SENTENZA DELLA CORTE (Sesta Sezione)

12 marzo 2020 (*)

«Inadempimento di uno Stato – Sentenza della Corte che accerta un inadempimento – Mancata esecuzione – Recupero degli aiuti illegittimi concessi al settore alberghiero in Sardegna – Articolo 260, paragrafo 2, TFUE – Sanzioni pecuniarie – Penalità e somma forfettaria»

Nella causa C-576/18,

avente ad oggetto un ricorso per inadempimento ai sensi dell'articolo 260, paragrafo 2, TFUE, proposto il 12 settembre 2018,

Commissione europea, rappresentata da B. Stromsky e D. Recchia, in qualità di agenti,

ricorrente,

contro

Repubblica italiana, rappresentata da G. Palmieri, in qualità di agente, assistita da E. Manzo e F. Varrone, avvocati dello Stato,

convenuta,

LA CORTE (Sesta Sezione),

composta da M. Safjan (relatore), presidente di sezione, L. Bay Larsen e C. Toader, giudici,

avvocato generale: G. Hogan

cancelliere: R. Șereș, amministratrice

vista la fase scritta del procedimento e in seguito all'udienza del 23 ottobre 2019,

vista la decisione, adottata dopo aver sentito l'avvocato generale, di giudicare la causa senza conclusioni,

ha pronunciato la seguente

Sentenza

1 Con il suo ricorso, la Commissione europea chiede che la Corte voglia:

- dichiarare che la Repubblica italiana, non avendo adottato tutte le misure necessarie per conformarsi alla sentenza del 29 marzo 2012, Commissione/Italia (C-243/10, non pubblicata, EU:C:2012:182), concernente il recupero presso i beneficiari degli aiuti giudicati illegittimi ed incompatibili con il mercato comune ai sensi della decisione 2008/854/CE della Commissione, del 2 luglio 2008, relativa al regime di aiuto «Legge regionale n. 9 del 1998 – applicazione

abusiva dell'aiuto N 272/98» C 1/04 (ex NN 158/03 e CP 15/2003) (GU 2008, L 302, pag. 9) (in prosieguo: gli «aiuti controversi»), è venuta meno agli obblighi ad essa incombenti in forza di tale decisione e dell'articolo 260 TFUE;

- ordinare alla Repubblica italiana di versare alla Commissione una somma forfettaria il cui importo risulta dalla moltiplicazione di un importo giornaliero pari a EUR 13 892 per il numero di giorni di persistenza dell'infrazione, con un minimo di EUR 8 715 000, dal giorno della pronuncia della sentenza del 29 marzo 2012, Commissione/Italia (C-243/10, non pubblicata, EU:C:2012:182) sino alla data alla quale sarà pronunciata la sentenza nella presente causa;
- ordinare alla Repubblica italiana di versare alla Commissione una penalità su base semestrale, fissata dalla Commissione a partire dal semestre successivo alla data in cui sarà pronunciata la sentenza nella presente causa, pari a EUR 126 840 al giorno, e
- condannare la Repubblica italiana alle spese.

Fatti

- 2 Con la sua decisione 2008/854, la Commissione ha dichiarato che gli aiuti controversi, concessi nell'ambito del regime che prevede sovvenzioni in favore di investimenti iniziali nell'industria alberghiera in Sardegna (Italia), erano incompatibili con il mercato comune in quanto questi ultimi probabilmente erano stati concessi a progetti d'investimento i cui lavori erano stati eseguiti prima della data di presentazione dell'opportuna domanda.
- 3 La Commissione, dopo una valutazione dettagliata della situazione, è giunta alla conclusione che la Repubblica italiana aveva adottato, in esecuzione del regime di aiuti approvato dalla Commissione nel 1998, misure che avevano apportato modifiche al suddetto regime e che prevedevano la concessione di aiuti incompatibili con il mercato comune.
- 4 Più precisamente, conformemente all'articolo 1 della decisione 2008/854, gli aiuti controversi, concessi ai sensi della legge regionale 11 marzo 1998, n. 9, Incentivi per la riqualificazione e l'adeguamento delle strutture alberghiere e norme modificative e integrative della legge regionale 14 settembre 1993, n. 40, illegittimamente attuata dalla Repubblica italiana con deliberazione della Giunta regionale della Regione Sardegna 27 luglio 2000, n. 33/6, e il primo invito a presentare domande a titolo del regime di aiuti, sono incompatibili con il mercato comune, a meno che il beneficiario dell'aiuto non abbia presentato una domanda d'aiuto sulla base di tale regime prima dell'esecuzione dei lavori relativi ad un progetto di investimento iniziale.
- 5 Ai sensi dell'articolo 2, paragrafo 1, della decisione 2008/854, la Repubblica italiana è tenuta a procedere al recupero presso i beneficiari degli aiuti controversi. A termini dell'articolo 2, paragrafo 2, di tale decisione, gli importi da recuperare comprendono gli interessi che decorrono dalla data in cui gli importi versati a titolo di detti aiuti sono stati messi a disposizione dei beneficiari fino a quella del loro effettivo recupero.
- 6 Conformemente all'articolo 3, paragrafo 1, della decisione 2008/854, la Repubblica italiana era tenuta a recuperare gli aiuti controversi immediatamente ed effettivamente. L'esecuzione di detta decisione e, di conseguenza, il recupero effettivo dei medesimi aiuti avrebbe dovuto avere luogo, come risulta dal paragrafo 2 di tale articolo, entro quattro mesi dalla notifica di detta decisione, ossia non oltre il 4 novembre 2008.

