

SENATO DELLA REPUBBLICA

————— XVII LEGISLATURA —————

Doc. LXXXIX
n. 35

SENTENZA

DELLA CORTE DI GIUSTIZIA DELL'UNIONE EUROPEA (GRANDE SEZIONE) 10 DICEMBRE 2013. CAUSA C-272/12 P (COMMISSIONE EUROPEA, RICORRENTE, ALTRE PARTI: IRLANDA, REPUBBLICA FRANCESE, REPUBBLICA ITALIANA, EURALLUMINA SPA, AUGHINISH ALUMINA LTD (RICORRENTI IN PRIMO GRADO). IMPUGNAZIONE, AI SENSI DELL'ARTICOLO 56 DELLO STATUTO DELLA CORTE DI GIUSTIZIA DELL'UNIONE EUROPEA). IMPUGNAZIONE. AIUTI DI STATO – ESENZIONE DALLE ACCISE SUGLI OLI MINERALI – UFFICIO DI GIUDICE – MOTIVO SOLLEVATO D'UFFICIO DAL GIUDICE DELL'UNIONE – RAPPORTO TRA ARMONIZZAZIONE FISCALE E CONTROLLO DEGLI AIUTI DI STATO – COMPETENZE RISPETTIVE DEL CONSIGLIO E DELLA COMMISSIONE – PRINCIPIO DELLA CERTEZZA DEL DIRITTO – PRESUNZIONE DI LEGITTIMITÀ DEGLI ATTI DELL'UNIONE

(Articolo 144-ter del Regolamento del Senato)

—————
Comunicata alla Presidenza il 16 dicembre 2013
—————

SENTENZA DELLA CORTE (Grande Sezione)

10 dicembre 2013 (*)

«Impugnazione – Aiuti di Stato – Esenzione dalle accise sugli oli minerali – Ufficio di giudice – Motivo sollevato d'ufficio dal giudice dell'Unione – Rapporto tra armonizzazione fiscale e controllo degli aiuti di Stato – Competenze rispettive del Consiglio e della Commissione – Principio della certezza del diritto – Presunzione di legittimità degli atti dell'Unione»

Nella causa C-272/12 P,

avente ad oggetto l'impugnazione, ai sensi dell'articolo 56 dello Statuto della Corte di giustizia dell'Unione europea, proposta il 1° giugno 2012,

Commissione europea, rappresentata da V. Di Bucci, G. Conte, D. Grespan, N. Khan e K. Walkerová, in qualità di agenti, con domicilio eletto in Lussemburgo,

ricorrente,

procedimento in cui le altre parti sono:

Irlanda, rappresentata da E. Creedon, in qualità di agente, assistita da P. McGarry, SC, con domicilio eletto in Lussemburgo,

Repubblica francese, rappresentata da G. de Bergues e, inizialmente, da J. Gstalter, successivamente da N. Rouam, in qualità di agenti,

Repubblica italiana, rappresentata da G. Palmieri, in qualità di agente, assistita da G. Aiello, avvocato dello Stato, con domicilio eletto in Lussemburgo,

Eurallumina SpA, con sede in Portofino (Italia), rappresentata da R. Denton, A. Stratakis, L. Martin Alegi e L. Philippou, solicitors,

Aughinish Alumina Ltd, con sede in Askeaton (Irlanda), rappresentata da C. Waterson, C. Little e J. Handoll, solicitors,

ricorrenti in primo grado,

LA CORTE (Grande Sezione),

composta da V. Skouris, presidente, K. Lenaerts, vicepresidente, A. Tizzano, R. Silva de Lapuerta e T. von Danwitz, presidenti di sezione, A. Rosas, J. Malenovský, E. Levits, A. Arabadjiev, M. Berger, A. Prechal, E. Jarašitinas (relatore) e C. Vajda, giudici,

avvocato generale: Y. Bot

cancelliere: V. Tourrès, amministratore

vista la fase scritta del procedimento e in seguito all'udienza del 9 aprile 2013,

sentite le conclusioni dell'avvocato generale, presentate all'udienza del 18 luglio 2013,

ha pronunciato la seguente

Sentenza

- 1 Con la sua impugnazione, la Commissione europea chiede l'annullamento della sentenza del Tribunale dell'Unione europea del 21 marzo 2012, Irlanda e a./Commissione (T-50/06 RENV, T-56/06 RENV, T-60/06 RENV, T-62/06 RENV e T-69/06 RENV, non ancora pubblicata nella Raccolta; in prosieguo: la «sentenza impugnata»), con cui quest'ultimo ha annullato la decisione 2006/323/CE della Commissione, del 7 dicembre 2005, relativa all'esenzione dall'accisa sugli oli minerali utilizzati come combustibile per la produzione di allumina nella regione di Gardanne, nella regione di Shannon e in Sardegna, cui hanno dato esecuzione la Francia, l'Irlanda e l'Italia rispettivamente (GU 2006, L 119, pag. 12; in prosieguo: la «decisione controversa»), nella parte in cui tale decisione accerta ovvero si fonda sull'accertamento che le esenzioni dalle accise sugli oli minerali usati come combustibile per la produzione di allumina, concesse dalla Repubblica francese, dall'Irlanda e dalla Repubblica italiana fino al 31 dicembre 2003, costituiscono aiuti di Stato a norma dell'articolo 87, paragrafo 1, CE, e nella parte in cui ordina ai suddetti Stati membri di adottare tutte le misure necessarie per recuperare le esenzioni di cui trattasi presso i loro beneficiari nella misura in cui questi ultimi non hanno versato un'accisa pari ad almeno EUR 13,01 per 1 000 kg di oli combustibili pesanti.

