, pag. 23), la Commissione ha invitato le parti interessate a presentare osservazioni ai sensi dell'articolo 108, paragrafo 2, TFUE.

11 Nella decisione di avviare il procedimento di indagine formale, la Commissione ha chiesto alle autorità greche di fornire una stima del numero di beneficiari di ciascun regime individuato nella decisione e degli importi degli aiuti in questione.

12 Nessuna parte interessata ha presentato osservazioni. Le autorità greche hanno trasmesso le proprie osservazioni



sulla decisione di avviare il procedimento di indagine formale il 23 settembre 2016. Nelle loro risposte, esse hanno informato la Commissione dell'impossibilità di fornire tutte le informazioni richieste, ciò che hanno infine fatto con lettere del 9 marzo 2017 e del 21 febbraio 2018.

13 Il 7 ottobre 2019 la Commissione ha adottato la decisione impugnata.

14 Ai sensi della decisione impugnata, che è destinata ad applicarsi solo alle attività connesse alla produzione, alla trasformazione e alla commercializzazione dei prodotti agricoli, vale a dire i prodotti elencati nell'allegato I del Trattato FUE, ad eccezione dei prodotti della pesca e dell'acquacoltura, la Commissione ha deciso, segnatamente, che i regimi di aiuto istituiti con la decisione ministeriale n. 36579/B.1666/27.8.2007 (successivamente modificata) sotto forma di abbuoni di interesse e garanzie concessi dalla Repubblica ellenica (in prosieguo: le «misure contestate») costituivano aiuti di Stato ai sensi dell'articolo 107, paragrafo 1, TFUE, illegittimi e incompatibili con il mercato interno, con la conseguenza che la Repubblica ellenica era tenuta a recuperare dai beneficiari gli aiuti di cui all'articolo 1 della stessa, ad eccezione dei casi espressamente previsti dagli articoli 3 e 4 di tale decisione.

Conclusioni delle parti

15 La Repubblica ellenica conclude che il Tribunale voglia:

- annullare la decisione impugnata;
- condannare la Commissione alle spese.

16 La Commissione conclude che il Tribunale voglia:

- respingere il ricorso;
- condannare la Repubblica ellenica alle spese.

In diritto

17 A sostegno del suo ricorso, la Repubblica ellenica solleva tre motivi, il primo relativo all'inesistenza di un aiuto ai sensi dell'articolo 107, paragrafo 1, TFUE, il secondo relativo alla compatibilità dell'aiuto ai sensi dell'articolo 107, paragrafo 2, lettera b), TFUE e il terzo relativo alla violazione del diritto a un termine ragionevole e del principio di buona amministrazione, all'incompetenza *ratione temporis* della Commissione e alla violazione del principio di certezza del diritto, del principio di proporzionalità e dei diritti della difesa.

Sul primo motivo, vertente sull'inesistenza di un aiuto ai sensi dell'articolo 107, paragrafo 1, TFUE

18 Il primo motivo è suddiviso in tre parti. Con la prima parte, la Repubblica ellenica contesta alla Commissione di aver interpretato e applicato erroneamente le condizioni di cui all'articolo 107, paragrafo 1, TFUE. Con la seconda parte, la Repubblica ellenica deduce errori di fatto e difetto di motivazione. Infine, nella terza parte, la Repubblica ellenica fa valere la violazione del principio di tutela del legittimo affidamento. Nella misura in cui la terza parte del primo motivo e la prima parte del terzo motivo si sovrappongono parzialmente, esse devono essere esaminate nel contesto dell'esame del terzo motivo.

Sulla prima parte del primo motivo, relativa all'interpretazione e all'applicazione delle condizioni previste dall'articolo 107, paragrafo 1, TFUE

19 In primo luogo, la Repubblica ellenica sostiene che le misure contestate non hanno un impatto negativo sul bilancio dello Stato e non comportano alcun rischio per le sue risorse finanziarie. Da un lato, infatti, la richiesta di un premio per la concessione delle garanzie avrebbe compromesso l'efficacia delle misure. Dall'altro, l'assenza di un premio sarebbe compensata da diversi fattori. Di conseguenza, il criterio secondo cui gli aiuti devono essere finanziati con risorse statali non sarebbe soddisfatto.

20 In secondo luogo, la Repubblica ellenica sostiene che le misure contestate non conferiscono un «vantaggio» ai loro destinatari, per cui tale criterio è assente, sebbene sia necessario per accertare la sussistenza di un aiuto di Stato.

21 Pur affermando di non aver agito nel caso di specie come un operatore privato, la Repubblica ellenica sostiene che le misure contestate rientrano in una logica economica di lungo periodo e che le è consentito perseguire una politica di lungo periodo, in conformità con la sua «responsabilità sociale», come è stato riconosciuto agli operatori privati. Essa sostiene che, nella specie, non si può ritenere che abbia deviato dalle regole del mercato, poiché non si può escludere che un operatore privato avrebbe agito nello stesso modo per perseguire un beneficio a lungo termine.

22 Per quanto riguarda specificamente le garanzie statali, la Repubblica ellenica sostiene che l'assenza di un premio non implica l'esistenza di un vantaggio. Da un lato, infatti, un premio avrebbe compromesso l'efficacia delle misure. D'altra parte, l'assenza di un premio sarebbe compensata da diversi elementi, tra cui il fatto che la redditività delle imprese sarebbe stata verificata e le imprese in difficoltà sarebbero state escluse, che la garanzia sarebbe stata concessa fino a un limite dell'80% di ciascun prestito, che la durata dei prestiti sarebbe stata limitata nel tempo e che essa avrebbe il diritto di recuperare l'importo pagato a titolo di garanzia dal debitore principale.

23 Inoltre, la Repubblica ellenica sostiene che le misure contestate non hanno ridotto gli oneri che «normalmente» gravano sulle imprese. Infatti, con le sue misure, essa avrebbe cercato di rispondere alla situazione eccezionale in cui si



trovavano i beneficiari delle misure contestate.

24 Infine, la Repubblica ellenica asserisce che le misure contestate non sono selettive. In effetti, i beneficiari delle misure contestate non si troverebbero in una situazione paragonabile a quella degli altri operatori di mercato. Essi si sarebbero trovati in una situazione eccezionale, in quanto gli incendi del 2007 non rientravano «nei rischi cui ogni impresa è potenzialmente esposta», come affermato dalla Commissione al considerando 118 della decisione impugnata. Pertanto, le misure contestate, invece di falsare la concorrenza, erano destinate a ripristinare le condizioni di concorrenza.

25 In terzo luogo, la Repubblica ellenica afferma che le misure contestate non incidono sugli scambi tra gli Stati membri e non falsano la concorrenza. A questo proposito, essa fa riferimento a dati statistici dai quali risulta che, nel periodo compreso tra il 2008 e il 2010, si è verificato un calo significativo del prodotto interno lordo e del valore aggiunto lordo realizzati nelle entità territoriali sinistrate. Inoltre, la Repubblica ellenica sostiene che, nella sua valutazione, la Commissione si è erroneamente basata sul fatto che imprese in difficoltà potevano beneficiare delle misure contestate.

26 La Commissione contesta gli argomenti addotti dalla Repubblica ellenica a sostegno della prima parte del primo motivo.

27 In via preliminare, va osservato che, secondo una giurisprudenza costante, la qualifica di una misura nazionale come «aiuto di Stato» ai sensi dell'articolo 107, paragrafo 1, TFUE richiede che siano soddisfatte tutte le seguenti condizioni. In primo luogo, deve trattarsi di un intervento dello Stato o attraverso risorse statali. In secondo luogo, tale intervento deve poter incidere sugli scambi tra gli Stati membri. In terzo luogo, esso deve concedere un vantaggio selettivo al suo beneficiario. In quarto luogo, esso deve falsare o minacciare di falsare la concorrenza (v. sentenza del 21 dicembre 2016, Commissione/World Duty Free Group SA e a., C-20/15 P e C-21/15 P, EU:C:2016:981, punto 53 e giurisprudenza ivi citata).

28 Inoltre, va ricordato che l'articolo 107, paragrafo 1, TFUE non distingue a seconda delle cause o degli obiettivi degli interventi statali, ma li definisce in funzione dei loro effetti (sentenze del 2 luglio 1974, Italia/Commissione, 173/73, EU:C:1974:71, punto 27, e del 29 marzo 2012, 3M Italia, C-417/10, EU:C:2012:184, punto 36).