- 7 Inoltre, ai sensi dell'articolo 4, paragrafo 1, della decisione 2008/854, entro due mesi dalla notifica di tale decisione, la Repubblica italiana era tenuta a trasmettere alla Commissione le informazioni relative ai beneficiari di aiuti e agli importi degli aiuti ricevuti da ciascuno di essi, l'importo complessivo che doveva essere recuperato presso ciascun beneficiario, una descrizione dettagliata delle misure già adottate e previste per conformarsi a detta decisione, nonché i documenti attestanti che ai beneficiari era stato imposto di restituire gli aiuti controversi.
- 8 Conformemente all'articolo 4, paragrafo 2, della decisione 2008/854, la Repubblica italiana era tenuta ad informare la Commissione dei progressi delle misure nazionali adottate per l'attuazione di tale decisione fino al completo recupero degli aiuti controversi.
- 9 Il 18 maggio 2010 la Commissione, ritenendo che la Repubblica italiana non si fosse conformata agli obblighi ad essa incombenti in forza della decisione 2008/854, ha proposto dinanzi alla Corte, in applicazione dell'articolo 108, paragrafo 2, TFUE, un ricorso per inadempimento contro tale Stato membro.
- 10 Con sentenza del 29 marzo 2012, Commissione/Italia (C-243/10, non pubblicata, EU:C:2012:182), la Corte ha dichiarato che la Repubblica italiana, non avendo adottato, entro i termini prescritti, tutti i provvedimenti necessari per recuperare presso i beneficiari gli aiuti controversi, era venuta meno agli obblighi ad essa incombenti in forza degli articoli 2 e 3 della predetta decisione.
- 11 Come risulta dal punto 38 di tale sentenza, la Repubblica italiana non ha contestato che fino al 18 maggio 2010, data di proposizione del ricorso in tale causa dinanzi alla Corte, non era stato recuperato alcun aiuto illegittimo oggetto della decisione 2008/854.
- 12 Al punto 39 di detta sentenza, la Corte ha rilevato che solo alla fine dell'aprile 2009, oltre cinque mesi dopo il termine impartito per il recupero effettivo degli aiuti controversi, le pronunce nazionali volte al recupero di tali aiuti, senza interessi, sono state notificate alle imprese interessate.
- 13 Per quanto riguarda la condizione relativa alla sussistenza di un'impossibilità assoluta di esecuzione della decisione della Commissione, circostanza che costituisce l'unico mezzo di difesa che uno Stato membro può far valere contro un ricorso per inadempimento proposto dalla Commissione sulla base dell'articolo 108, paragrafo 2, TFUE, la Corte ha dichiarato, al punto 41 della sentenza del 29 marzo 2012, Commissione/Italia (C-243/10, non pubblicata, EU:C:2012:182), che tale condizione non è soddisfatta quando lo Stato membro convenuto si limita a far valere difficoltà giuridiche, politiche o pratiche che presentava l'esecuzione della decisione di cui trattasi, senza intraprendere alcuna vera iniziativa nei confronti delle imprese interessate al fine di recuperare l'aiuto e senza proporre alla Commissione altre modalità di esecuzione della predetta decisione che avrebbero consentito di superare tali difficoltà.
- 14 A tal riguardo, la Corte ha rilevato, al punto 43 di tale sentenza, che dagli atti ad essa sottoposti non emergeva che la Repubblica italiana avesse chiesto alla Commissione di modificare la decisione 2008/854 al fine di consentirle di superare le difficoltà connesse all'attuazione effettiva ed immediata di quest'ultima.
- 15 La Corte ha ricordato, al punto 45 di detta sentenza, che la circostanza che lo Stato membro di cui trattasi avverta la necessità di verificare la posizione individuale di ciascuna impresa interessata, allo scopo di compiere un esame preliminare volto ad individuare i beneficiari dei vantaggi presi in considerazione dalla decisione 2008/854, non è idonea a giustificare la mancata esecuzione di tale decisione.

- 16 Per quanto riguarda l'argomento della Repubblica italiana, riguardante la presunta buona fede e il legittimo affidamento delle imprese alle quali sono stati concessi gli aiuti controversi per finanziare progetti d'investimento intrapresi anteriormente alla data di presentazione dell'opportuna domanda, la Corte ha sottolineato, al punto 47 della medesima sentenza, che un simile argomento non può essere validamente addotto, dallo Stato membro interessato, nell'ambito di un ricorso per inadempimento avente ad oggetto l'attuazione di una decisione della Commissione che ordina il recupero degli aiuti illegittimi. Infatti, ammettere siffatta possibilità significherebbe privare di qualsiasi efficacia pratica le disposizioni di cui agli articoli 107 e 108 TFUE, in quanto le autorità nazionali potrebbero far valere in tal modo il proprio comportamento illegale al fine di vanificare l'efficacia delle decisioni emanate dalla Commissione in virtù di dette disposizioni del Trattato.
- 17 Per quanto attiene al problema della sospensione, da parte dei giudici nazionali, degli ordini di recupero degli aiuti controversi, la Corte ha dichiarato, al punto 48 della sentenza del 29 marzo 2012, Commissione/Italia (C-243/10, non pubblicata, EU:C:2012:182), che tali provvedimenti possono essere concessi con riserva che siano soddisfatte le condizioni enunciate dalla giurisprudenza, ossia dalle sentenze del 21 febbraio 1991, Zuckerfabrik Süderdithmarschen e Zuckerfabrik Soest (C-143/88 e C-92/89, EU:C:1991:65), nonché del 9 novembre 1995, Atlanta Fruchthandelsgesellschaft e a. (I) (C-465/93, EU:C:1995:369). A tal riguardo la Corte ha rilevato, al punto 51 della sentenza del 29 marzo 2012, Commissione/Italia (C-243/10, non pubblicata, EU:C:2012:182), che l'analisi delle ordinanze dei giudici nazionali versate agli atti dalle parti, riguardanti il recupero degli aiuti controversi disposto con la decisione 2008/854, non consentiva di dimostrare che le condizioni indicate dalla suddetta giurisprudenza fossero soddisfatte.
- 18 Per quanto concerne l'argomento difensivo che la Repubblica italiana ha tratto dall'impossibilità «giuridica» di dare esecuzione alla decisione 2008/854, la Corte ha dichiarato, al punto 55 di tale sentenza, che i provvedimenti nazionali di sospensione dell'esecuzione non configurano un caso di impossibilità assoluta di dare esecuzione alla suddetta decisione. L'osservanza dei principi della certezza del diritto e dell'autorità del giudicato, invocati da tale Stato membro unitamente alla contestazione della legittimità della decisione 2008/854 dinanzi ai giudici dell'Unione e nell'ambito di un procedimento nazionale, a sua volta non può rendere assolutamente impossibile l'esecuzione della suddetta decisione.
- 19 Con la sentenza del 20 settembre 2011, Regione autonoma della Sardegna e a./Commissione (T-394/08, T-408/08, T-453/08 e T-454/08, EU:T:2011:493), il Tribunale ha respinto i ricorsi volti all'annullamento della decisione 2008/854 proposti dalla Regione autonoma della Sardegna (Italia) e da varie imprese beneficiarie degli aiuti controversi.
- 20 Con la sentenza del 13 giugno 2013, HGA e a./Commissione (da C-630/11 P a C-633/11 P, EU:C:2013:387), la Corte ha respinto le impugnazioni proposte avverso tale sentenza del Tribunale.
- 21 Al punto 134 di detta sentenza, la Corte ha dichiarato che un legittimo affidamento sulla legittimità di un aiuto di Stato può essere fatto valere in linea di principio, e salvo circostanze eccezionali, solo qualora tale aiuto sia stato accordato nel rispetto della procedura prevista all'articolo 108 TFUE. La Corte ha considerato che, nella causa da cui ha avuto origine tale sentenza, la decisione di approvazione della Commissione indicava che detta approvazione riguardava i soli aiuti per i progetti avviati dopo la presentazione della domanda di aiuto e che gli aiuti controversi, che non rispettavano tale condizione, non erano stati accordati nel rispetto della procedura prevista all'articolo 108 TFUE. I beneficiari degli aiuti controversi non hanno, quindi, titolo per invocare il legittimo affidamento quanto alla regolarità degli aiuti medesimi.

