



Stampa e Informazione

Tribunale dell'Unione europea
COMUNICATO STAMPA n. 97/21
Lussemburgo, 9 giugno 2021

Sentenza nella causa T-47/19
Dansk Erhverv/Commissione

Il Tribunale annulla la decisione della Commissione in cui si constata che la mancata riscossione di un deposito cauzionale su determinati imballaggi di bevande vendute da esercizi commerciali frontalieri tedeschi a clienti domiciliati in Danimarca non configura un aiuto di Stato

La Commissione non era in grado di superare, nella fase preliminare, tutte le serie difficoltà incontrate per determinare se la mancata riscossione del deposito cauzionale configuri un aiuto di Stato

La normativa federale tedesca «VerpackV»¹ traspone la direttiva 94/62, sugli imballaggi e i rifiuti di imballaggio². Per determinati imballaggi di bevande monouso, tale normativa instaura un sistema di deposito cauzionale, che include l'imposta sul valore aggiunto (TVA), che deve essere riscosso in tutte le fasi della catena di distribuzione fino alla vendita al consumatore finale e il cui importo deve essere rimborsato dopo la restituzione dell'imballaggio. La mancata riscossione di tale deposito cauzionale configura un'infrazione amministrativa sanzionabile con un'ammenda di importo massimo pari a EUR 100 000.

Conformemente alla ripartizione delle competenze prevista dalla Legge fondamentale per la Germania, l'attuazione della suddetta normativa rientra nella responsabilità delle autorità regionali che possono farla applicare mediante ingiunzione amministrativa o comminando ammende. In tale contesto, le autorità dello Schleswig-Holstein e del Meclemburgo-Pomerania (Germania) anteriore avevano ritenuto che l'obbligo di riscuotere il deposito cauzionale non si applicasse ai negozi frontalieri se le bevande erano vendute esclusivamente a clienti residenti in particolare in Danimarca e se questi ultimi si impegnavano per iscritto (firmando una dichiarazione di esportazione) a consumare dette bevande e ad eliminare il loro imballaggio al di fuori del territorio tedesco.

Considerando che siffatta esenzione dalla riscossione del deposito cauzionale sugli imballaggi di bevande monouso equivaleva a concedere un aiuto illegittimo e incompatibile con il mercato interno a un gruppo di imprese di vendita al dettaglio del nord della Germania, la Dansk Erhverv, un'associazione di categoria che rappresenta gli interessi di imprese danesi, aveva presentato una denuncia in materia di aiuti di Stato presso la Commissione. Al termine della fase preliminare di esame, la Commissione ha adottato una decisione in cui si constatava che le misure controverse, vale a dire la mancata riscossione del deposito cauzionale, la mancata riscossione dell'IVA relativa al deposito cauzionale e la mancata imposizione di un'ammenda alle imprese che non riscuotono il deposito cauzionale, non costituiscono un aiuto di Stato ai sensi dell'articolo 107, paragrafo 1, TFUE (in prosieguo: la «decisione impugnata»)³.

Il 23 gennaio 2019 la Dansk Erhverv ha proposto un ricorso di annullamento avverso la decisione in questione. Nell'esame di tale ricorso, il Tribunale dell'Unione europea fornisce precisazioni

¹La Verordnung über die Vermeidung und Verwertung von Verpackungsabfällen (Verpackungsverordnung) è un decreto del 21 agosto 1998 relativo alla prevenzione e al riciclaggio dei rifiuti di imballaggio (BGBl. 1998 I, pag. 2379). 1998 I, p. 2379).

²Direttiva 94/62/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 20 dicembre 1994, sugli imballaggi e i rifiuti di imballaggio.

³Decisione C(2018) 6315 final della Commissione, del 4 ottobre 2018, relativa all'aiuto di Stato SA.44865 (2016/FC) – Germania – Aiuto concesso in favore di rivenditori di bevande situati alla frontiera tedesca.

importanti, da un lato, sull'articolazione delle disposizioni relative agli aiuti di Stato con altre disposizioni del diritto dell'Unione o di diritto nazionale e, dall'altro, sulle conseguenze da trarre, in materia di ammende, dall'esistenza di difficoltà di interpretazione di una norma applicabile sulla determinazione dell'esistenza di una risorsa statale.