29 Per quanto riguarda, in primo luogo, la prima condizione per qualificare una misura nazionale come «aiuto di Stato» ai sensi dell'articolo 107, paragrafo 1, TFUE, l'analisi della decisione n. 36579/B.1666/27.8.2007, riportata nell'allegato A 12 del ricorso, e le risposte fornite alla Commissione dalla Repubblica ellenica, riportate nell'allegato A 21 del ricorso, dimostrano che le imprese stabilite nelle entità territoriali sinistrate hanno potuto beneficiare di sgravi del debito e di prestiti per il capitale circolante che, da un lato, sono stati oggetto di abbuoni di interesse totali o parziali finanziati dalle autorità greche e, dall'altro, erano garantiti dalla Repubblica ellenica, senza che i beneficiari di tali prestiti abbiano dovuto pagare alcun premio a tale titolo.

30 Infatti, per quanto riguarda gli abbuoni di interesse, dal momento che gli interessi pagabili erano «sovvenzionati» in tutto o in parte dal conto creato dal nómos 128/1975, περί τροποποιήσεως και συμπληρώσεως διατάξεών τινών αναφερομένων εις τιν leitourgían tou chrimatodotikou systímatis (legge n. 128/1975 sulla modifica e sul complemento delle disposizioni relative al funzionamento del sistema finanziario), del 28 agosto 1975 (FEK A 178/28.8.1975), tale abbuono ha necessariamente gravato sulle risorse finanziarie della Repubblica ellenica, la quale non ha, peraltro, rimesso in discussione la fondatezza del considerando 112 della decisione impugnata, a termini del quale tanto gli abbuoni di interesse quanto le garanzie statali le erano imputabili ed erano stati concessi mediante risorse statali.

31 Per quanto riguarda la garanzia statale, la Repubblica ellenica contesta che la concessione di tali garanzie mediante le misure contestate abbia avuto un impatto negativo sulle sue risorse.

32 Va rilevato che sono considerati aiuti, in particolare, gli interventi che, in varie forme, alleviano gli oneri che di regola gravano sul bilancio di un'impresa e che, di conseguenza, senza essere sovvenzioni in senso stretto, hanno la stessa natura e producono identici effetti (sentenza del 19 marzo 2013, Bouygues e Bouygues Télécom/Commissione e a. e Commissione/Francia e a., C-399/10 P e C-401/10 P, EU:C:2013:175, punto 101).

33 Risulta dalla giurisprudenza che la concessione di una garanzia può comportare un onere supplementare per lo Stato (v. sentenza del 19 marzo 2013, Bouygues e Bouygues Télécom/Commissione e a. e Commissione/Francia e a., C-399/10 P e C-401/10 P, EU:C:2013:175, punto 107 e la giurisprudenza ivi citata). Più in particolare, una garanzia implica un'assunzione di rischio che è normalmente remunerata da un premio appropriato (v., in tal senso, sentenza del 3 aprile 2014, Francia/Commissione, C-559/12 P, EU:C:2014:217, punto 65).

34 Nel caso di specie, è accertato che la Repubblica ellenica ha rinunciato a ricevere un premio per la concessione delle garanzie incluse nelle misure contestate, per cui sono state intaccate le sue risorse pubbliche.

35 Questa conclusione non può essere rimessa in discussione dalle argomentazioni della Repubblica ellenica, peraltro non dimostrate, intese ad evidenziare che le garanzie concesse non presentavano rischi per le risorse pubbliche.

36 Infatti, nel corso dell'udienza, la Repubblica ellenica ha confermato, come indicato al considerando 28 della decisione impugnata, che la sua garanzia era stata azionata per oltre EUR 6 000 000. Essa ha insistito sulla circostanza che tali somme sono suscettibili di recupero automatico, come i debiti fiscali, con la possibilità di portare il debitore dinanzi al giudice penale, senza tuttavia indicare gli importi che essa aveva effettivamente recuperato.

37 Per quanto riguarda specificamente le garanzie costituite dai beneficiari delle misure, va innanzitutto rilevato che la costituzione di una garanzia reale non era sistematicamente richiesta per tutti i prestiti. Dal documento contenuto



nell'allegato A 24 al ricorso risulta inoltre che la costituzione di una garanzia da parte del mutuatario garantiva la garanzia statale solo per il 90% del suo importo, per cui lo Stato non aveva alcuna certezza che il debito sarebbe stato rimborsato per intero.

38 Inoltre, è vero che le imprese che presentavano una domanda di gestione del debito di importo superiore a EUR 100 000 dovevano fornire la prova di uno studio di redditività economica e le altre imprese dovevano compilare una tabella nell'allegato A 27 alla domanda, includendo i dati contabili finanziari passati per gli anni 2004, 2005 e 2006 e i dati prospettici per gli anni 2007, 2008 e 2009.

39 Tuttavia, come affermato ai considerando 129 e 131 della decisione impugnata, i criteri economici che determinano la soglia a partire dalla quale un'impresa non è più considerata redditizia non sono stati determinati dai regimi di aiuti in questione, cosicché la Repubblica ellenica non può sostenere che le garanzie concesse fossero riservate esclusivamente alle imprese redditizie e che le imprese non redditizie non potessero beneficiarne.

40 Dai precedenti punti da 29 a 39 risulta che la Commissione non ha commesso un errore di valutazione quando, ai considerando 111 e 112 della decisione impugnata, ha ritenuto, in sostanza, che le misure contestate avessero costituito un onere finanziario per la Repubblica ellenica.

41 In secondo luogo, con riferimento al criterio relativo al vantaggio, in forza di una giurisprudenza costante, sono considerati aiuti di Stato gli interventi che, sotto qualsiasi forma, sono atti a favorire direttamente o indirettamente determinate imprese, o che devono essere considerati un vantaggio economico che l'impresa beneficiaria non avrebbe potuto ottenere in condizioni di mercato normali (v. sentenze del 2 settembre 2010, Commissione/Deutsche Post, C-399/08 P, EU:C:2010:481, punto 40 e giurisprudenza ivi citata, nonché del 27 giugno 2017, Congregación de Escuelas Pías Provincia Betania, C-74/16, EU:C:2017:496, punto 65 e giurisprudenza ivi citata).

42 In particolare, secondo una giurisprudenza altrettanto consolidata, il mutuatario che ha contratto un prestito garantito dalla pubblica amministrazione di uno Stato membro, al pari del mutuatario che beneficia di una garanzia senza dover pagare una commissione in cambio, ricava normalmente un vantaggio nei limiti in cui l'onere finanziario che sopporta è inferiore a quello che avrebbe sopportato se avesse dovuto procurarsi lo stesso finanziamento e la stessa garanzia a prezzo di mercato (v. sentenza del 3 aprile 2014, Francia/Commissione, C-559/12 P, EU:C:2014:217, punto 96 e giurisprudenza ivi citata).

43 Nel caso di specie, l'intervento della Repubblica ellenica ha avuto l'effetto di consentire alle imprese delle zone sinistrate di beneficiare di prestiti con interessi, da essa sovvenzionati in tutto o in parte, o di garanzie da essa concesse senza che tali imprese dovessero pagare una commissione, ciò che non avrebbero potuto ottenere senza l'intervento dello Stato.

44 Tuttavia, la Repubblica ellenica sostiene, in sostanza, che nel caso di specie non vi è stato alcun vantaggio ai sensi dell'articolo 107, paragrafo 1, TFUE. Più in particolare, essa sottolinea che le misure contestate, essendo state concesse in un contesto di crisi del mercato, rientrano nella responsabilità sociale dello Stato e che, a causa di tale situazione, soddisfano un criterio di razionalità economica a lungo termine, per cui tutti gli operatori privati in una situazione analoga avrebbero potuto agire nello stesso modo. Sulla base di tutte queste considerazioni, la Repubblica ellenica suggerisce di ritenere che tali misure siano state concesse in normali condizioni di mercato.

45 Queste argomentazioni non possono avere successo.

46 Infatti, va sottolineato che il concetto di «normali condizioni di mercato», utilizzato per stabilire l'esistenza di un vantaggio, si riferisce alla possibilità per l'impresa di ottenere sul mercato lo stesso vantaggio che trae dall'aiuto, e non alla valutazione del fatto che il mercato funzioni normalmente o sia in crisi (v., in tal senso, ordinanza del 5 febbraio 2015, Grecia/Commissione, C-296/14 P, non pubblicata, EU:C:2015:72, punto 34).

47 Qualsiasi interpretazione contraria equivarrebbe a determinare l'esistenza di un vantaggio in funzione della causa o dell'obiettivo dell'aiuto, il che sarebbe idoneo a rimettere in discussione l'obiettività della nozione di vantaggio e, di conseguenza, l'applicazione dell'articolo 107, paragrafo 1, TFUE (v., in tal senso, sentenza del 16 luglio 2014, Grecia/Commissione, T-52/12, non pubblicata, EU:T:2014:677, punti 66 e 67).