Procedimento precontenzioso

- 22 In seguito alla pronuncia della sentenza del 29 marzo 2012, Commissione/Italia (C-243/10, non pubblicata, EU:C:2012:182), è intercorsa una nutrita corrispondenza tra i servizi della Commissione e le autorità italiane in merito allo stato di avanzamento del recupero degli aiuti controversi.
- 23 Come risulta da tale corrispondenza, le autorità italiane hanno identificato 26 beneficiari che avrebbero dovuto restituire gli aiuti illegittimi e incompatibili con il mercato comune di cui avevano beneficiato. Tuttavia, ad avviso di tali autorità, alcuni di essi avevano adempiuto l'obbligo di restituzione e la Regione autonoma della Sardegna aveva adottato provvedimenti per recuperare gli aiuti controversi presso altri beneficiari inadempienti, emettendo gli opportuni provvedimenti ingiuntivi. Inoltre, taluni beneficiari erano insolventi e non avrebbero, pertanto, potuto restituire gli aiuti ricevuti.
- 24 Con lettera del 14 febbraio 2013, le autorità italiane hanno poi comunicato alla Commissione che il ricorso per cassazione vertente sulla legittimità della decisione 2008/854 era ancora pendente dinanzi al Consiglio di Stato (Italia), che il Tribunale civile di Cagliari (Italia) aveva sospeso l'esecuzione delle ingiunzioni di pagamento e che il Consiglio di Stato aveva disposto la sospensione dell'efficacia delle decisioni di revoca delle sovvenzioni concesse alle imprese beneficiarie. Tale sospensione renderebbe illegittima l'iscrizione a ruolo delle società nei cui confronti erano in precedenza state emesse le ingiunzioni di pagamento.
- 25 L'11 luglio 2014 la Commissione, ritenendo che la sentenza del 29 marzo 2012, Commissione/Italia (C-243/10, non pubblicata, EU:C:2012:182) non fosse stata ancora eseguita, ha inviato una lettera di diffida, in applicazione dell'articolo 260, paragrafo 2, TFUE, alla Repubblica italiana, la quale l'ha ricevuta il medesimo giorno, e l'ha invitata a presentare le sue osservazioni entro un termine di due mesi.
- 26 La Repubblica italiana fa valere, nelle lettere da essa inviate alla Commissione in risposta alla lettera di diffida di quest'ultima, l'impossibilità per la Regione autonoma della Sardegna di recuperare gli aiuti controversi in considerazione delle pronunce dei giudici italiani che hanno disposto la sospensione dell'esecuzione. Quest'ultima ha altresì precisato che, con sentenze del 7 luglio 2014, il Tribunale amministrativo regionale per la Sardegna (Italia) ha respinto i ricorsi volti all'annullamento degli atti a fondamento degli ordini di recupero emessi. Inoltre, il Tribunale civile di Cagliari ha revocato, con sentenza del 7 settembre 2014, la sospensione delle ingiunzioni di pagamento a titolo di restituzione accordata al Grand Hotel Abi d'Oru SpA per gli aiuti ad esso illegittimamente concessi.
- 27 La Repubblica italiana ha altresì informato la Commissione degli sforzi da essa compiuti al fine di riformare la procedura di recupero degli aiuti controversi, in particolare mediante il decreto legge 8 aprile 2008, n. 59 (GURI n. 84, del 9 aprile 2008, pag. 3), in vigore dal 9 aprile 2008, convertito in legge 6 giugno 2008, n. 101 (GURI n. 132, del 7 giugno 2008, pag. 4); erano previste ulteriori modifiche a tale procedura.
- 28 Dopo la scadenza del termine fissato nella lettera di diffida, la Commissione e la Repubblica italiana hanno continuato lo scambio di corrispondenza in merito all'esecuzione della sentenza del 29 marzo 2012, Commissione/Italia (C-243/10, non pubblicata, EU:C:2012:182).
- 29 Nell'ambito di tale scambio, le autorità italiane hanno comunicato ai servizi della Commissione che tutti i beneficiari non insolventi avevano proposto ricorso in appello avverso le sentenze del Tribunale amministrativo regionale per la Sardegna e che, di conseguenza, il Consiglio di Stato

aveva disposto la sospensione dell'esecuzione di dette sentenze in considerazione del rischio di danno ai diritti delle imprese interessate. Inoltre, il Tribunale civile di Cagliari ha nuovamente disposto la sospensione dell'ordine di recupero nei confronti del Grand Hotel Abi d'Oru.