Contesto normativo

- 2 Le accise sugli oli minerali sono state oggetto di diverse direttive, vale a dire le direttive 92/81/CEE del Consiglio, del 19 ottobre 1992, relativa all'armonizzazione delle strutture delle accise sugli oli minerali (GU L 316, pag. 12), 92/82/CEE del Consiglio, del 19 ottobre 1992, relativa al ravvicinamento delle aliquote di accisa sugli oli minerali (GU L 316, pag. 19) e 2003/96/CE del Consiglio, del 27 ottobre 2003, che ristruttura il quadro comunitario per la tassazione dei prodotti energetici e dell'elettricità (GU L 283, pag. 51), che ha abrogato le direttive 92/81 e 92/82 con effetto dal 31 dicembre 2003.

- 3 L'articolo 8, paragrafo 4, della direttiva 92/81 così disponeva:

«Il Consiglio, deliberando all'unanimità, su proposta della Commissione, può autorizzare uno Stato membro ad introdurre ulteriori esenzioni o riduzioni in base a considerazioni politiche specifiche.

Qualora uno Stato membro intenda introdurre una siffatta misura, ne informa la Commissione e le comunica inoltre tutte le informazioni pertinenti o necessarie. La Commissione informa della misura proposta gli altri Stati membri entro un mese.

Si considera che il Consiglio abbia autorizzato l'esenzione o la riduzione proposta qualora, entro due mesi dal momento in cui gli altri Stati membri sono stati informati come stabilito nel secondo comma, né la Commissione, né alcuno Stato membro abbiano chiesto che la questione venga discussa in sede di Consiglio».

- 4 A norma dell'articolo 8, paragrafo 5, della direttiva in parola:

«Qualora la Commissione ritenga che non possono più essere mantenute le esenzioni o riduzioni di cui sopra, in particolare per considerazioni di concorrenza sleale, di distorsioni nel funzionamento del mercato interno o di politica comunitaria di protezione dell'ambiente, essa presenta al Consiglio le opportune proposte. Il Consiglio decide all'unanimità su tali proposte».

- 5 L'articolo 6 della direttiva 92/82 ha fissato in EUR 13 per 1000 kg l'aliquota minima dell'accisa sull'olio pesante combustibile a decorrere dal 1° gennaio 1993.
- 6 All'articolo 2, paragrafo 4, lettera b), secondo trattino, la direttiva 2003/96 ha previsto che essa non si applicasse ai prodotti energetici ad uso combinato, ossia a quelli destinati ad essere utilizzati sia come combustibile sia per fini diversi da quello di carburante o combustibile. L'uso di prodotti energetici per la riduzione chimica e nei processi elettrolitici e metallurgici è considerato uso combinato. Pertanto, dal 1° gennaio 2004, data di entrata in vigore della direttiva in parola, non esiste più un'aliquota minima dell'accisa sull'olio combustibile pesante utilizzato nella produzione di allumina. Inoltre, all'articolo 18, paragrafo 1, la suddetta direttiva ha autorizzato gli Stati membri a continuare ad applicare, fino al 31 dicembre 2006, le aliquote ridotte o le esenzioni elencate al suo allegato II, che menziona le esenzioni dalle accise degli oli combustibili pesanti utilizzati nella produzione di allumina nella regione di Gardanne, nella regione di Shannon e in Sardegna.