48 Inoltre, va notato che la Repubblica ellenica non sostiene di aver agito come operatore privato nel presente caso e non contesta di aver agito in qualità di autorità pubblica. Piuttosto, essa cerca di suggerire che un operatore privato avrebbe potuto agire in modo simile in una situazione il più possibile simile alla sua, indipendentemente dal fatto che essa abbia agito come autorità pubblica.

49 Orbene, nessuna disposizione dell'articolo 107, paragrafo 1, TFUE esenta dalla qualificazione come aiuti di Stato gli aiuti che, concessi da uno Stato membro nell'esercizio dei suoi poteri pubblici, rispondano a un criterio di razionalità economica a lungo termine o rientrino nella sua responsabilità sociale, e di tali considerazioni si può, peraltro, tenere conto nel valutare la compatibilità di una misura con il mercato interno ai sensi dell'articolo 107, paragrafi 2 e 3, TFUE (v., in tal senso, sentenza del 6 marzo 2018, Commissione/FIH Holding e FIH Erhvervsbank, C-579/16 P, EU:C:2018:159, punti 63 e 75).

50 La Repubblica ellenica non può quindi basarsi sul criterio della razionalità economica per descrivere come normali le condizioni di mercato in cui sono state concesse le misure contestate e per concludere che tali misure non conferiscono un vantaggio ai loro beneficiari.



51 Dai precedenti punti da 41 a 50 si evince che la Repubblica ellenica non è riuscita a contestare i considerando da 113 a 116 della decisione impugnata, in virtù dei quali la Commissione ha sostanzialmente ritenuto, da un lato, che i beneficiari delle misure contestate se ne sarebbero avvalsi pur non avendo potuto ottenerle in condizioni normali di mercato, cioè in assenza di un intervento dello Stato, e, dall'altro, che non era necessario analizzare se il mercato funzionasse normalmente o se fosse in crisi per concludere da ultimo che tali misure costituivano un vantaggio ai sensi dell'articolo 107, paragrafo 1, TFUE.

52 Per quanto riguarda, in terzo luogo, la condizione relativa al requisito della selettività del vantaggio, la Repubblica ellenica sostiene che, contrariamente a quanto affermato al considerando 118 della decisione impugnata, il criterio della selettività non è soddisfatto nel caso di specie, poiché le misure contestate sono state concesse a tutte le imprese stabilite nelle entità territoriali sinistrate e tali imprese si trovavano in una situazione giuridica e di fatto diversa da quella delle imprese stabilite nelle altre entità territoriali.

53 La Repubblica ellenica contesta la selettività delle misure contestate, sostenendo che la differenziazione esistente tra le imprese stabilite nelle regioni interessate da tali misure e quelle che non lo erano è giustificata dal fatto che le prime, a differenza delle seconde, erano situate in zone colpite dagli incendi del 2007 e dovevano tornare al livello economico che avevano prima di tale evento.

54 La differenziazione tra queste due categorie di imprese sarebbe quindi giustificata dal fatto che le imprese di ciascuna delle due categorie non si trovavano in una situazione comparabile dal punto di vista fattuale e giuridico, poiché, in sostanza, tutte le imprese stabilite nelle unità territoriali sinistrate avrebbero subito danni a causa di tali incendi.

55 Di conseguenza, la Repubblica ellenica contesta la frase contenuta nel considerando 118 della decisione impugnata, secondo cui l'incendio è uno dei rischi economici cui ogni impresa è potenzialmente esposta. All'udienza, la Repubblica ellenica ha sviluppato tale argomentazione cercando di dimostrare che, alla luce dello sconvolgimento sistemico dell'economia locale causato dagli incendi del 2007, le misure contestate erano giustificate dalla natura o dalla struttura generale del sistema in cui erano state attuate, senza fornire ulteriori dettagli.

56 Va osservato che le misure mediante le quali taluni vantaggi vengono concessi esclusivamente a talune imprese che sono determinate in funzione del luogo in cui sono stabilite sono, a priori, selettive (v., in tal senso, sentenze del 19 settembre 2000, Germania/Commissione, C-156/98, EU:C:2000:467, punto 23, e del 6 settembre 2006, Portogallo/Commissione, C-88/03, EU:C:2006:511, punti 60 e 61).

57 Al riguardo, a meno che l'aiuto non sia stato concesso da organismi sub-statali dotati di sufficiente autonomia istituzionale procedurale e finanziaria al loro livello di competenza o da un'impresa pubblica che stabilisce le condizioni per l'utilizzo dei propri beni o servizi, il quadro di riferimento applicabile è quello nazionale e la valutazione della selettività di una misura che avvantaggia, come nel caso in questione, imprese stabilite in una parte del territorio di uno Stato membro viene effettuata mediante un confronto con le imprese di tale Stato. Infatti, un vantaggio limitato ad imprese stabilite su una parte del territorio di uno Stato membro può dar luogo a una misura selettiva, poiché essa favorisce talune imprese rispetto ad altre in seno a tale Stato (v., in tal senso, sentenze del 19 settembre 2000, Germania/Commissione, C-156/98, EU:C:2000:467, punto 23; del 6 settembre 2006, Portogallo/Commissione, C-88/03, EU:C:2006:511, punti da 56 a 58, e del 21 dicembre 2016, Commissione/Hansestadt Lübeck, C-524/14 P, EU:C:2016:971, punti da 60 a 66).

58 Nel caso in esame, le imprese stabilite nelle entità territoriali sinistrate potevano beneficiare delle misure contestate. Orbene, poiché, da un lato, in base agli elementi indicati al precedente punto 57, il quadro di riferimento da prendere in considerazione per valutare il carattere selettivo delle misure contestate è quello nazionale e non quello delle entità territoriali sinistrate, e poiché, dall'altro, le imprese situate nelle altre entità territoriali della Repubblica ellenica non hanno potuto beneficiare di tali misure, si deve constatare che queste ultime non hanno avvantaggiato indistintamente tutte le imprese situate sul territorio nazionale e che, di conseguenza, esse sono selettive a livello regionale.

59 Inoltre, escludere la selettività solo sulla base dell'obiettivo perseguito di riparare i danni causati dagli incendi e di ripristinare l'economia delle entità territoriali sinistrate escluderebbe a priori qualsiasi possibilità di qualificare come «vantaggi selettivi» i vantaggi concessi alle imprese stabilite nelle zone colpite dagli incendi del 2007. Sarebbe infatti sufficiente che le autorità pubbliche invocassero la legittimità degli obiettivi che si erano prefissate mediante l'adozione di una misura di aiuto perché quest'ultima possa essere considerata una misura di carattere generale che esula dall'applicazione dell'articolo 107, paragrafo 1, TFUE (v. sentenza del 16 luglio 2014, Grecia/Commissione, T-52/12, non pubblicata, EU:T:2014:677, punto 67 e giurisprudenza ivi citata).

60 Di conseguenza, se si seguisse tale approccio, una misura che, come nel caso di specie, persegue l'obiettivo di porre rimedio alla situazione delle imprese colpite da una calamità naturale sarebbe, in linea di principio, non selettiva e sfuggirebbe, a prima vista, all'applicazione dell'articolo 107, paragrafo 1, TFUE, con la conseguenza che l'eccezione prevista dall'articolo 107, paragrafo 2, lettera b), TFUE sarebbe priva di sostanza.

61 È in questo contesto, d'altronde, che va letta la frase citata al precedente paragrafo 55.

62 Con questa frase, infatti, la Commissione ha voluto chiarire che il fatto che alcune imprese abbiano subito danni a causa degli incendi del 2007 e l'intenzione della Repubblica ellenica di riportare le imprese alla situazione economica in cui si trovavano prima degli incendi non sono elementi sufficienti per ritenere che le misure contestate non abbiano conferito un vantaggio specifico ai loro beneficiari e, di conseguenza, non costituiscano un aiuto di Stato ai sensi



dell'articolo 107, paragrafo 1, TFUE.

63 Al riguardo, occorre ricordare che, certamente, secondo la giurisprudenza, la nozione di aiuto di Stato non riguarda le misure statali che stabiliscono una differenziazione tra imprese e, pertanto, selettive a priori, qualora tale differenziazione risulti dalla natura o dalla struttura del sistema in cui tali misure si inseriscono (v. sentenza del 21 giugno 2012, BNP Paribas e BNL/Commissione, C-452/10 P, EU:C:2012:366, punto 101 e giurisprudenza ivi citata).

64 Resta il fatto che il materiale del fascicolo e le argomentazioni presentate in udienza dalla Repubblica ellenica si limitano a dimostrare che le misure contestate erano destinate a rispondere, in termini puntuali, alle conseguenze degli incendi verificatisi nelle entità territoriali sinistrate, senza tuttavia caratterizzare il sistema relativo a tali misure. Ne consegue che, contrariamente a quanto la Repubblica ellenica vorrebbe veder riconosciuto, detti elementi non dimostrano in alcun modo che la differenziazione introdotta da tali misure derivava dalla natura o dalla struttura generale del sistema di cui esse facevano parte e che, di conseguenza, i vantaggi da esse conferiti non avevano carattere specifico.