- 30 La Commissione, non avendo ricevuto alcuna risposta alla sua lettera del 6 febbraio 2015, nella quale invitava la Repubblica italiana a fornire tutte le informazioni rilevanti sulle controversie pendenti dinanzi ai giudici italiani in merito ai provvedimenti nazionali di recupero degli aiuti controversi, ha deciso, il 29 aprile 2015, di adire la Corte con un ricorso per inadempimento ai sensi dell'articolo 260, paragrafo 2, TFUE.
- 31 Con comunicazione del 12 giugno 2015, le autorità italiane hanno informato la Commissione che il Consiglio di Stato aveva respinto i ricorsi in appello proposti dai beneficiari degli aiuti controversi. Nell'agosto 2015 le autorità italiane hanno comunicato ai servizi della Commissione che il Tribunale civile di Cagliari aveva respinto 17 ricorsi di annullamento degli ordini di recupero e che era tuttora pendente soltanto il ricorso proposto dalla Timsas Srl.
- 32 Il 22 ottobre 2015 la Regione autonoma della Sardegna ha presentato alla Commissione un piano di recupero dilazionato del debito a favore dei beneficiari degli aiuti controversi che non li avevano ancora restituiti, in base al quale i versamenti mensili dovevano essere effettuati dal novembre 2015 fino al 31 ottobre 2016. La Commissione ha accolto tale richiesta e ha deciso di non proporre, in tale fase, un ricorso per inadempimento dinanzi alla Corte ai sensi dell'articolo 260, paragrafo 2, TFUE.
- 33 Nel dicembre 2015 le autorità italiane hanno informato la Commissione del ritardo nell'esecuzione del piano di recupero dilazionato, dovuto al fatto che i beneficiari interessati si erano rifiutati di restituire gli importi dovuti e che avevano chiesto la detrazione delle imposte pagate dall'importo da restituire.
- 34 Nel gennaio 2016 le autorità italiane hanno comunicato alla Commissione che tutti i beneficiari interessati avevano proposto appello dinanzi alla Corte d'appello di Cagliari (Italia) avverso le sentenze del Tribunale civile di Cagliari, che avevano respinto i ricorsi di annullamento degli ordini di recupero.
- 35 Con comunicazione del 22 aprile 2016 le autorità italiane hanno informato la Commissione in merito ai progressi compiuti nel corso dei primi sei mesi di attuazione del piano di recupero dilazionato. Da tali informazioni risultava che era stata riavviata la procedura di recupero forzato nei confronti di sei beneficiari che non rispettavano tale piano, che gli altri nove beneficiari avevano pagato una o più rate mensili e che, sebbene fossero pendenti dinanzi alla Corte d'appello di Cagliari i ricorsi in appello proposti dai 16 beneficiari, non era stata sospesa l'esecuzione degli ordini di recupero nei confronti di questi ultimi.
- 36 Per quanto concerne la Timsas, non inclusa nel piano di recupero dilazionato di cui trattasi, le autorità italiane hanno precisato che tale beneficiario aveva proposto ricorso in appello dinanzi il Consiglio di Stato al fine di ottenere la revoca della precedente sentenza emessa dallo stesso giudice.
- 37 Con sentenze del 18 maggio 2017, la Corte d'appello di Cagliari ha parzialmente annullato gli ordini di recupero degli aiuti controversi. Anche se in otto cause i beneficiari sono stati condannati al recupero degli aiuti ricevuti, gli interessi sono stati calcolati solo dal momento in cui al beneficiario interessato è stato notificato l'ordine di recupero.
- 38 In tali circostanze, nell'ottobre 2017 la Regione autonoma della Sardegna ha nuovamente sospeso l'esecuzione degli ordini di recupero degli aiuti controversi, in ottemperanza alle sentenze di cui al punto precedente.

- 39 Nel novembre 2017 le autorità italiane hanno chiesto l'esclusione di due beneficiari dall'elenco di coloro presso i quali l'aiuto poteva essere recuperato, sulla base del rilievo che detti beneficiari non sembravano più in attività e che l'importo dovuto a titolo di restituzione dell'aiuto era irrecuperabile.
- 40 Nel dicembre 2017 i servizi della Commissione hanno invitato le autorità italiane ad intraprendere nuove azioni e a fornire ulteriori chiarimenti in merito alle modifiche legislative preannunciate da tali autorità, che prevedevano una competenza esclusiva del giudice amministrativo in materia di recupero di aiuti di Stato.
- 41 Nel gennaio 2018 la Repubblica italiana ha comunicato alla Commissione che dette modifiche legislative non apparivano necessarie e che, in ogni caso, esse non avrebbero avuto alcuna incidenza sui recuperi oggetto del procedimento precontenzioso avviato dalla Commissione nella presente causa.
- 42 In seguito ad uno scambio di corrispondenza tra la Repubblica italiana e la Commissione tra il gennaio e il giugno 2018, detta istituzione ha deciso, il 7 giugno 2018, di proporre il ricorso in esame.

Sull'inadempimento

Argomenti delle parti

- 43 La Commissione sostiene che la data di riferimento per valutare l'esistenza di un inadempimento sarebbe quella indicata nella lettera di diffida emessa ai sensi dell'articolo 260, paragrafo 2, TFUE, ossia, nel caso di specie, l'11 settembre 2014.
- 44 A tal riguardo, detta istituzione ricorda che, come da essa rilevato nella sua lettera di diffida sulla base delle informazioni fornite dalle autorità italiane, gli aiuti controversi non sarebbero stati ancora recuperati presso 20 beneficiari di questi ultimi, il che corrisponderebbe a un importo equivalente a EUR 12 681 045 in conto capitale. In effetti, dopo la pronuncia della sentenza del 29 marzo 2012, Commissione/Italia (C-243/10, non pubblicata, EU:C:2012:182), sarebbe stato recuperato solo l'8% di detti aiuti. Tale situazione sarebbe rimasta invariata alla data di scadenza del termine impartito nella suddetta lettera di diffida.
- 45 Le giustificazioni fornite dalle autorità italiane non sarebbero tali da configurare un'ipotesi di impossibilità assoluta di recuperare gli aiuti controversi, come d'altronde sarebbe confermato dalla sentenza del 29 marzo 2012, Commissione/Italia (C-243/10, non pubblicata, EU:C:2012:182).
- 46 Per quanto riguarda le sentenze dei giudici italiani fatte valere dalla Repubblica italiana per giustificare il mancato recupero degli aiuti controversi, la Commissione sostiene che tale argomento sarebbe già stato sollevato da detto Stato membro nella causa da cui ha avuto origine la sentenza del 29 marzo 2012, Commissione/Italia (C-243/10, non pubblicata, EU:C:2012:182) e sarebbe stato respinto dalla Corte.
- 47 Per quanto concerne le modifiche legislative adottate dalla Repubblica italiana, la Commissione rileva che esse non avrebbero avuto alcun effetto sul recupero degli aiuti controversi.
- 48 Sebbene dopo la scadenza del termine impartito nella lettera di diffida siano stati compiuti alcuni progressi relativamente a tale recupero, ciò nondimeno gli aiuti controversi non sarebbero stati

ancora integralmente recuperati presso nove dei loro beneficiari.