Fatti all'origine della controversia

- 7 L'Irlanda, la Repubblica italiana e la Repubblica francese hanno esentato dalle accise gli oli minerali utilizzati per la produzione di allumina, rispettivamente nella regione di Shannon dal 1983, in Sardegna dal 1993 e nella regione di Gardanne dal 1997.
- 8 Tali esenzioni (in prosieguo: le «esenzioni controverso») sono state autorizzate, rispettivamente, dalle decisioni 92/510/CEE del Consiglio, del 19 ottobre 1992, che autorizza gli Stati membri ad applicare a determinati oli minerali utilizzati per fini specifici le già esistenti riduzioni delle aliquote d'accisa o esenzioni dell'accisa, conformemente alla procedura prevista all'articolo 8, paragrafo 4, della direttiva 92/81 (GU L 316, pag. 16), 93/697/CE del Consiglio, del 13 dicembre 1993, che autorizza alcuni Stati membri ad applicare o a continuare ad applicare a determinati oli minerali utilizzati per fini specifici riduzioni delle aliquote d'accisa o esenzioni dell'accisa, conformemente alla procedura prevista dall'articolo 8, paragrafo 4, della direttiva 92/81 (GU L 321, pag. 29) e 97/425/CE del Consiglio, del 30 giugno 1997, che autorizza gli Stati membri ad applicare e a continuare ad applicare a determinati oli minerali utilizzati per fini specifici le già esistenti riduzioni delle aliquote d'accisa o esenzioni dall'accisa, secondo la procedura di cui alla direttiva 92/81 (GU L 182, pag. 22). Tali autorizzazioni sono state poi più volte prorogate dal Consiglio, da ultimo fino al 31 dicembre 2006 con la decisione 2001/224/CE del Consiglio, del 12 marzo 2001, relativa alle riduzioni delle aliquote d'accisa e alle esenzioni dall'accisa su determinati oli minerali utilizzati per fini specifici (GU L 84, pag. 23).
- 9 Al suo considerando 5, quest'ultima decisione precisava che essa non pregiudicava «l'esito di eventuali procedimenti in materia di distorsioni di funzionamento del mercato unico, che potrebbero essere in particolare intentati a norma degli articoli [87 CE] e [88 CE]» e che essa non dispensava «gli Stati membri, a norma dell'articolo [88 CE], dall'obbligo di comunicare alla Commissione gli aiuti di Stato che possono essere istituiti».
- 10 Con tre decisioni datate 30 ottobre 2001, la Commissione ha avviato il procedimento previsto all'articolo 88, paragrafo 2, CE nei confronti di ciascuna delle esenzioni controverso. In esito a tale procedimento, la Commissione ha adottato la decisione controversa, in forza della quale:
 - le esenzioni dall'accisa sugli oli combustibili pesanti utilizzati nella produzione di allumina, concesse dall'Irlanda, dalla Repubblica francese e dalla Repubblica italiana fino al 31 dicembre 2003, costituiscono aiuti di Stato ai sensi dell'articolo 87, paragrafo 1, CE;

- gli aiuti concessi fra il 17 luglio 1990 e il 2 febbraio 2002, nella misura in cui sono incompatibili con il mercato comune, non sono soggetti a recupero, poiché ciò sarebbe contrario ai principi generali del diritto comunitario;
 - gli aiuti concessi fra il 3 febbraio 2002 e il 31 dicembre 2003 sono incompatibili con il mercato comune, ai sensi dell'articolo 87, paragrafo 3, CE, nella misura in cui i beneficiari non hanno versato un'aliquota pari come minimo a EUR 13,01 per 1000 kg di oli combustibili pesanti e
 - ... questi ultimi aiuti devono essere recuperati.
- 11 Nella decisione controversa la Commissione ha considerato che le esenzioni controverse costituivano aiuti nuovi e non aiuti esistenti ai sensi dell'articolo 1, lettera b), del regolamento (CE) n. 659/1999 del Consiglio, del 22 marzo 1999, recante modalità di applicazione dell'articolo [88 CE] (GU L 83, pag. 1). Essa ha fondato tale valutazione sul fatto, in particolare, che le esenzioni controverse non esistevano prima dell'entrata in vigore del Trattato CE negli Stati membri interessati, che esse non erano mai state esaminate né autorizzate in base alle norme che disciplinano gli aiuti di Stato e che non erano mai state notificate.
- 12 Dopo avere esposto in quale misura gli aiuti di cui trattasi erano incompatibili con il mercato comune, la Commissione ha ritenuto che, alla luce delle decisioni del Consiglio che autorizzavano le esenzioni controverse (in prosieguo: le «decisioni di autorizzazione») e in considerazione del fatto che esse erano state adottate su sua proposta, il recupero degli aiuti incompatibili concessi anteriormente al 2 febbraio 2002, data di pubblicazione nella *Gazzetta ufficiale delle Comunità europee* delle decisioni di avvio del procedimento previsto dall'articolo 88, paragrafo 2, CE, sarebbe stato contrario ai principi della tutela del legittimo affidamento e della certezza del diritto.

Il procedimento e la sentenza impugnata

- 13 Con atti introduttivi depositati presso la cancelleria del Tribunale in data 16, 17 e 23 febbraio 2006, la Repubblica italiana, l'Irlanda, la Repubblica francese, la Eurallumina SpA (in prosieguo: la «Eurallumina») e la Aughinish Alumina Ltd (in prosieguo: la «AAT»), hanno proposto ricorsi di annullamento totale o parziale della decisione controversa.
- 14 Con sentenza del 12 dicembre 2007, Irlanda e a./Commissione (T-50/06, T-56/06, T-60/06, T-62/06 e T-69/06), il Tribunale ha annullato la decisione controversa. Con sentenza del 2 dicembre 2009, Commissione/Irlanda e a. (C-89/08 P, Racc. pag. I-11245), cui si fa rinvio per una più ampia esposizione del procedimento anteriore, la Corte ha annullato tale sentenza nella parte in cui quest'ultima aveva annullato la decisione controversa con la motivazione che, in tale decisione, la Commissione avrebbe violato l'obbligo di motivazione per quanto riguarda la mancata applicazione, nel caso di specie, dell'articolo 1, lettera b), v), del regolamento n. 659/1999.
- 15 In seguito al rinvio delle cause dinanzi al Tribunale, esse sono state riunite ai fini della fase scritta del procedimento, della trattazione orale e della sentenza.
- 16 Nella sentenza impugnata il Tribunale ha annullato nuovamente la decisione controversa, accogliendo i motivi o le censure dedotti dalle parti o da alcune di esse, vertenti sulla violazione dei principi della certezza del diritto e della presunzione di legittimità degli atti dell'Unione europea, con cui le ricorrenti addebitavano in sostanza alla Commissione di

avere, con la suddetta decisione, parzialmente azzerato gli effetti giuridici prodotti dalle decisioni di autorizzazione. Esaminando questi motivi, il Tribunale ha segnatamente ritenuto che tali decisioni impedissero che la Commissione potesse imputare agli Stati membri interessati le esenzioni controverse e, pertanto, che essa potesse qualificarle come aiuti di Stato ai sensi dell'articolo 87, paragrafo 1, CE. Peraltro, nella causa T-62/06 RENV, il Tribunale ha accolto la censura vertente sulla violazione del principio di buona amministrazione.