65 Ne consegue che la Commissione ha ritenuto, ai considerando 117 e 118 della decisione impugnata, senza commettere un errore di diritto o di valutazione, che le misure contestate erano selettive in quanto, in particolare, i vantaggi che esse conferivano ai loro beneficiari erano territorialmente limitati e non si applicavano a tutte le imprese del territorio ellenico.

66 In quarto luogo, la Repubblica ellenica sostiene, sulla base di dati statistici, che le misure contestate non incidono sugli scambi tra gli Stati membri e non falsano la concorrenza.

67 Al riguardo, va rilevato che, conformemente alla giurisprudenza, la Commissione non è tenuta a dimostrare un'incidenza effettiva degli aiuti sugli scambi tra gli Stati membri e un'effettiva distorsione della concorrenza, ma deve solamente esaminare se detti aiuti siano idonei a incidere su tali scambi e a falsare la concorrenza (v. sentenza del 9 giugno 2011, Comitato «Venezia vuole vivere» e a./Commissione, C-71/09 P, C-73/09 P e C-76/09 P, EU:C:2011:368, punto 134 e giurisprudenza ivi citata).

68 Inoltre, come già statuito ai precedenti punti 59 e 60, la natura compensativa delle misure contestate non può privarle del loro carattere di aiuto, cosicché l'argomentazione della Repubblica ellenica secondo cui le misure contestate sono volte a ripristinare la situazione precedente agli incendi del 2007 non può essere accolta.

69 Orbene, i dati statistici su cui si basa la Repubblica ellenica riguardano il prodotto interno lordo e il valore aggiunto realizzato nelle entità territoriali sinistrate, considerando tutte le attività economiche. Pertanto, questi dati non sono concludenti per quanto riguarda più precisamente la situazione degli operatori attivi nel settore economico oggetto della decisione impugnata.

70 Ne consegue che, a prescindere dalla questione se sia ammissibile che uno Stato membro dimostri mediante dati statistici ex post l'assenza di effetti sugli scambi e di distorsioni della concorrenza, i dati statistici invocati dalla Repubblica ellenica non sono tali da dimostrare l'assenza di tali effetti sulle imprese interessate dalle misure contestate.

71 Infine, per quanto riguarda l'argomento della Repubblica ellenica secondo il quale le imprese in difficoltà sarebbero state escluse dalle misure contestate, oltre agli aspetti menzionati ai precedenti punti da 37 a 39, è sufficiente rilevare che, come sottolineato dalla Commissione, tale fattore è irrilevante ai fini della questione se le misure contestate fossero in grado di incidere sugli scambi tra gli Stati membri e falsare la concorrenza.

72 Da quanto precede risulta che la Repubblica ellenica non ha rimesso in discussione la validità dei considerando 122 e 123 della decisione impugnata, a termini dei quali, in sostanza, a prescindere dall'obiettivo perseguito dalle misure contestate, poiché i beneficiari di tali misure avrebbero dovuto normalmente sostenere essi stessi i costi dei danni derivanti dagli incendi del 2007 e poiché essi operavano sul mercato altamente competitivo dei prodotti agricoli e nel settore forestale, che sono settori sensibili alle misure che favoriscono le imprese di un determinato Stato membro e, nella fattispecie, alle misure contestate, tali misure rischiavano di falsare la concorrenza nel mercato interno e di incidere sugli scambi tra gli Stati membri, per cui costituiscono aiuti di Stato.

73 Alla luce di quanto precede, la prima parte del primo motivo deve essere respinta.

Sulla seconda parte del primo motivo, relativa ad errori di fatto e di motivazione

74 Con la seconda parte del suo primo motivo, la Repubblica ellenica sostiene che la decisione impugnata è viziata da errori di fatto e di motivazione.

75 La Repubblica ellenica sostiene che la Commissione non ha tenuto conto di tutti i dati pertinenti.

76 In particolare, la Commissione non avrebbe tenuto sufficientemente conto della gravità degli incendi del 2007, che richiedevano misure eccezionali, e dell'obbligo della Repubblica ellenica di perseguire una politica economica a lungo termine. La Commissione si sarebbe invece limitata ad affermare in modo stereotipato che gli incendi del 2007 potevano essere qualificati come un «normale rischio commerciale». Pertanto, la decisione impugnata sarebbe viziata da un errore di fatto e da un grave difetto di motivazione, tanto più pregiudizievole in quanto la Commissione dispone di un ampio potere discrezionale in materia.

77 Inoltre, la Commissione non avrebbe valutato la gravità della situazione causata dagli incendi del 2007 rispetto alle misure nazionali adottate per ridurre al minimo l'impatto sulle risorse finanziarie della Repubblica ellenica, consentendo al contempo la ripresa dell'economia e quindi la riscossione del gettito fiscale.

78 La Commissione contesta gli argomenti della Repubblica ellenica.

79 Riguardo all'asserito difetto di motivazione, quest'ultima, in conformità ad una giurisprudenza costante, deve essere adeguata alla natura dell'atto di cui trattasi e fare apparire in forma chiara e non equivoca l'iter logico seguito dall'istituzione da cui esso promana, in modo da consentire agli interessati di conoscere le ragioni del provvedimento adottato e da permettere al giudice competente di esercitare il proprio controllo (v. sentenza del 12 settembre 2017, Anagnostakis/Commissione, C-589/15 P, EU:C:2017:663, punto 28 e giurisprudenza ivi citata).

80 Allo stesso modo, l'obbligo di motivazione deve essere valutato in funzione delle circostanze del caso. La motivazione non deve necessariamente specificare tutti gli elementi di fatto e di diritto rilevanti, in quanto per accertare se la motivazione di un atto soddisfi i requisiti di cui all'articolo 296 TFUE occorre far riferimento non solo al tenore di tale atto, ma anche al suo contesto e al complesso delle norme giuridiche che disciplinano la materia interessata (v. sentenza del 12 settembre 2017, Anagnostakis/Commissione, C-589/15 P, EU:C:2017:663, punto 29 e giurisprudenza ivi citata).

81 Va inoltre aggiunto che l'obbligo di motivazione previsto dall'articolo 296 TFUE costituisce una formalità sostanziale che deve essere distinta dalla questione della fondatezza dei motivi, che riguarda la legittimità sostanziale dell'atto impugnato. In effetti, la motivazione di una decisione consiste nell'esprimere formalmente le ragioni su cui questa decisione si basa. Se tali ragioni sono viziate da errori, questi ultimi inficiano la legittimità sostanziale della decisione, ma non la motivazione della stessa, che può essere sufficiente pur esprimendo ragioni errate. Ne consegue che le censure e le argomentazioni volte a contestare la validità di un atto sono irrilevanti nell'ambito di un motivo attinente al difetto o all'insufficienza di motivazione (v. sentenza del 22 ottobre 2020, EKETA/Commissione, C-274/19 P, non pubblicata, EU:C:2020:853, punto 79 e giurisprudenza ivi citata).

82 Nel caso di specie, e come menzionato ai precedenti punti da 52 a 65, dalla lettura dei considerando 110, 116, 118, 119 e 123 della decisione impugnata emerge chiaramente che la Commissione ha respinto l'argomentazione della Repubblica ellenica basata sulla situazione eccezionale causata dagli incendi del 2007, in quanto, in particolare e nella sostanza, ha ritenuto, da un lato, che l'obiettivo perseguito da tali misure non dovesse essere preso in considerazione nel contesto dell'applicazione dell'articolo 107, paragrafo 1, TFUE e, dall'altro, che, indipendentemente da tali circostanze, i beneficiari delle misure contestate avessero ricevuto un vantaggio selettivo, in quanto non sarebbero stati in grado di ottenerlo in condizioni normali di mercato.

83 Peraltro, come menzionato in particolare ai precedenti punti da 31 a 39, da 41 a 43 e 51, la lettura dei considerando 127, 129, 131 e 132 della decisione impugnata chiarisce che, per quanto riguarda le misure relative alla garanzia statale, la Commissione ha ritenuto che tali misure costituissero aiuti di Stato in quanto, in particolare e in sostanza, da un lato, a parte il fatto che il debitore garantito non era sistematicamente tenuto a costituire garanzie a favore della Repubblica ellenica, tali misure erano concesse senza che il beneficiario dovesse pagare premi per il rischio sostenuto dallo Stato e, dall'altro, la Repubblica ellenica non aveva giustificato l'esistenza di una disposizione che escludeva le imprese in difficoltà dal beneficio di tali misure.