- 49 Di questi nove beneficiari, solo due, vale a dire il Grand Hotel Abi d'Oru e la Timsas, non sarebbero interessati dai ricorsi in cassazione proposti dinanzi alla Corte suprema di cassazione (Italia) avverso le sentenze del 18 maggio 2017 della Corte d'appello di Cagliari.
- 50 Inoltre, la Commissione sostiene che, con dette sentenze, la Corte d'appello di Cagliari avrebbe annullato anche taluni ordini di recupero in forza dei quali i beneficiari avevano già restituito gli aiuti illegittimamente concessi ad essi.
- 51 A tal riguardo, in tali sentenze la Corte d'appello di Cagliari si sarebbe basata sui punti 276 e 277 della sentenza del Tribunale del 20 settembre 2011, Regione autonoma della Sardegna e a./Commissione (T-394/08, T-408/08, T-453/08 e T-454/08, EU:T:2011:493), per riconoscere un legittimo affidamento in capo ai beneficiari interessati. Più in particolare, detti beneficiari non sarebbero stati tenuti a verificare le informazioni fornite dalla Regione autonoma della Sardegna, né la legittimità degli atti adottati da quest'ultima. Di conseguenza, la Corte d'appello di Cagliari, fondandosi sulla sentenza del 19 novembre 1991, Francovich e a. (C-6/90 e C-9/90, EU:C:1991:428), avrebbe dichiarato che la Regione autonoma della Sardegna era tenuta a risarcire i danni subiti dai beneficiari interessati, dal momento che il risarcimento riconosciuto non configurava un aiuto di Stato, conformemente alla sentenza del 27 settembre 1988, Asteris e a. (da 106/87 a 120/87, EU:C:1988:457). Inoltre, detto giudice avrebbe dichiarato che i beneficiari, dal momento che avevano ricevuto gli aiuti controversi in buona fede, erano tenuti a restituire gli interessi sugli importi ricevuti non a partire dalla data di messa a disposizione di detti importi, ma solo dalla data in cui gli ordini di recupero sono stati ad essi notificati.
- 52 Orbene, a parere della Commissione, la Corte d'appello di Cagliari avrebbe fondato le proprie sentenze sul fatto che la Regione autonoma Sardegna aveva adottato un certo numero di atti e di misure che avevano indotto i beneficiari degli aiuti controversi a confidare nella loro compatibilità con il diritto dell'Unione. In tal modo, detto giudice avrebbe fondato la propria sentenza su un concetto di legittimo affidamento «nazionale», che si distinguerebbe dal principio del legittimo affidamento quale principio generale del diritto dell'Unione.
- 53 Alla luce di ciò, la Commissione esprime dubbi in merito alla questione se la Regione autonoma della Sardegna possa essere tenuta a restituire gli interessi calcolati dalla data in cui l'aiuto è stato messo a disposizione del beneficiario interessato fino alla data di notifica dell'ordine di recupero, nonché, se del caso, l'importo del risarcimento eventualmente accordato a tale beneficiario.
- 54 La Commissione aggiunge che, in quindici cause decise dalla Corte d'appello di Cagliari, la Regione autonoma della Sardegna ha proposto ricorso per cassazione dinanzi alla Corte suprema di cassazione deducendo, in particolare, censure relative alla violazione del diritto dell'Unione e alla violazione della sentenza del 29 marzo 2012, Commissione/Italia (C-243/10, non pubblicata, EU:C:2012:182).
- 55 Tale istituzione ricorda che l'obbligo di eseguire detta sentenza incombe a tutti gli organi della Repubblica italiana, ivi compresi i suoi organi giurisdizionali.
- 56 Conformemente alla giurisprudenza della Corte, detti organi giurisdizionali nazionali sarebbero tenuti ad astenersi dall'adottare pronunce contrarie alla decisione 2008/854 e dovrebbero garantire l'esecuzione immediata ed effettiva di tale decisione.
- 57 Per quanto riguarda l'argomento relativo all'asserito legittimo affidamento dei beneficiari sulla

compatibilità degli aiuti controversi con il diritto dell'Unione, la Commissione ricorda che esso sarebbe già stato respinto dalla Corte nella sua sentenza del 29 marzo 2012, Commissione/Italia (C-243/10, non pubblicata, EU:C:2012:182).