Conclusioni delle parti

- 17 La Commissione chiede alla Corte di annullare la sentenza impugnata, di rinviare le cause dinanzi al Tribunale e di riservare le spese.
- 18 L'Irlanda, la Repubblica francese, la Repubblica italiana, la Eurallumina e la AAL chiedono il rigetto dell'impugnazione e la condanna della Commissione alle spese.

Sull'impugnazione

- 19 A sostegno della sua impugnazione la Commissione deduce cinque motivi. I primi due sono di ordine procedurale mentre gli altri tre vertono sulla violazione sostanziale del diritto dell'Unione.
- 20 Il primo motivo d'impugnazione verte sull'incompetenza del Tribunale, su irregolarità procedurali, nonché sulla violazione del principio dispositivo, dell'articolo 21 dello Statuto della Corte di giustizia dell'Unione europea e degli articoli 44, paragrafo 1, e 48, paragrafo 2, del regolamento di procedura del Tribunale e, in subordine, su un difetto di motivazione.

Argomenti delle parti

- 21 La Commissione addebita al Tribunale di aver rilevato d'ufficio un motivo vertente su una violazione dell'articolo 87, paragrafo 1, CE o di aver riqualificato l'oggetto stesso dei ricorsi. Essa ritiene, infatti, che la vera ragione che ha condotto all'annullamento della decisione controversa risieda nel fatto che, a giudizio del Tribunale, le esenzioni controverse non erano soggette alle norme relative al controllo degli aiuti di Stato, in quanto esse non erano imputabili agli Stati membri interessati bensì all'Unione. Orbene, nessuno dei ricorrenti in primo grado avrebbe dedotto tale motivo, il quale sarebbe stato introdotto nel dibattito da un quesito del Tribunale trasmesso alle parti il 20 luglio 2011, quando invece un siffatto motivo non poteva essere rilevato d'ufficio. Nella sentenza impugnata, il Tribunale avrebbe poi tentato di fare corrispondere tale motivo a quelli, dedotti dalle parti, vertenti su una violazione dei principi della certezza del diritto e della presunzione di legittimità degli atti dell'Unione.
- 22 L'Irlanda, la Repubblica francese, la Repubblica italiana, la Eurallumina e la AAL si oppongono a tale primo motivo.
- 23 In primo luogo, la Repubblica francese e la Repubblica italiana eccepiscono che il ragionamento seguito nella sentenza impugnata non è fondato unicamente sulla non imputabilità delle esenzioni controverse agli Stati membri, ma si fonda su un esame sia della distorsione della concorrenza che dell'imputabilità della misura allo Stato, che sono due requisiti necessari per qualificare una misura come aiuto di Stato. Orbene, a giudizio della Repubblica italiana, sebbene il Tribunale sia tenuto a statuire entro i limiti definiti dai motivi di ricorso, esso può tuttavia verificare d'ufficio se uno dei requisiti essenziali per l'esistenza di un aiuto di Stato faccia difetto rimanendo nell'ambito delle disposizioni invocate e

sostegno di tali motivi.

- 24 L'Irlanda e la Repubblica italiana aggiungono che il Tribunale poteva rilevare d'ufficio una violazione delle forme sostanziali. Orbene, nel caso di specie la Commissione, omettendo di esporre nella decisione controversa le ragioni per cui considerava che le esenzioni controverse fossero imputabili agli Stati membri, sarebbe venuta meno al proprio obbligo di motivazione.
- 25 In secondo luogo, la Repubblica francese, la Eurallumina e la AAL considerano sostanzialmente che il Tribunale abbia proceduto ad un'estensione dei motivi da esse dedotti, a seguito degli scambi intercorsi tra le parti durante il procedimento. La Repubblica francese ricorda che il suo primo motivo di annullamento riguardava una violazione della nozione di aiuto di Stato ai sensi dell'articolo 87, paragrafo 1, CE, mentre la Eurallumina rileva che, pur senza impiegare il termine «imputabilità», essa aveva sollevato la questione se l'esenzione ad essa relativa potesse costituire un aiuto concesso dalla Repubblica italiana. La Commissione stessa avrebbe introdotto nel dibattito la questione dell'imputabilità delle esenzioni controverse per difendersi dal motivo vertente sulla violazione del principio della cortezza del diritto. Ad avviso della Eurallumina, il Tribunale avrebbe allora esaminato tale questione al fine di respingere gli argomenti della Commissione e di avvalorare la propria valutazione relativa alla questione se gli effetti di un'autorizzazione, concessa da un'istituzione europea e che non lascia alcun margine di manovra per la sua attuazione da parte dello Stato membro, possano essere rimessi in discussione ed azzerati, come è accaduto, ad opera di un'altra istituzione dell'Unione. Secondo la AAL, il Tribunale non ha fatto che esaminare, per poi respingere, un argomento della Commissione.
- 26 In terzo luogo, la Repubblica francese, la Repubblica italiana e la Eurallumina ritengono che, ad ogni modo, la questione dell'imputabilità delle esenzioni controverse assume un'importanza relativa nella motivazione della sentenza impugnata la quale, ove fosse accolto questo primo motivo d'impugnazione, rimarrebbe fondata su altri punti della motivazione.