84 Dai precedenti punti 82 e 83 risulta quindi che la Commissione ha sufficientemente indicato nella decisione impugnata le ragioni per cui aveva respinto sia gli argomenti della Repubblica ellenica basati sulla situazione eccezionale causata dagli incendi del 2007, sia quelli basati sulle garanzie aggiuntive fornite dai mutuatari e sull'esclusione delle imprese in difficoltà dalle garanzie statali.

85 Infine, riguardo agli argomenti della Repubblica ellenica secondo cui la Commissione avrebbe trascurato, da un lato, l'importanza di poter perseguire una politica economica a lungo termine e, dall'altro, la necessità di bilanciare la razionalità economica delle misure contestate con le circostanze di fatto, si deve rilevare che tali argomenti, a parte il fatto che si confondono con quelli sviluppati nella prima parte del primo motivo, che sono stati respinti, nella misura in cui mirano a contestare la validità di un atto, sono irrilevanti nell'ambito di un motivo relativo a un difetto di motivazione o a un'insufficiente motivazione, conformemente alla giurisprudenza esposta al precedente punto 81.

86 Alla luce di quanto precede, la seconda parte del primo motivo deve essere respinta.

Sul secondo motivo, relativo alla compatibilità dei regimi di aiuto ai sensi dell'articolo 107, paragrafo 2, lettera b), TFUE

87 Con il secondo motivo, presentato in via subordinata, la Repubblica ellenica sostiene che i regimi di aiuto in questione sono compatibili con il mercato interno ai sensi dell'articolo 107, paragrafo 2, lettera b), TFUE.

88 A tal proposito, la ricorrente sostiene, in primo luogo, che la Commissione ha erroneamente ritenuto, ai considerando 62 e 63 della decisione impugnata, che le misure contestate fossero state concesse senza un nesso diretto con i danni subiti a causa degli incendi del 2007, sebbene tutte le imprese situate nelle entità territoriali sinistrate avessero subito danni con un nesso causale diretto con gli incendi del 2007, a causa della completa cessazione delle attività di trasformazione e commercializzazione dei prodotti agricoli in tali entità territoriali. Ciò sarebbe stato riconosciuto anche dai rappresentanti delle istituzioni dell'Unione europea.

89 La Repubblica ellenica sostiene, in secondo luogo, che la valutazione della Commissione di cui ai punti 64 e 146 della decisione impugnata è errata, in quanto essa non ha tenuto conto del fatto che le misure contestate non erano misure individuali, ma regimi di aiuto e che, di conseguenza, esse non dovevano essere analizzate secondo i rigidi criteri del diritto civile che disciplinano la concessione del risarcimento dei danni.

90 In ogni caso, sarebbe chiaro che, nel caso di specie, si sia dovuto tener conto non solo delle circostanze, che non consentivano una valutazione precisa dei danni subiti dagli operatori economici, ma anche del fatto che le misure contestate non avrebbero mai potuto compensare i danni effettivamente subiti dalle imprese situate nelle zone colpite, a prescindere dal fatto che i mezzi di produzione di tali imprese non fossero stati direttamente colpiti dagli incendi del 2007.

91 La Repubblica ellenica conclude che la decisione impugnata deve essere annullata per errore di diritto e difetto di motivazione.

92 La Commissione contesta le argomentazioni della Repubblica ellenica.

93 Al riguardo, va osservato che, trattandosi di una deroga al principio generale dell'incompatibilità degli aiuti di Stato con il mercato comune, sancito dall'articolo 107, paragrafo 1, TFUE, l'articolo 107, paragrafo 2, lettera b), TFUE deve costituire oggetto di interpretazione restrittiva (v., in tal senso, sentenza del 29 aprile 2004, Grecia/Commissione, C-278/00, EU:C:2004:239, punto 81 e giurisprudenza ivi citata).

94 Tuttavia, questa interpretazione restrittiva non significa che i termini utilizzati per definire la deroga debbano essere interpretati in modo tale da privarla dei suoi effetti. Infatti, una deroga deve essere interpretata in maniera conforme agli obiettivi da essa perseguiti (v., in tal senso e per analogia, sentenza dell'11 settembre 2014, Fastweb, C-19/13, EU:C:2014:2194, punto 40 e giurisprudenza ivi citata).

95 Inoltre, secondo una giurisprudenza consolidata, solo gli svantaggi direttamente causati da calamità naturali o eventi eccezionali possono essere compensati ai sensi dell'articolo 107, paragrafo 2, lettera b), del TFUE (v. sentenza del 9 giugno 2011, Comitato «Venezia vuole vivere» e a./Commissione, C-71/09 P, C-73/09 P e C-76/09 P, EU:C:2011:368, punto 175 e giurisprudenza ivi citata).

96 Ne consegue che, anche nel caso di un regime di aiuti, come nel caso di specie, sono richieste due condizioni affinché la deroga prevista dall'articolo 107, paragrafo 2, lettera b), TFUE possa applicarsi, vale a dire, da un lato, l'esistenza di un nesso diretto tra i danni causati dalla calamità naturale e l'aiuto di Stato e, dall'altro, quella di una valutazione il più precisa possibile dei danni subiti dai produttori interessati (sentenza dell'11 novembre 2004, Spagna/Commissione, C-73/03, non pubblicata, EU:C:2004:711, punto 37).

97 Nel caso di specie, è chiaro sia dalle memorie scritte della Repubblica ellenica che dalle sue dichiarazioni in udienza che le misure contestate sono state concesse senza che i beneficiari dovessero dimostrare l'esistenza di un nesso causale tra i danni subiti e gli incendi del 2007.

98 Infatti, sulla base del principio secondo cui l'articolo 107, paragrafo 2, lettera b), TFUE non richiede, nel caso di un regime di aiuti come quello in esame, la prova di un nesso causale, ai sensi del diritto civile, tra il danno subito e l'importo concesso, la Repubblica ellenica ha ritenuto che, in base a tale articolo era possibile subordinare la concessione delle misure contestate solo all'esistenza di un luogo di stabilimento del beneficiario di tali misure in una delle entità territoriali sinistrate, dal momento che tutte le imprese stabilite in tali entità avevano subito danni a causa degli incendi del 2007.

99 Orbene, è pacifico che la mera giustificazione di un luogo di stabilimento nelle entità locali colpite dalla catastrofe non consentiva di per sé di verificare, in particolare, se l'importo delle misure concesse non superasse l'ammontare dei danni effettivamente subiti dai beneficiari di tali misure e legati alla catastrofe naturale verificatasi, e quindi l'eventuale esistenza di una sovracompenrazione.

100 Peraltro, nel corso dell'udienza, la Repubblica ellenica ha confermato che non si poteva escludere che le misure contestate fossero state concesse anche a imprese situate nei comuni colpiti, ma che non avevano subito alcun danno a causa degli incendi del 2007.

101 Pertanto, poiché la Repubblica ellenica non ha fornito la prova che le due condizioni per l'applicazione dell'articolo 107, paragrafo 2, lettera b), TFUE, di cui al precedente punto 96, fossero soddisfatte, essa non può lamentarsi del fatto che la Commissione non abbia applicato, nella decisione impugnata, la deroga prevista da tale articolo.

102 Inoltre, il fatto che i rappresentanti dell'Unione siano stati in grado di affermare che gli incendi del 2007 erano eventi senza precedenti o che tutte le risorse disponibili dovevano essere impiegate a beneficio delle vittime e dell'economia locale non ha alcuna rilevanza sulla legittimità della decisione impugnata.

103 Tali affermazioni, infatti, non sono idonee a giustificare che le misure contestate non soddisfino le condizioni per l'applicazione dell'articolo 107, paragrafo 2, lettera b), TFUE, cui si fa riferimento in particolare al precedente punto 96.

104 Questa conclusione non può essere rimessa in discussione né dalla presunta urgenza con cui le misure contestate dovevano essere adottate dalla Repubblica ellenica, né dall'entità del danno riconosciuto dai rappresentanti delle istituzioni dell'Unione.

105 A questo proposito, e per quanto riguarda la presunta situazione di emergenza, va rilevato che la Repubblica ellenica non ha dimostrato l'assoluta impossibilità di valutare l'entità dei danni effettivamente subiti a causa degli incendi del 2007. Inoltre, ciò sarebbe in contraddizione con le affermazioni della Repubblica ellenica, confermate in udienza, secondo cui, quando sono state presentate le domande per le misure contestate, essa ha effettuato studi economici esaustivi sulle imprese a cui concedeva la garanzia, al fine di verificarne la redditività.

106 Per quanto riguarda la portata della catastrofe naturale, si deve innanzitutto osservare che le dichiarazioni dei rappresentanti dell'Unione che riconoscono l'importanza della catastrofe o che indicano che tutte le risorse disponibili

devono essere impiegate a favore delle vittime della catastrofe e dell'economia locale non sono tali da consentire che le misure contestate sfuggano alle condizioni di applicazione dell'articolo 107, paragrafo 2, lettera b), TFUE.