- 58 Per quanto concerne la responsabilità dello Stato italiano, riconosciuta dalle sentenze del 18 maggio 2017 della Corte d'appello di Cagliari, la Commissione sostiene che l'articolo 108, paragrafo 3, TFUE non conferirebbe un diritto all'aiuto, né un diritto a un rimborso limitato, ma riconoscerebbe taluni diritti ai concorrenti dei beneficiari dell'aiuto illegittimo.
- 59 La Repubblica italiana contesta l'inadempimento addebitato.
- 60 Tale Stato membro fa valere che la Commissione avrebbe ommesso di esaminare le circostanze decisive ai fini della verifica della sussistenza di un inadempimento. Orbene, la circostanza che una parte degli aiuti controversi non sia ancora stata recuperata non consentirebbe, di per sé, di affermare che non siano state adottate le misure necessarie per il loro recupero.
- 61 Infatti, la Repubblica italiana avrebbe intrapreso le iniziative necessarie per garantire il recupero degli aiuti controversi. In particolare, essa avrebbe tempestivamente adottato i provvedimenti di revoca di tali aiuti e ordinato il loro recupero nei confronti dei beneficiari che non avevano contestato i provvedimenti di revoca di detti aiuti dinanzi al Tribunale amministrativo regionale per la Sardegna. Tale Stato membro avrebbe avviato procedure esecutive nei confronti di detti beneficiari. In tale contesto, nei confronti di tre di essi sarebbe stata addirittura presentata istanza di fallimento. Inoltre, sarebbe stato predisposto un piano di recupero dilazionato, approvato dalla Commissione. Le autorità italiane avrebbero altresì partecipato ai procedimenti dinanzi ai giudici amministrativi e civili aditi dai beneficiari degli aiuti controversi.
- 62 La Repubblica italiana riconosce che, alla data di deposito del suo controricorso, l'importo recuperato in conto capitale ammonterebbe a EUR 8 304 794,26, pari al 60,37% del totale dell'importo originario da recuperare. Nel contempo, tale Stato membro precisa che la percentuale di recupero sarebbe aumentata in modo particolarmente rapido e significativo nei tre anni precedenti e, in particolare, nel corso del 2016, grazie all'attuazione del piano di recupero dilazionato. A seguito dell'attuazione di tale piano, la percentuale di recupero sarebbe infatti salita dal 14% al 52,40%.
- 63 Essendo stata conclusa la procedura di recupero nei confronti di 16 dei 23 beneficiari degli aiuti controversi, tredici di tali beneficiari avrebbero restituito gli aiuti ricevuti, mentre altri tre avrebbero cessato la loro attività. Nel caso dell'impresa Nicos Residence, dichiarata fallita, sarebbe tuttora in corso la procedura di insinuazione nel fallimento da parte dello Stato italiano.
- 64 Pertanto, solo sei beneficiari sarebbero ancora tenuti a restituire gli aiuti illegittimamente ricevuti. Orbene, nei confronti di ciascuno di tali beneficiari si sarebbe proceduto all'iscrizione di un'ipoteca immobiliare o a pignoramenti mobiliari. Soltanto la beneficiaria Timsas non sarebbe stata ancora coinvolta in alcuna procedura esecutiva.
- 65 Nel corso del procedimento precontenzioso, la Repubblica italiana avrebbe agito nel rispetto del principio di leale cooperazione con la Commissione, fornendo a quest'ultima le informazioni nonché i documenti richiesti.
- 66 Ciò premesso, la Repubblica italiana si troverebbe nell'impossibilità assoluta, di carattere temporaneo, di recuperare gli aiuti controversi a causa delle pronunce dei giudici italiani che dispongono la sospensione dell'esecuzione degli ordini nazionali di recupero di tali aiuti. Di

conseguenza, tale Stato membro non potrebbe procedere all'esecuzione forzata sui beni dei beneficiari di detti aiuti. Infatti, l'inadempimento dell'obbligo di eseguire i provvedimenti cautelari stabiliti da un giudice, da un lato, sarebbe soggetto alla sanzione penale prevista all'articolo 650 del codice penale italiano e, dall'altro lato, implicherebbe la responsabilità patrimoniale dell'amministrazione.

- 67 Per quanto riguarda la sospensione della procedura di recupero, disposta dai giudici italiani in pendenza del procedimento relativo alle impugnazioni proposte dinanzi alla Corte avverso la sentenza del Tribunale del 20 settembre 2011, Regione autonoma della Sardegna e a./Commissione (T-394/08, T-408/08, T-453/08 e T-454/08, EU:T:2011:493), la Repubblica italiana sostiene che essa sarebbe stata conforme alla giurisprudenza della Corte che risulta dalla sentenza del 14 dicembre 2000, Masterfoods e HB (C-344/98, EU:C:2000:689).
- 68 Risulterebbe altresì dalla giurisprudenza della Corte, e in particolare dalle ordinanze del presidente della Corte del 6 febbraio 1986, Deufil/Commissione (310/85 R, EU:C:1986:58, punto 22), del 15 giugno 1987, Belgio/Commissione (142/87 R, EU:C:1987:281, punto 26), nonché del 14 dicembre 2011, Alcoa Trasformazioni/Commissione [C-446/10 P(R), non pubblicata, EU:C:2011:829, punto 46], che l'esistenza di mezzi di ricorso interni, che permettano all'impresa beneficiaria di un aiuto di Stato illegittimo di contestare a livello nazionale le misure di recupero, costituirebbe una garanzia che le consentirebbe di evitare il danno grave e irreparabile derivante dalla restituzione dell'aiuto in questione.
- 69 Inoltre, per superare le difficoltà incontrate nell'ambito del recupero degli aiuti controversi, la Repubblica italiana avrebbe adottato una serie di misure straordinarie.
- 70 In particolare, il 9 settembre 2014 essa avrebbe chiesto alla Commissione di intervenire, in qualità di *amicus curiae*, nel procedimento dinanzi al Consiglio di Stato relativo a tale recupero.
- 71 Sebbene tale intervento non sia stato autorizzato, la Commissione avrebbe nondimeno trasmesso un documento contenente le norme applicabili alle procedure nazionali di recupero degli aiuti, che è stato successivamente inserito nel fascicolo della causa pendente dinanzi al suddetto giudice nazionale.
- 72 La Repubblica italiana, nell'informare di un nuovo rinvio della sentenza del Consiglio di Stato, avrebbe reiterato, il 2 febbraio 2015, la sua domanda di intervento della Commissione in qualità di *amicus curiae*. Tuttavia, anche tale domanda sarebbe stata respinta.
- 73 Per quanto riguarda i procedimenti pendenti dinanzi alla Corte suprema di cassazione relativi a quindici ricorsi in cassazione proposti dalle autorità italiane, nei quali sarebbe stata fissata un'udienza il 9 gennaio 2015, la Repubblica italiana ritiene che l'azione della Commissione sia prematura e leda l'autonomia procedurale di tale Stato membro.
- 74 Per quanto concerne la causa relativa alla beneficiaria Timsas, alla data di deposito del controricorso essa sarebbe stata trattenuta in decisione dinanzi alla Corte suprema di cassazione.
- 75 Nella causa riguardante la Grand Hôtel Abi d'Oru, la Corte d'appello di Cagliari avrebbe respinto l'appello proposto da detta impresa con sentenza del 1° ottobre 2018.
- 76 Nella sua replica, la Commissione sostiene che l'intervento in qualità di *amicus curiae* nelle procedure nazionali di recupero di aiuti illegittimi costituirebbe una competenza di tale istituzione prevista all'articolo 29, paragrafo 2, 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).