Giudizio della Corte

- 27 Dalle norme che disciplinano il procedimento dinanzi ai giudici dell'Unione, segnatamente dagli articoli 21 dello Statuto della Corte e 44, paragrafo 1, del regolamento di procedura del Tribunale, emerge che, in linea di principio, la controversia è determinata e circoscritta dalle parti e che il giudice dell'Unione non può statuire ultra petita.
- 28 Sebbene taluni motivi possano, o anche debbano, essere rilevati d'ufficio, quale un difetto o un'insufficienza di motivazione della decisione di cui trattasi, ricentrante nelle forme sostanziali, un motivo vertente sulla legalità sostanziale della predetta decisione, riconducibile alla violazione dei Trattati o di qualsiasi norma di diritto relativa alla loro applicazione, ai sensi dell'articolo 263 TFUE, può invece essere esaminato dal giudice dell'Unione solo se è dedotto dal ricorrente (v., in tal senso, sentenze del 2 aprile 1998, Commissione/Sytraval e Brink's France, C-367/95 P, Racc. pag. I-1719, punto 67; del 30 marzo 2000, VBA/Florimex e a., C-265/97 P, Racc. pag. I-2061, punto 114, nonché Commissione/Irlanda e a., cit., punto 40).
- 29 Non può dunque essere rilevato d'ufficio un motivo vertente sulla violazione dell'articolo 87, paragrafo 1, CE per non imputabilità della misura di cui trattasi allo Stato.
- 30 Nel caso di specie, dopo aver ricordato ai punti 73 e 74 della sentenza impugnata che, affinché determinati vantaggi possano essere qualificati come aiuti di Stato ai sensi dell'articolo 87, paragrafo 1, CE, essi devono essere, segnatamente, imputabili allo Stato, ai

- punti 98 e 99 di tale sentenza il Tribunale ha respinto gli argomenti della Commissione secondo cui le decisioni di autorizzazione, ad ogni modo, non potevano avere come conseguenza di dispensare l'Irlanda, la Repubblica francese e la Repubblica italiana dal loro obbligo di rispettare le procedure e le norme in materia di aiuti di Stato e secondo cui il Consiglio non poteva, nell'esercizio delle proprie competenze in materia di armonizzazione fiscale, sconfinare nella competenza della Commissione in materia di aiuti di Stato. Esso ha considerato che i vantaggi che le esenzioni controverse avevano eventualmente conferito ai loro beneficiari erano stati concessi conformemente alle decisioni di autorizzazione, sicché erano imputabili non agli Stati membri bensì all'Unione e che, conseguentemente, la Commissione non poteva, nell'esercizio stesso dei poteri quasi esclusivi che le derivavano dagli articoli 87 CE e 88 CE, qualificare questi ultimi come aiuti di Stato.
- 31 Al punto 104 della sentenza impugnata, il Tribunale ha concluso che le decisioni di autorizzazione impedivano che la Commissione potesse imputare agli Stati membri interessati le esenzioni controverse e, pertanto, che essa potesse qualificarle come aiuti di Stato, a norma dell'articolo 87, paragrafo 1, CE, ed ordinarne il recupero parziale, nei limiti in cui le ritenesse incompatibili con il mercato interno, in forza dell'articolo 87, paragrafo 3, CE.
- 32 Di conseguenza, al punto 110 e nel dispositivo della sentenza impugnata, il Tribunale ha annullato la decisione controversa «nella parte in cui accerta ovvero si fonda sull'accertamento che le esenzioni [controverse] costituiscono aiuti di Stato a norma dell'articolo 87, paragrafo 1, CE» e nella parte in cui ordina il recupero delle suddette esenzioni presso i loro beneficiari.
- 33 Ritenendo che le esenzioni controverse fossero imputabili all'Unione, il Tribunale non ha rilevato un motivo vertente su una violazione delle forme sostanziali, come lasciano intendere l'Irlanda e la Repubblica italiana, bensì un motivo vertente sulla legalità sostanziale della decisione controversa, riconducibile a una violazione del Trattato CE.
- 34 Orbene, come fatto valere dalla Commissione e come constatato dall'avvocato generale ai paragrafi da 57 a 63 delle sue conclusioni, nessuna delle ricorrenti dinanzi al Tribunale ha fatto valere un siffatto motivo. Dal fascicolo del Tribunale emerge, infatti, che la questione dell'imputabilità delle esenzioni controverse, semplicemente evocata dalla Commissione nel suo controricorso nella causa T-56/06, nonché dalla Eurallumina nella sua memoria di replica nella causa T-62/06, in cui essa indicava tuttavia «[c]he non è comunque necessario trattare tale problema», è stata introdotta nel dibattito dal Tribunale ponendo un quesito scritto alle parti, come emerge d'altronde anche dal punto 98 della sentenza impugnata.
- 35 Contrariamente a quanto sostenuto dalla Repubblica francese, dalla Eurallumina e dalla AAL, non si può ritenere che il Tribunale abbia proceduto ad un'estensione dei motivi sollevati dalle parti. Infatti, benché il Tribunale abbia ricollegato la questione dell'imputabilità delle esenzioni controverse ai motivi dedotti dalle parti, vertenti sulla violazione dei principi della presunzione di legittimità degli atti dell'Unione e della certezza del diritto, rimane comunque il fatto, da una parte, che tale questione configura un motivo distinto e di natura diversa, avente ad oggetto non una violazione dei principi generali del diritto dell'Unione bensì una violazione del Trattato CE e, dall'altra, che le parti, come emerge segnatamente dall'esposizione dei motivi delle parti effettuata ai punti da 53 a 56 della sentenza impugnata, non hanno dedotto tali principi affinché fosse dichiarato che le esenzioni controverse non costituivano aiuti di Stato.
- 36 Ne consegue che, rilevando d'ufficio il motivo secondo cui le esenzioni controverse sarebbero state imputabili non agli Stati membri ma all'Unione e non avrebbero costituito, per tale ragione, aiuti di Stato ai sensi dell'articolo 87, paragrafo 1, CE, il Tribunale ha