107 Va poi osservato che, anche supponendo che gli importi complessivi invocati dalla Repubblica ellenica fossero veritieri, vale a dire un ammontare complessivo di danni di oltre EUR 2 miliardi e, per quanto riguarda il settore agricolo, un ammontare di aiuti pari a EUR 154 milioni, l'indicazione di tali importi non è tale da dimostrare che l'ammontare degli aiuti ricevuti dai loro beneficiari fosse effettivamente equivalente a quello relativo ai danni che essi hanno individualmente subito a causa degli incendi del 2007.

108 Ne consegue che, senza commettere un errore di diritto o un errore di valutazione dei fatti, la Commissione, dopo aver ricordato, al considerando 60 della decisione impugnata, il requisito di cui all'articolo 107, paragrafo 2, lettera b), TFUE, di un nesso causale diretto tra l'aiuto concesso e i danni subiti dai beneficiari di tale aiuto a causa della calamità naturale in questione, ha considerato, in sostanza, ai considerando da 62 a 64 e 146 della decisione impugnata, che il regime di concessione delle misure contestate non consentiva di stabilire che esse avessero effettivamente beneficiato le imprese che avevano subito danni a causa degli incendi del 2007, né di ritenere che l'importo di tali aiuti corrispondesse a quello relativo ai danni subiti, in quanto i regimi in questione non contenevano alcuna metodologia per valutare nel modo più accurato possibile i danni subiti a causa di tali incendi, né determinavano i costi ammissibili sulla base di tali danni.

109 Infine, poiché la lettura dei considerando da 62 a 64 e 146 della decisione impugnata consente di comprendere le ragioni per le quali la Commissione ha ritenuto che le misure contestate non soddisfacessero i requisiti previsti dalla deroga di cui all'articolo 107, paragrafo 2, lettera b), TFUE, la domanda volta a far dichiarare il difetto di motivazione del rifiuto della Commissione di applicare tale articolo alle circostanze del caso deve essere respinta.

110 Alla luce di quanto precede, il secondo motivo deve essere respinto.

Sulla terza parte del primo motivo e sul terzo motivo

111 Con la terza parte del primo motivo, la Repubblica ellenica deduce la violazione del principio di tutela del legittimo affidamento.

112 Il terzo motivo si divide in due parti.

113 Con la prima parte del terzo motivo, la Repubblica ellenica fa valere, anzitutto e in sostanza, che i poteri della Commissione in materia di recupero degli aiuti contestati si scontrano con la scadenza del termine di prescrizione di dieci anni previsto dall'articolo 17, paragrafo 1, del regolamento (UE) 2015/1589 del Consiglio, del 13 luglio 2015, recante modalità di applicazione dell'articolo 108 TFUE (GU 2015, L 248, pag. 9). La Repubblica ellenica afferma poi che la Commissione ha adottato la decisione impugnata entro un termine irragionevole, violando così il principio di buona amministrazione. Infine, essa sostiene che la Commissione non ha identificato i beneficiari delle misure contestate nell'avviso pubblicato contenente l'invito a presentare osservazioni sull'esame dei regimi di aiuto, il che porta a concludere che essa ha violato il principio della certezza del diritto e i diritti della difesa. Con la seconda parte del suo terzo motivo, la Repubblica ellenica sostiene che l'ordine di recupero è contrario ai principi di proporzionalità e di certezza del diritto.

114 Nella misura in cui gli argomenti relativi alla violazione del principio di tutela del legittimo affidamento trattati nella terza parte del primo motivo si sovrappongono a quelli sviluppati nella prima parte del terzo motivo, essi devono essere esaminati congiuntamente.

Sulla terza parte del primo motivo e sulla prima parte del terzo motivo

115 Per quanto riguarda, in primo luogo, il termine di prescrizione per il recupero degli aiuti, la Repubblica ellenica sostiene che, tra l'adozione della decisione impugnata, avvenuta nel 2019, e l'adozione dei regimi di aiuto contestati, avvenuta nel 2007, è trascorso un periodo di oltre dieci anni, per cui si applica nel caso di specie il termine di prescrizione previsto dall'articolo 17, paragrafo 1, del regolamento 2015/1589.

116 A questo proposito, va ricordato che l'articolo 17, paragrafo 1, del regolamento 2015/1589 prevede che i poteri della Commissione in materia di recupero degli aiuti siano soggetti a un termine di prescrizione di dieci anni. Tale termine si applica soltanto ai rapporti tra la Commissione e lo Stato membro destinatario della decisione di recupero adottata da tale istituzione (sentenza del 30 aprile 2020, Nelson Antunes da Cunha, C-627/18, EU:C:2020:321, punto 33).

117 Secondo la giurisprudenza, il termine di prescrizione inizia a decorrere dal momento in cui l'aiuto viene concesso al beneficiario, e non dalla data di adozione del regime di aiuti. Ai fini del calcolo del termine di prescrizione, l'aiuto deve essere considerato accordato al beneficiario solo alla data in cui viene effettivamente concesso a quest'ultimo (sentenza dell'8 dicembre 2011, France Télécom/Commissione, C-81/10 P, EU:C:2011:811, punti 81 e 82).

118 Nel caso in esame, gli aiuti sono stati concessi nell'ambito dei regimi in questione tra il 27 agosto 2007 e il 31 dicembre 2010.

119 In tali circostanze, il termine di prescrizione è iniziato a decorrere non prima del 27 agosto 2007, come hanno ammesso sia la Repubblica ellenica che la Commissione in udienza.

120 Per quanto riguarda l'interruzione del termine di prescrizione che, ai sensi dell'articolo 17, paragrafo 2, del regolamento 2015/1589, ha l'effetto di far decorrere un nuovo termine di prescrizione, va osservato che, secondo la giurisprudenza, l'articolo 12, paragrafo 2, di tale regolamento, in combinato disposto con gli articoli 2, paragrafo 2, e 5,

paragrafo 2, dello stesso, impone allo Stato membro di fornire tutte le informazioni necessarie a seguito di una richiesta in tal senso della Commissione ed entro i termini da essa stabiliti. Inviando una richiesta di informazioni a uno Stato membro, la Commissione, infatti, informa quest'ultimo che è in possesso di informazioni relative a un preteso aiuto illegittimo e che tale aiuto dovrà, eventualmente, essere restituito (sentenza del 10 aprile 2003, Département du Loiret/Commissione, T-369/00, EU:T:2003:114, punto 81).

121 Pertanto, la semplicità della richiesta di informazioni non ha l'effetto di privarla di efficacia giuridica in quanto atto idoneo a interrompere il termine di prescrizione previsto dall'articolo 17 del regolamento 2015/1589, indipendentemente dal fatto che tale richiesta non sia stata notificata ai beneficiari dell'aiuto (v., in tal senso, sentenze del 6 ottobre 2005, Scott/Commissione, C-276/03 P, EU:C:2005:590, punto 32, e del 10 aprile 2003, Département du Loiret/Commissione, T-369/00, EU:T:2003:114, punto 82).

122 Nel caso di specie, è pacifico che, a seguito della denuncia ricevuta il 22 luglio 2014, la Commissione ha inviato una lettera il 25 luglio 2014 facendo riferimento, tra l'altro, alla decisione n. 36579/B.1666/27.8.2007 del Ministro dell'Economia e delle Finanze e alla decisione del Segretario di Stato per l'Economia e le Finanze n. 2/54310/0025/13.09.2007. In tale lettera, la Commissione ha chiesto alle autorità greche, anzitutto, di fornirle tutte le informazioni necessarie per valutare la compatibilità di tali misure con gli articoli 107 e 108 del TFUE, poi, di indicare se le misure contestate abbiano beneficiato imprese diverse dalla Sogia Ellas che operano nel settore agricolo e forestale e, infine, di informarla, se del caso, dell'importo degli aiuti versati.

123 A questo proposito, va notato che, contrariamente a quanto suggerito dalla Repubblica ellenica, l'oggetto dell'indagine non è stato modificato nel corso del procedimento d'indagine.

124 Infatti, oggetto di tale lettera del 25 luglio 2014 erano le due decisioni di cui al precedente punto 122, che sono state nuovamente richiamate sia nell'invito a presentare osservazioni ai sensi dell'articolo 108, paragrafo 2, TFUE, sia nella decisione impugnata. Inoltre, l'elenco dei beneficiari delle misure contestate non è mai stato limitato alla Sogia Ellas, in quanto, già nella lettera di avvio del procedimento, la Commissione ha chiesto alla Repubblica ellenica se di tali misure avessero beneficiato altre imprese e, nell'invito a presentare osservazioni ai sensi dell'articolo 108, paragrafo 2, TFUE, è stato fatto riferimento ad altri potenziali beneficiari nei settori agricolo e forestale.