Giudizio del Tribunale

In primo luogo, il Tribunale precisa in quale misura la violazione di disposizioni che non riguardano il diritto degli aiuti di Stato possa essere utilmente invocata al fine di accertare l'illegittimità di una decisione adottata in materia dalla Commissione. A tal proposito, secondo il Tribunale, occorre distinguere a seconda che la decisione della Commissione si pronunci sulla compatibilità di un aiuto con il mercato interno o che essa si pronunci sull'esistenza di un aiuto. Per il primo caso, qualora un aiuto che, con talune sue modalità, violi altre disposizioni del Trattato FUE non possa essere dichiarato compatibile con il mercato interno, la violazione da parte di una misura nazionale, qualificata come aiuto di Stato, di disposizioni del Trattato FUE diverse da quelle relative agli aiuti di Stato può essere utilmente invocata per contestare la legittimità di una decisione con la quale la Commissione ritenga che un siffatto aiuto sia compatibile con il mercato interno.

Per contro, secondo il Tribunale, lo stesso non vale per le decisioni che statuiscono sull'esistenza di un aiuto di Stato. A tal riguardo, esso rileva che, certamente, l'articolo 11 TFUE dispone che le esigenze connesse con la tutela dell'ambiente devono essere integrate nella definizione e nell'attuazione delle politiche e azioni dell'Unione. Tuttavia, una simile integrazione deve avvenire nell'ambito dell'esame della compatibilità di un aiuto e non dell'esame dell'esistenza di questo. Dal momento che la presa in considerazione di un motivo di interesse generale è una circostanza inconferente nella fase della qualificazione come aiuto di Stato, il Tribunale dichiara che il fatto che una misura nazionale violi disposizioni del diritto dell'Unione diverse da quelle relative agli aiuti di Stato non può essere utilmente invocato, in quanto tale, al fine di dimostrare che tale misura è un aiuto di Stato. Infatti, sarebbe contrario al tenore letterale dell'articolo 107, paragrafo 1, TFUE ritenere che una misura nazionale, in quanto in contrasto con altre disposizioni dei Trattati, costituisca un aiuto pur non soddisfacendo le condizioni espressamente previste da detta disposizione al fine di individuare un aiuto.

Secondo il Tribunale, lo stesso può dirsi, a fortiori, per quanto riguarda le disposizioni del diritto di uno Stato membro. Infatti, dalle esigenze tanto dell'applicazione uniforme del diritto dell'Unione quanto del principio di uguaglianza discende che i termini di una disposizione di diritto dell'Unione che non contenga alcun espresso richiamo al diritto degli Stati membri per quanto riguarda la determinazione del suo senso e della sua portata devono di norma dar luogo, nell'intera Unione, ad un'interpretazione autonoma e uniforme da effettuarsi tenendo conto del contesto della disposizione e dello scopo perseguito dalla normativa di cui trattasi. Orbene, il Tribunale rileva che l'articolo 107, paragrafo 1, TFUE non prevede alcun rinvio espresso al diritto degli Stati membri. Inoltre, non spetta alla Commissione, ma ai giudici nazionali competenti, controllare la legittimità di provvedimenti nazionali alla luce del diritto interno. Orbene, al riguardo, se si ammettesse che la violazione delle disposizioni del diritto di uno Stato membro debba portare la Commissione a qualificare misure nazionali come aiuto di Stato, essa potrebbe essere indotta a pronunciarsi sulla legittimità di tali misure alla luce del diritto interno, in violazione della competenza dei giudici nazionali.

Pertanto, il Tribunale **respinge l'affermazione della Dansk Erhverv secondo cui la Commissione avrebbe dovuto tenere in considerazione, per verificare se la misura consistente nell'esenzione dalla riscossione del deposito cauzionale fosse un aiuto di Stato, gli obblighi incombenti sulla Germania derivanti dalla direttiva 94/62, dal «principio chi inquina paga» e dal diritto tedesco.**

In secondo luogo, nell'esame della censura relativa al fatto che, per valutare se la mancata imposizione di un'ammenda costituisca un vantaggio finanziato mediante risorse statali, la Commissione avrebbe, a torto, applicato un criterio giuridico inedito, relativo all'esistenza di difficoltà di interpretazione della normativa di cui trattasi, il Tribunale rileva che, nel caso di specie,

la mancata imposizione di un'ammenda è indissociabile dalla mancata riscossione del deposito cauzionale e, quindi, dall'interpretazione della normativa in vigore, ammessa in pratica dalle competenti autorità regionali tedesche. Orbene, tale contesto non corrisponde ad alcuna delle ipotesi fino a quel momento esaminate dalla giurisprudenza in materia di ammende.