commesso un errore di diritto.

- 37 Tuttavia, le considerazioni relative all'imputabilità delle esenzioni controverse, alle quali sono dedicati i punti 73, 74, 98, 99 e 104 della sentenza impugnata, costituiscono soltanto una parte della motivazione di quest'ultima. Occorre dunque esaminare se tale sentenza rimanga fondata sulla base degli altri punti della motivazione ivi esposti.
- 38 A parte le considerazioni relative alla non imputabilità delle esenzioni controverse agli Stati membri, il Tribunale ha fondato la sentenza impugnata sulla seguente motivazione.
- 39 Ai punti da 63 a 72 della sentenza impugnata, il Tribunale ha considerato anzitutto che, alla luce dell'obiettivo comune delle norme in materia di armonizzazione delle normative fiscali nazionali e delle norme in materia di aiuti di Stato, ossia la promozione del buon funzionamento del mercato interno, in particolare, attraverso la lotta contro le distorsioni della concorrenza, l'attuazione coerente di tali norme imponeva di considerare che la nozione di distorsione della concorrenza rivestiva la stessa portata e lo stesso significato in entrambe queste materie. Lisso ha rilevato, a tal riguardo, che l'articolo 8, paragrafi 4 e 5, della direttiva 92/81 conferisce segnatamente alla Commissione, che propone, ed al Consiglio, che dispone, la responsabilità di valutare la sussistenza di un'eventuale distorsione della concorrenza, al fine di autorizzare o meno uno Stato membro ad applicare o a continuare ad applicare un'esenzione dall'accisa armonizzata e che, in caso di valutazioni divergenti, la Commissione ha la possibilità di presentare un ricorso di annullamento contro la decisione del Consiglio.
- 40 Ai punti da 76 a 97 della sentenza impugnata, il Tribunale ha poi constatato che, nel caso di specie, non era contestato che l'Irlanda, la Repubblica francese e la Repubblica italiana si fossero basate, per applicare o continuare ad applicare le esenzioni controverse fino al 31 dicembre 2003, sulle decisioni di autorizzazione e che esse si fossero pienamente conformate alle suddette decisioni le quali, essendo accompagnate da condizioni restrittive di ordine geografico e temporale, avevano un effetto vincolante nei loro confronti.
- 41 In tale contesto, ai punti da 79 a 96 della stessa sentenza, il Tribunale ha respinto gli argomenti della Commissione secondo cui le decisioni di autorizzazione, da una parte, costituivano una condizione necessaria, ma non sufficiente, affinché gli Stati membri potessero concedere le esenzioni controverse e, dall'altra, nulla toglievano al fatto che, qualora le esenzioni in parola avessero costituito aiuti di Stato ai sensi dell'articolo 87, paragrafo 1, CE, esse avrebbero dovuto essere notificate ed essere da essa autorizzate, conformemente all'articolo 88 CE, come indicato al considerando 5 della decisione 2001/224. Sul punto esso ha osservato che le decisioni di autorizzazione anteriori alla decisione 2001/224 non contenevano una siffatta riserva e ha dichiarato che il suddetto considerando 5 non poteva essere inteso come una manifestazione della volontà del Consiglio di subordinare gli effetti della sua autorizzazione al rispetto di eventuali successivi procedimenti e decisioni della Commissione in materia di aiuti di Stato.
- 42 Invero, secondo il Tribunale, l'interpretazione operata dalla Commissione in merito al considerando 5 della decisione 2001/224 è smentita dalla risposta del Consiglio ai quesiti del Tribunale. Inoltre, in ogni caso, essa non potrebbe essere accolta in quanto, nelle circostanze del caso di specie, condurrebbe ad un'attuazione incoerente delle norme in materia di armonizzazione delle legislazioni fiscali e delle norme in materia di aiuti di Stato, poiché, in primo luogo, le decisioni di autorizzazione, adottate all'unanimità su proposta della Commissione, si fondavano su una valutazione comune di queste due istituzioni, secondo cui le esenzioni controverse non comportavano distorsioni della concorrenza e non ostacolavano il buon funzionamento del mercato interno, in secondo luogo, la selettività sul piano regionale delle suddette esenzioni derivava direttamente da tali decisioni e, in terzo luogo,

queste ultime autorizzavano esenzioni totali dalle accise.