125 In ogni caso, poiché, come indicato al precedente punto 116, il termine di prescrizione previsto dall'articolo 17, paragrafo 1, del regolamento 2015/1589 si applica solo ai rapporti tra la Commissione e lo Stato membro destinatario della decisione di recupero, l'argomento della Repubblica ellenica secondo cui il potere della Commissione di recuperare gli aiuti sarebbe prescritto nei confronti di imprese diverse dalla Sogia Ellas deve essere respinto in quanto inoperante.

126 Ne consegue che la lettera del 25 luglio 2014, con la quale la Commissione ha inviato una richiesta di informazioni alla Repubblica ellenica indicando che era in possesso di informazioni relative ad aiuti illegali e che, se del caso, tali aiuti avrebbero dovuto essere restituiti, ha interrotto il termine di prescrizione di dieci anni previsto dall'articolo 17, paragrafo 1, del regolamento 2015/1589.

127 Inoltre, in considerazione del fatto che il termine di prescrizione è stato interrotto il 25 luglio 2014, si deve constatare che i poteri della Commissione in materia di recupero dell'aiuto non erano prescritti alla data di adozione della decisione impugnata, vale a dire il 7 ottobre 2019.

128 Per quanto riguarda l'argomento della Repubblica ellenica secondo cui il fatto che l'interruzione della prescrizione faccia decorrere nuovamente un periodo di dieci anni consentirebbe alla Commissione di proseguire il procedimento all'infinito, è sufficiente rilevare, da un lato, che nel caso di specie la Commissione non ha proseguito il procedimento all'infinito e, dall'altro, che la Repubblica ellenica non ha sollevato l'eccezione di illegittimità dell'articolo 17, paragrafo 2, del regolamento 2015/1589.

129 Ne consegue che gli argomenti della Repubblica ellenica relativi all'incompetenza della Commissione nel recupero dell'aiuto controverso a causa della scadenza del termine di prescrizione previsto dall'articolo 17, paragrafo 1, del regolamento 2015/1589 devono essere respinti.

130 Per quanto riguarda, in secondo luogo, l'argomentazione della Repubblica ellenica secondo cui la decisione impugnata sarebbe stata adottata entro un termine irragionevole, il che costituirebbe una violazione del principio di buona amministrazione, si deve rilevare che, secondo la giurisprudenza, qualora un aiuto sia stato concesso senza essere notificato, il ritardo della Commissione nell'esercitare i propri poteri di vigilanza e nell'ordinare il recupero dell'aiuto stesso vizia d'illegittimità la decisione di recupero solamente in casi eccezionali che evidenzino una carenza manifesta della Commissione e una palese violazione del proprio dovere di diligenza (sentenza del 22 aprile 2008, Commissione/Salzgitter, C-408/04 P, EU:C:2008:236, punto 106).

131 Nel caso di specie, tuttavia, è pacifico che la lunghezza del procedimento che ha portato all'adozione della decisione impugnata è dovuta essenzialmente al fatto che la Repubblica ellenica non ha notificato tali regimi e che la loro esistenza è stata portata a conoscenza della Commissione solo sette anni dopo gli incendi del 2007.

132 A questo proposito, va notato che, non appena ricevuta la denuncia il 22 luglio 2014, la Commissione ha avviato il procedimento di indagine, inviando il 25 luglio 2014 una lettera alle autorità greche per indagare sul presunto aiuto.

133 Successivamente, dopo scambi con la Repubblica ellenica, l'ultimo dei quali avvenuto l'11 febbraio 2016, la Commissione ha adottato, il 17 maggio 2016, la decisione di avviare il procedimento di indagine formale.



134 Infine, la Commissione ha adottato la decisione impugnata il 7 ottobre 2019, dopo aver avuto scambi con la Repubblica ellenica, l'ultimo dei quali il 21 febbraio 2018.

135 Se è vero che la fase finale del procedimento, che ha preceduto l'adozione della decisione impugnata, non è stata caratterizzata da una particolare celerità, ciò non toglie che, alla luce della cronologia degli eventi tra il 2014 e l'adozione della decisione impugnata, la Commissione non può essere accusata di eccessivo ritardo o di mancanza di diligenza nella conduzione del procedimento amministrativo che caratterizzerebbe una violazione del suo dovere di diligenza.

136 Ne consegue che gli argomenti relativi al superamento di un termine ragionevole e, di conseguenza, alla violazione del principio di buona amministrazione devono essere respinti.

137 Per quanto riguarda, in terzo luogo, gli argomenti relativi al fatto che la comunicazione pubblicata dalla Commissione contenente l'invito a presentare osservazioni sull'esame dei regimi di aiuto in questione avrebbe creato la falsa impressione che essa riguardasse solo gli aiuti concessi alla Sogia Ellas e che, di conseguenza, tale istituzione abbia violato il principio della certezza del diritto e i diritti della difesa, va osservato che, ai sensi dell'articolo 108, paragrafo 2, TFUE, la Commissione adotta la propria decisione «dopo aver intimato agli interessati di presentare le loro osservazioni». Ai sensi dell'articolo 6, paragrafo 1, del regolamento 2015/1589, la decisione di avvio del procedimento di indagine formale 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.

138 Dalla giurisprudenza sull'articolo 108, paragrafo 2, TFUE risulta che tale disposizione non richiede una comunicazione individuale e che il suo unico scopo è quello di obbligare la Commissione a garantire che tutti i soggetti potenzialmente interessati siano informati dell'avvio del procedimento e abbiano la possibilità di presentare osservazioni in merito. In queste circostanze, la pubblicazione di un avviso nella Gazzetta ufficiale sembra essere un mezzo adeguato e sufficiente per informare tutte le parti interessate dell'avvio del procedimento (v. sentenza del 9 aprile 2014, Grecia/Commissione, T-150/12, non pubblicata, EU:T:2014:191, punto 58 e giurisprudenza ivi citata).

139 È in tale contesto, ossia al fine di verificare se i beneficiari degli aiuti da recuperare potessero effettivamente considerarsi intimati a presentare le loro osservazioni nell'ambito del procedimento amministrativo, che deve essere esaminato l'argomento della Repubblica ellenica secondo cui la decisione impugnata sarebbe viziata da una violazione del principio della certezza del diritto, dei diritti della difesa e del principio di buona amministrazione, per il fatto che l'avviso pubblicato nella Gazzetta Ufficiale avrebbe dato la falsa impressione che solo la Sogia Ellas fosse beneficiaria dei presunti regimi di aiuto.

140 A questo proposito, va innanzitutto osservato che la Repubblica ellenica non sostiene che la decisione di avviare il procedimento di indagine formale creerebbe di per sé questa falsa impressione. Nella sua argomentazione, infatti, la Repubblica ellenica si limita a criticare l'avviso pubblicato sulla Gazzetta Ufficiale contestualmente alla pubblicazione della decisione.

141 È vero, poi, che il titolo dell'avviso fa riferimento ad «Aiuti a Sogia Ellas SA» aggiungendovi, nella versione greca, in lettere latine, «et al.», cosicché, come sostiene la Repubblica ellenica, tale titolo può effettivamente dare l'impressione che l'aiuto in esame riguardi esclusivamente la Sogia Ellas.

142 Tuttavia, dal paragrafo 1 della sintesi che fa parte dell'avviso, risulta che l'esame preliminare ha portato la Commissione a concludere che «l'aiuto avrebbe potuto essere concesso anche ad altri beneficiari del settore agricolo e forestale». Nel paragrafo 2 della stessa sintesi, si ricordano le basi giuridiche dei regimi di aiuto e si afferma che gli aiuti sono stati erogati alle imprese stabilite e operanti nelle zone della Grecia colpite dagli incendi del 2007.

143 Orbene, dato che l'avviso, compresa la sintesi che ne fa parte, è di sole due pagine, si può ragionevolmente esigere da un operatore economico diligente di studiare tale documento, che rende chiaro, con riferimento agli elementi citati al precedente punto 142, che l'invito a presentare osservazioni non era limitato esclusivamente alla Sogia Ellas, ma si estendeva a tutti i produttori stabiliti nelle entità territoriali sinistrate che avevano beneficiato dell'aiuto.

144 In tali circostanze, si deve concludere che, conformemente alla giurisprudenza citata al precedente punto 138, un operatore economico diligente che abbia beneficiato dei regimi di aiuto in questione è stato sufficientemente informato dall'avviso pubblicato con la decisione di avvio del procedimento di indagine formale nella Gazzetta ufficiale per potersi considerare parte interessata da tale decisione.