In simili circostanze, secondo il Tribunale, la Commissione si è giustamente basata su un criterio giuridico nuovo, relativo al nesso tra l'interpretazione della normativa pertinente e l'esercizio del potere repressivo da parte delle autorità che ne dispongono, per verificare se la mancata imposizione di un'ammenda potesse essere considerata un vantaggio finanziato mediante risorse statali. La Commissione ha altresì correttamente ritenuto che le difficoltà di interpretazione di una normativa fossero, in linea di principio, tali da escludere che la mancata imposizione di un'ammenda fosse considerata come un'esenzione dall'ammenda costitutiva di un aiuto di Stato. Infatti, la situazione in cui esistano difficoltà di interpretazione della norma la cui inosservanza può essere sanzionata con l'irrogazione di un'ammenda si distingue nettamente, dal punto di vista del vantaggio di cui trattasi, da quella in cui l'autorità competente decida di esonerare un'impresa dal pagamento di un'ammenda che essa dovrebbe sopportare in forza della normativa. Nella prima ipotesi, contrariamente a quanto avviene nella seconda, non esiste un onere preesistente. Infatti, tenuto conto della portata incerta della norma, l'esistenza di un comportamento illecito non risulta con evidenza e la sanzione di tale comportamento con un'ammenda non appare quindi, in una simile situazione di incertezza, necessaria o inevitabile.

Il Tribunale precisa tuttavia che il criterio relativo all'esistenza di difficoltà di interpretazione della normativa applicabile può applicarsi solo a condizione che tali difficoltà siano temporanee e che esse si inseriscano in un processo di graduale chiarimento delle norme. Orbene, la Commissione non ha fatto riferimento al carattere al tempo stesso temporaneo e inerente al graduale chiarimento delle norme e delle difficoltà interpretative, mentre queste due condizioni devono essere soddisfatte affinché sia possibile giungere alla constatazione dell'assenza di risorse statali. A questo proposito, per quanto riguarda il carattere temporaneo delle eventuali difficoltà interpretative della normativa, il Tribunale rileva che **la Commissione non menziona alcuna circostanza particolare che consenta di giustificare la persistenza di una siffatta incertezza dal 2005, se non addirittura dal 2003. Inoltre, per quanto riguarda il carattere inerente al graduale chiarimento delle norme e delle difficoltà di interpretazione della normativa, si constata che nessun elemento del fascicolo consente di concludere che tali difficoltà fossero in via di risoluzione.**

Di conseguenza, **il Tribunale dichiara che la Commissione ha commesso un errore di diritto concludendo che la condizione relativa alle risorse statali non fosse soddisfatta senza verificare se le difficoltà interpretative sulle quali essa si basava fossero temporanee e inerenti al graduale chiarimento delle norme.** Tale constatazione costituisce un indizio che consente di ritenere che la Commissione non fosse in grado di superare, nel corso di tale fase preliminare, tutte le serie difficoltà incontrate per determinare se la mancata riscossione del deposito cauzionale e la mancata imposizione di un'ammenda costituissero un aiuto di Stato. **Poiché sono stati individuati altri indizi di serie difficoltà che la Commissione non poteva superare in occasione della fase preliminare di esame, il Tribunale annulla la decisione impugnata nel suo insieme.**

IMPORTANTE: Contro la decisione del Tribunale, entro due mesi e dieci giorni a decorrere dalla data della sua notifica, può essere proposta dinanzi alla Corte un'impugnazione, limitata alle questioni di diritto.

IMPORTANTE: Il ricorso di annullamento mira a far annullare atti delle istituzioni dell'Unione contrari al diritto dell'Unione. A determinate condizioni, gli Stati membri, le istituzioni europee e i privati possono investire la Corte di giustizia o il Tribunale di un ricorso di annullamento. Se il ricorso è fondato, l'atto viene annullato. L'istituzione interessata deve rimediare all'eventuale lacuna giuridica creata dall'annullamento dell'atto.

Documento non ufficiale ad uso degli organi d'informazione che non impegna il Tribunale.

Il [testo integrale](#) della sentenza è pubblicato sul sito CURIA il giorno della pronuncia

Contatto stampa: Eleonora Montserrat Pappalettere ☎ (+352) 4303 8575