- 43 Infine, dopo aver constatato, ai punti da 100 a 103 della sentenza impugnata, che la Commissione non si era mai avvalsa dei poteri conferitole dall'articolo 8, paragrafo 5, della direttiva 92/81 o dagli articoli 230 CE e 241 CE per ottenere l'abrogazione o una modifica delle decisioni di autorizzazione, un annullamento di queste stesse decisioni o una dichiarazione di invalidità di tale direttiva, ai punti 104 e 105 della sentenza di cui trattasi, il Tribunale ha rilevato che, al momento dell'adozione della decisione controversa, la decisione 2001/224 continuava ad essere valida e che essa, nonché le decisioni che l'avevano preceduta e la suddetta direttiva, beneficiavano della presunzione di legittimità inerente agli atti dell'Unione e producevano tutti i loro effetti giuridici. Esso ha considerato che, di conseguenza, l'Irlanda, la Repubblica francese e la Repubblica italiana fossero autorizzate a basarsi su tali decisioni per continuare ad applicare le esenzioni controverse. Ne ha concluso che, nelle circostanze particolari del caso di specie, la decisione controversa rimetteva direttamente in discussione la validità delle esenzioni controverse ed altresì, indirettamente ma necessariamente, quella delle decisioni di autorizzazione e degli effetti ad esse inerenti, violando in tal modo i principi della certezza del diritto e della presunzione di legittimità degli atti dell'Unione.
- 44 Peraltro, ai punti da 107 a 109 della sentenza impugnata, il Tribunale ha accolto la censura vertente sulla violazione del principio di buona amministrazione, sollevata dalla Eurallumina nella causa T-62/06 RENV, considerando che una siffatta violazione risultasse dal fatto che la Commissione aveva adottato la decisione controversa senza tenere conto dei diritti specifici che la Repubblica italiana aveva conferito a tale società in applicazione della decisione 2001/224, i cui effetti erano giuridicamente tutelati dai principi della certezza del diritto e della presunzione di legittimità degli atti dell'Unione.
- 45 Così statuendo, il Tribunale ha tuttavia trascurato le rispettive competenze del Consiglio e della Commissione in materia di armonizzazione delle normative sulle accise, da un lato, e in materia di aiuti di Stato, dall'altro.
- 46 Va infatti ricordato che la direttiva 92/81 è stata adottata in base all'articolo 99 del Trattato CEE (divenuto articolo 99 del Trattato CE, a sua volta divenuto articolo 93 CF), che conferiva al Consiglio la competenza ad adottare le disposizioni riguardanti l'armonizzazione delle legislazioni relative alle imposte sulla cifra d'affari, alle accise e alle altre imposte indirette, nei limiti in cui detta armonizzazione fosse necessaria per assicurare l'instaurazione ed il funzionamento del mercato interno.
- 47 Le decisioni di autorizzazione sono state adottate conformemente all'articolo 8, paragrafo 4, della suddetta direttiva che attribuiva al Consiglio, deliberante all'unanimità su proposta della Commissione, il potere di autorizzare uno Stato membro ad introdurre ulteriori esenzioni o riduzioni diverse da quelle previste dalla direttiva in parola «in base a considerazioni politiche specifiche». Il procedimento previsto da tale articolo ha una finalità e un ambito di applicazione diversi da quelli del regime istituito dall'articolo 88 CE.
- 48 Come constatato dalla Corte ai punti da 29 a 31 della sentenza del 29 giugno 2004, Commissione/Consiglio (C-110/02, Racc. pag. I-6333), con la scelta di prevedere nel Trattato, all'articolo 88 CE, l'esame permanente ed il controllo degli aiuti da parte della Commissione, si è inteso stabilire che il riconoscimento dell'eventuale incompatibilità di un aiuto con il mercato comune risulti da un adeguato procedimento la cui attuazione rientra nella responsabilità di tale istituzione, sotto il controllo del Tribunale e della Corte. Gli articoli 87 CE e 88 CE riservano pertanto alla Commissione un ruolo centrale per il riconoscimento dell'eventuale incompatibilità di un aiuto. Quanto al potere di cui il Consiglio si trova investito in materia di aiuti di Stato in forza dell'articolo 88, paragrafo 2,