145 Nel corso dell'udienza, la Repubblica ellenica ha d'altronde confermato il contenuto del considerando 103 della decisione impugnata, in quanto ha affermato che, data la difficoltà per essa di individuare i «beneficiari attivi (...) nei settori agricolo e forestale», aveva ritenuto che la pubblicazione della decisione di avvio del procedimento nella Gazzetta ufficiale fosse sufficiente per informare le imprese interessate.

146 Ne consegue che devono essere respinti gli argomenti relativi al fatto che la comunicazione pubblicata dalla Commissione contenente l'invito a presentare osservazioni sull'esame dei regimi di aiuto in questione abbia creato la falsa impressione che si trattasse di aiuti concessi esclusivamente alla Sogia Ellas e che, di conseguenza, tale istituzione abbia violato il principio della certezza del diritto e i diritti della difesa.

147 In quarto e ultimo luogo, riguardo all'argomento della Repubblica ellenica, secondo cui sia essa che i beneficiari nutrivano la legittima aspettativa che le misure contestate non fossero aiuti di Stato incompatibili, in quanto per un lungo periodo la Commissione non ha sollevato alcun dubbio sulla legittimità di tali misure, pur essendo consapevole della

situazione causata dagli incendi del 2007, va rilevato che, secondo una giurisprudenza consolidata, il diritto di avvalersi del principio della tutela del legittimo affidamento presuppone che rassicurazioni precise, incondizionate e concordanti, provenienti da fonti autorizzate ed affidabili, siano state fornite all'interessato dalle autorità competenti dell'Unione (v. sentenza del 13 luglio 2018, Quadri di Cardano/Commissione, T-273/17, EU:T:2018:480, punto 109 e giurisprudenza ivi citata).

148 Inoltre, è pacifico che uno Stato membro, le cui autorità abbiano concesso un aiuto in violazione delle norme procedurali di cui all'articolo 108 TFUE, non possa invocare il legittimo affidamento dei beneficiari per sottrarsi all'obbligo di adottare le misure necessarie per dare esecuzione a una decisione della Commissione che gli ordina di recuperare tale aiuto. Ammettere tale possibilità equivarrebbe a privare le disposizioni di cui agli articoli 107 e 108 TFUE di ogni effetto utile, in quanto le autorità nazionali potrebbero in tal modo basarsi sul proprio comportamento illegittimo per neutralizzare l'efficacia delle decisioni adottate dalla Commissione in forza di tali disposizioni del Trattato (v. la sentenza del 19 giugno 2008, Commissione/Germania, C-39/06, non pubblicata, EU:C:2008:349, punto 24 e giurisprudenza ivi citata).

149 Nel caso di specie, si deve osservare che le dichiarazioni dei vari rappresentanti dell'Unione citate dalla Repubblica ellenica, che, in sostanza, fanno riferimento all'eccezionalità degli incendi e delle loro conseguenze e alla volontà di utilizzare tutti i mezzi disponibili a beneficio delle persone colpite e dell'economia locale, non possono essere considerate come «assicurazioni precise, incondizionate e concordanti» da cui risulterebbe che le misure contestate non possono essere qualificate come aiuti di Stato.

150 Inoltre, a parte il fatto che, per le ragioni menzionate ai precedenti punti da 130 a 136, non si può rimproverare alla Commissione di aver adottato la decisione impugnata entro un termine irragionevole, è pacifico che la Repubblica ellenica non ha notificato i regimi di aiuto in questione in tempo utile, cosicché essa non può utilmente invocare, per le ragioni menzionate ai precedenti punti 147 e 148, la violazione del principio di tutela del legittimo affidamento.

151 Di conseguenza, gli argomenti relativi alla violazione del principio di tutela del legittimo affidamento devono essere respinti.

152 Ne consegue che la terza parte del primo motivo, relativa alla violazione del principio di tutela del legittimo affidamento, e la prima parte del terzo motivo, relativa all'incompetenza *ratione temporis*, alla violazione dei principi di buona amministrazione e di certezza del diritto e alla violazione dei diritti della difesa, devono essere respinte.

Sulla seconda parte del terzo motivo

153 Con la seconda parte del suo terzo motivo, la Repubblica ellenica sostiene che l'obbligo di recuperare l'aiuto, previsto dall'articolo 2 della decisione impugnata, è contrario ai principi di proporzionalità e di certezza del diritto.

154 A questo proposito, la Repubblica ellenica sostiene che le circostanze eccezionali delle misure contestate non consentono di recuperare gli aiuti in questione.

155 Infatti, in primo luogo, i regimi di aiuto in questione non offrivano alcun «vantaggio» e miravano esclusivamente a garantire la sopravvivenza del mercato interessato.

156 In secondo luogo, il fatto che l'aiuto debba essere recuperato solo nel settore agricolo rischia di creare uno squilibrio a scapito di tale settore, nonostante il membro della Commissione responsabile per l'agricoltura abbia dichiarato che tale settore avrebbe ricevuto un sostegno rafforzato da parte della Commissione.

157 La Commissione contesta tutte le argomentazioni della Repubblica ellenica.

158 A questo proposito, va notato che, ai sensi dell'articolo 16, paragrafo 1, del regolamento 2015/1589, in caso di decisione negativa su un aiuto illegale, la Commissione decide che lo Stato membro interessato adotta tutte le misure necessarie per recuperare l'aiuto dal beneficiario, a meno che il recupero dell'aiuto non sia contrario a un principio generale del diritto dell'Unione.

159 Inoltre, secondo una giurisprudenza consolidata, l'abolizione di un aiuto illegale mediante recupero è la logica conseguenza della constatazione della sua illegalità e l'obbligo per lo Stato membro di abolire gli aiuti ritenuti dalla Commissione incompatibili con il mercato interno è volto a ripristinare la situazione precedente (v. sentenza del 14 febbraio 2008, Commissione/Grecia, C-419/06, non pubblicata, EU:C:2008:89, punto 53 e giurisprudenza ivi citata).

160 Grazie a questa restituzione, il beneficiario perde infatti il vantaggio di cui aveva goduto sul mercato interno rispetto ai suoi concorrenti e viene ripristinata la situazione precedente al pagamento dell'aiuto (v. sentenza del 14 febbraio 2008, Commissione/Grecia, C-419/06, non pubblicata, EU:C:2008:89, punto 54 e giurisprudenza ivi citata).

161 Il recupero di un aiuto di Stato concesso illegalmente, al fine di ripristinare la situazione precedente a tale concessione, non può quindi essere considerato, in linea di principio, una misura sproporzionata rispetto agli obiettivi delle disposizioni del Trattato in materia (v. sentenza del 14 febbraio 2008, Commissione/Grecia, C-419/06, non pubblicata, EU:C:2008:89, punto 55 e giurisprudenza ivi citata).

162 Nel caso di specie e in primo luogo, come è stato affermato nei precedenti punti da 41 a 51, le misure contestate costituiscono un vantaggio per coloro che le hanno ricevute, anche se sono state erogate a seguito del verificarsi di circostanze eccezionali caratterizzate da una calamità naturale e, come è stato affermato in particolare ai precedenti punti 136 e 151, il recupero dell'aiuto non è in contrasto con un principio generale del diritto.

163 In secondo luogo, poiché la portata della decisione impugnata è espressamente limitata al settore agricolo e forestale

e la Repubblica ellenica non ha sostenuto che la Commissione avrebbe dovuto estenderla ad altri settori economici e non ha notificato tali aiuti, essa non può lamentarsi del fatto che la Commissione abbia ordinato il recupero degli aiuti solo presso i beneficiari individuati nella decisione impugnata.

164 Infine, è vero che, durante il Consiglio dei Ministri del 26 settembre 2007, il membro della Commissione responsabile per l'agricoltura ha informato la delegazione greca dei vari strumenti disponibili (aiuti di Stato, aiuti regionali, sviluppo rurale) e ha dichiarato, in particolare, che le zone agricole ammissibili al pagamento unico sarebbero rimaste tali.

165 Tuttavia, poiché tali dichiarazioni, se si riferiscono agli incendi del 2007, sono completamente estranee alla questione della valutazione della legittimità dell'ordine di recupero, non possono utilmente sostenere l'argomentazione della Repubblica ellenica al riguardo.

166 Alla luce di quanto precede, la terza parte del primo motivo, il terzo motivo e, di conseguenza, il ricorso nel suo complesso devono essere respinti.

Sulle spese

167 Ai sensi dell'articolo 134, paragrafo 1, del regolamento di procedura del Tribunale, la parte soccombente è condannata alle spese se ne è stata fatta domanda. La Repubblica ellenica, rimasta soccombente, dev'essere condannata alle spese, conformemente alla domanda della Commissione.

Per questi motivi,

IL TRIBUNALE (Prima Sezione)

dichiara e statuisce:

- 1) **Il ricorso è respinto.**
- 2) **La Repubblica ellenica è condannata alle spese.**

(Omissis)