- 77 La Commissione contesta alla Repubblica italiana di aver violato l'obbligo ad essa incombente di trasmetterle relazioni mensili che attestassero l'esecuzione del piano di recupero dilazionato.
- 78 Per quanto riguarda il fatto, dedotto dalla Repubblica italiana, che la beneficiaria Gimar avrebbe restituito la totalità dell'importo dovuto, la Commissione ritiene che tale restituzione corrispondesse all'importo risultante dalla sentenza della Corte d'appello di Cagliari adottata in violazione del diritto dell'Unione. Di conseguenza, secondo la Commissione, la Gimar dovrebbe ancora restituire, alla data del 30 novembre 2018, un importo pari a EUR 95 115,84.
- 79 La Commissione aggiunge che, per quanto concerne i procedimenti giudiziari relativi al recupero degli aiuti controversi di cui la Timsas ha beneficiato, avendo ricevuto circa il 15% dell'importo totale di questi ultimi, tali procedimenti sarebbero tuttora pendenti.
- 80 In base alle ultime informazioni fornite dalle autorità italiane il 21 dicembre 2018, la percentuale di aiuti recuperati sarebbe pari al 63,72% in conto capitale. Gli interessi da recuperare ammonterebbero a EUR 3 337 684,90.
- 81 La Commissione fa valere che l'argomento della Repubblica italiana vertente sulla circostanza che quest'ultima si troverebbe nell'impossibilità assoluta, di carattere temporaneo, di recuperare gli aiuti controversi sarebbe legato ai ritardi nel recupero causati dalle pronunce dei giudici italiani e, in quanto tale, non potrebbe essere accolto.
- 82 Nella sua controreplica, la Repubblica italiana fornisce informazioni ulteriori in merito al recupero di tali aiuti.
- 83 In particolare, detto Stato membro precisa di essere in grado di recuperare gli aiuti controversi concessi alla beneficiaria Timsas. Infatti, la revoca della sospensione degli ordini di pagamento, decisa con ordinanza del Tribunale civile di Cagliari del 14 febbraio 2019, avrebbe consentito di procedere, il 20 febbraio 2019, all'iscrizione a ruolo della Baia Silvestra, avente causa della Timsas.
- 84 Inoltre, la Repubblica italiana fornisce nove sentenze della Corte suprema di cassazione che hanno accolto i ricorsi in cassazione proposti dalla Regione autonoma della Sardegna avverso le sentenze della Corte d'appello di Cagliari. Con tali sentenze, la Corte suprema di cassazione avrebbe dichiarato che era necessario rispettare il diritto dell'Unione per quanto concerne il recupero degli aiuti controversi e avrebbe negato la possibilità, per i beneficiari, di invocare nella fattispecie il principio del legittimo affidamento.

Giudizio della Corte

- 85 Al fine di accertare se la Repubblica italiana abbia adottato tutte le misure necessarie per conformarsi alla sentenza del 29 marzo 2012, Commissione/Italia (C-243/10, non pubblicata, EU:C:2012:182), si deve verificare se gli importi versati a titolo degli aiuti controversi siano stati restituiti dalle imprese beneficiarie degli stessi.
- 86 In via preliminare, occorre ricordare che dalla giurisprudenza della Corte risulta che lo Stato membro destinatario di una decisione che gli impone di recuperare aiuti illegittimi dichiarati incompatibili con il mercato interno è tenuto, ai sensi dell'articolo 288 TFUE, ad adottare tutte le misure atte ad assicurare l'esecuzione di tale decisione. Esso deve giungere a un effettivo recupero delle somme dovute, al fine di eliminare la distorsione della concorrenza causata dal vantaggio concorrenziale procurato da tali aiuti (sentenza del 14 novembre 2018, Commissione/Grecia,

C-93/17, EU:C:2018:903, punto 68 e giurisprudenza ivi citata).

- 87 Infatti, il recupero di un aiuto illegittimo dichiarato incompatibile con il mercato interno deve avvenire senza indugio e secondo le procedure previste dal diritto nazionale dello Stato membro interessato, a condizione che esse consentano l'esecuzione immediata ed effettiva della decisione della Commissione. A tal fine, gli Stati membri interessati sono tenuti ad adottare tutte le misure previste dai rispettivi ordinamenti giuridici, comprese le misure provvisorie, fatto salvo il diritto dell'Unione (sentenza del 14 novembre 2018, Commissione/Grecia, C-93/17, EU:C:2018:903, punto 69 e giurisprudenza ivi citata).
- 88 Va anzitutto precisato che, per quanto riguarda il procedimento per inadempimento ai sensi dell'articolo 260, paragrafo 2, TFUE, occorre assumere come data di riferimento per valutare l'esistenza di un inadempimento siffatto quella della scadenza del termine fissato nella lettera di diffida emessa a norma di tale disposizione (sentenza del 14 novembre 2018, Commissione/Grecia, C-93/17, EU:C:2018:903, punto 73 e giurisprudenza ivi citata).
- 89 Nel caso di specie, come ricordato al punto 25 della presente sentenza, dato che la Commissione ha inviato alla Repubblica italiana una lettera di diffida l'11 luglio 2014, conformemente al procedimento previsto all'articolo 260, paragrafo 2, TFUE, la data di riferimento menzionata al punto precedente è quella in cui è scaduto il termine fissato in detta lettera, ossia l'11 settembre 2014.
- 90 In proposito, la Commissione ha precisato, in tale lettera di diffida, che solo l'8% degli aiuti controversi era stato recuperato e che tale recupero non era tuttora avvenuto nei confronti di 20 beneficiari di detti aiuti, il che corrispondeva a un importo pari ad EUR 12 681 045 in conto capitale. Tale situazione sarebbe rimasta invariata alla data dell'11 settembre 2014.
- 91 Inoltre, la Repubblica italiana ha riconosciuto, nel suo controricorso del 20 novembre 2018, che, a tale data, l'importo in conto capitale recuperato ammontava a EUR 8 304 794,26, vale a dire al 60,37% del totale dell'importo iniziale da recuperare.
- 92 Ne consegue che, oltre quattro anni dopo la data di scadenza del termine fissato nella lettera di diffida, l'11 settembre 2014, una parte rilevante di detti aiuti non era stata ancora recuperata.
- 93 In tali condizioni, senza che sia necessario pronunciarsi sull'esatto importo di aiuti controversi effettivamente recuperato alla data della scadenza del termine fissato in detta lettera di diffida, si deve constatare che, a tale data, detti aiuti non sono stati integralmente recuperati.
- 94 In particolare, dal fascicolo sottoposto alla Corte risulta che a tale data non erano stati recuperati gli aiuti illegittimamente concessi alla Timsas, beneficiaria di oltre il 15% dell'importo totale degli aiuti controversi.
- 95 La Repubblica italiana deduce più argomenti per giustificare tale ritardo nel recupero di detti aiuti.
- 96 Anzitutto, tale Stato membro sostiene che solo una parte di detti aiuti non sarebbe stata recuperata, dato che le autorità italiane avrebbero intrapreso le azioni necessarie al fine di garantire il recupero degli importi dovuti a titolo di detti aiuti.
- 97 In particolare, la Regione autonoma della Sardegna avrebbe predisposto un piano di recupero dilazionato degli aiuti controversi, accettato dalla Commissione, in base al quale i versamenti mensili dovevano essere effettuati a partire dal mese di novembre 2015 fino al 31 ottobre 2016.