- terzo comma, CE, esso ha carattere eccezionale, il che comporta che debba necessariamente essere oggetto di un'interpretazione restrittiva (v. altresì, in tal senso, sentenza del 4 dicembre 2013, Commissione/Consiglio, C-111/10, non ancora pubblicata nella Raccolta, punto 39).
- 49 Pertanto, una decisione del Consiglio che autorizza uno Stato membro, conformemente all'articolo 8, paragrafo 4, della direttiva 92/81, a introdurre un'esenzione dalle accise non poteva produrre l'effetto di impedire alla Commissione di esercitare le competenze ad essa assegnate dal Trattato e, di conseguenza, di attuare il procedimento previsto dall'articolo 88 CE al fine di esaminare se tale esenzione costituisca un aiuto di Stato e di adottare, ove necessario, in esito a tale procedimento, una decisione quale la decisione controversa.
- 50 La circostanza che le decisioni di autorizzazione concedessero esenzioni totali dalle accise fissando condizioni di ordine geografico e temporale precise e che queste ultime fossero state rigorosamente rispettate dagli Stati membri non incideva sulla ripartizione delle competenze tra il Consiglio e la Commissione e non poteva dunque privare la Commissione dell'esercizio delle proprie.
- 51 D'altronde è nel rispetto di tale ripartizione delle competenze che il considerando 5 della decisione 2001/224, in vigore nel periodo per il quale la decisione controversa ordina il recupero degli aiuti, enunciava che la decisione di cui trattasi non pregiudicava l'esito di eventuali procedimenti che avrebbero potuto essere intentati a norma degli articoli 87 CE e 88 CE e non dispensava gli Stati membri dal loro «obbligo di comunicare alla Commissione gli aiuti di Stato che possono essere istituiti».
- 52 Certamente, le decisioni di autorizzazione sono state adottate su proposta della Commissione e quest'ultima non si è mai avvalsa dei poteri conferitile dall'articolo 8, paragrafo 5, della direttiva 92/81 o dagli articoli 230 CE e 241 CE per ottenere l'abrogazione o una modifica delle decisioni di autorizzazione, un annullamento delle medesime decisioni o una dichiarazione di invalidità della direttiva di cui trattasi. A tal riguardo, dalla decisione controversa emerge che la Commissione aveva ritenuto, al momento dell'adozione delle decisioni di autorizzazione da parte del Consiglio, che queste ultime non comportassero distorsioni della concorrenza e non ostacolassero il buon funzionamento del mercato interno (sentenza Commissione/Irlanda e a., cit., punto 83).
- 53 Tuttavia, come sostiene la Commissione, la nozione di aiuto di Stato corrisponde ad una situazione oggettiva e non può dipendere dalla condotta o dalle dichiarazioni delle istituzioni (sentenza Commissione/Irlanda e a., cit., punto 72). Di conseguenza, la circostanza che le decisioni di autorizzazione siano state adottate su proposta della Commissione non poteva ostare a che dette esenzioni fossero qualificate come aiuti di Stato, a norma dell'articolo 87, paragrafo 1, CE, qualora fossero stati soddisfatti i requisiti per la sussistenza di un aiuto di Stato. Tale circostanza doveva invece essere presa in considerazione per quanto riguarda l'obbligo di recuperare l'aiuto incompatibile, alla luce dei principi della tutela del legittimo affidamento e della certezza del diritto, come la Commissione ha fatto nella decisione controversa rinunciando ad ordinare il recupero degli aiuti concessi anteriormente alla data di pubblicazione nella *Gazzetta ufficiale delle Comunità europee* delle decisioni di avvio del procedimento previsto dall'articolo 88, paragrafo 2, CE.
- 54 Ne consegue che la motivazione della sentenza impugnata esposta ai punti da 39 a 44 della presente sentenza non può dare fondamento giuridico alla conclusione del Tribunale secondo cui la decisione controversa rimette in discussione la validità delle decisioni di autorizzazione del Consiglio e viola pertanto i principi della certezza del diritto e della presunzione di legittimità degli atti dell'Unione. Lo stesso vale per la conclusione, fondata sulla stessa motivazione, secondo cui, nella causa T-62/06 RENV, la Commissione ha violato il principio di buona amministrazione.

- 55 Alla luce di quanto precede occorre annullare in toto la sentenza impugnata senza che sia necessario esaminare gli altri argomenti e motivi delle parti.

Sul rinvio della causa dinanzi al Tribunale

- 56 A norma dell'articolo 61, primo comma, dello Statuto della Corte, quest'ultima può, in caso di annullamento della decisione del Tribunale, statuire definitivamente sulla controversia, qualora lo stato degli atti lo consenta, oppure rinviare la causa dinanzi al Tribunale.
- 57 Nel caso di specie, poiché il Tribunale ha esaminato soltanto una parte dei numerosi motivi dedotti dalle parti, la Corte ritiene che lo stato degli atti non le consenta di statuire definitivamente sulla controversia. Pertanto, le cause riunite devono essere rinviate dinanzi al Tribunale.

Sulle spese

- 58 Poiché le cause sono rinviate dinanzi al Tribunale, occorre riservare le spese inerenti al presente procedimento d'impugnazione.

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

- 1) La sentenza del Tribunale dell'Unione europea del 21 marzo 2012, Irlanda e a./Commissione (T-50/06 RENV, T-56/06 RENV, T-60/06 RENV, T-62/06 RENV e T-69/06 RENV), è annullata.
- 2) Le cause riunite T-50/06 RENV, T-56/06 RENV, T-60/06 RENV, T-62/06 RENV e T-69/06 RENV sono rinviate dinanzi al Tribunale dell'Unione europea.
- 3) Le spese sono riservate.

Firme

2 Lingue processuali: il francese, l'inglese e l'italiano.