- 98 A tal riguardo, occorre constatare che, nei limiti in cui, come risulta dai punti 91 e 92 della presente sentenza, una parte rilevante degli aiuti controversi non è stata recuperata, e ciò nonostante l'adozione, dopo la data di scadenza del termine fissato nella lettera di diffida, ossia dopo l'11 settembre 2014, del piano di recupero dilazionato menzionato al punto precedente, la Repubblica italiana non può sostenere di aver adottato tutte le misure necessarie ai fini dell'esecuzione della sentenza del 29 marzo 2012, Commissione/Italia (C-243/10, non pubblicata, EU:C:2012:182) (v., per analogia, sentenza del 14 novembre 2018, Commissione/Grecia, C-93/17, EU:C:2018:903, punti 113 e 114).
- 99 Infatti, dalla giurisprudenza della Corte risulta che lo Stato membro interessato deve garantire il recupero integrale dell'importo degli aiuti illegittimi, o la liquidazione dell'impresa beneficiaria di tali aiuti e la cessazione definitiva dell'attività di quest'ultima, qualora un tale recupero rimanga impossibile nel corso della procedura fallimentare (v., in tal senso, sentenze del 17 gennaio 2018, Commissione/Grecia, C-363/16, EU:C:2018:12, punto 42, e del 14 novembre 2018, Commissione/Grecia, C-93/17, EU:C:2018:903, punto 112).
- 100 Orbene, nel caso di specie, la Repubblica italiana non ha dimostrato che il recupero integrale degli importi concessi a titolo degli aiuti controversi sarebbe impossibile a causa della situazione dei beneficiari di tali aiuti dichiarati falliti.
- 101 Secondo la giurisprudenza della Corte, l'unico mezzo difensivo che uno Stato membro può opporre a un ricorso per inadempimento, avente ad oggetto l'esecuzione di una decisione della Commissione che dispone l'eliminazione e il recupero di un aiuto illegittimamente concesso da uno Stato membro, è quello dell'impossibilità assoluta di dare corretta esecuzione a tale decisione (v., in tal senso, sentenze del 29 marzo 2012, Commissione/Italia, C-243/10, non pubblicata, EU:C:2012:182, punto 40, e del 9 novembre 2017, Commissione/Grecia, C-481/16, non pubblicata, EU:C:2017:845, punto 28).
- 102 È vero che, a tal riguardo, la Repubblica italiana solleva altresì un argomento vertente sull'«impossibilità assoluta, di carattere temporaneo», di recuperare gli aiuti controversi e di eseguire la sentenza del 29 marzo 2012, Commissione/Italia (C-243/10, non pubblicata, EU:C:2012:182), a causa delle pronunce dei giudici italiani che hanno disposto la sospensione dell'esecuzione degli ordini nazionali di recupero di tali aiuti o l'annullamento di detti ordini.
- 103 Tuttavia, tale argomento è già stato esaminato e respinto dalla Corte nella sentenza del 29 marzo 2012, Commissione/Italia (C-243/10, non pubblicata, EU:C:2012:182). In tale sentenza, la Corte ha dichiarato che i giudici nazionali potrebbero disporre una tale sospensione dell'esecuzione degli ordini nazionali di recupero soltanto a condizione che siano rispettati i criteri enunciati dalla giurisprudenza della Corte e, in particolare, dalle sentenze del 21 febbraio 1991, Zuckerfabrik Süderdithmarschen e Zuckerfabrik Soest (C-143/88 e C-92/89, EU:C:1991:65), e del 9 novembre 1995, Atlanta Fruchthandels-gesellschaft e a. (I) (C-465/93, EU:C:1995:369). In particolare, una siffatta sospensione dovrebbe essere giustificata da argomenti volti a dimostrare l'invalidità della decisione della Commissione che ordina il recupero degli aiuti illegittimi e incompatibili con il mercato interno.
- 104 Orbene, nel caso di specie, poiché il Tribunale, con la sentenza del 20 settembre 2011, Regione autonoma della Sardegna e a./Commissione (T-394/08, T-408/08, T-453/08 e T-454/08, EU:T:2011:493), ha respinto i ricorsi volti all'annullamento della decisione 2008/854 e la Corte ha confermato tale rigetto con la sentenza del 13 giugno 2013, HGA e a./Commissione (da C-630/11 P a C-633/11 P, EU:C:2013:387), i giudici italiani non possono concedere alcuna sospensione degli

ordini nazionali di recupero degli aiuti controversi.

- 105 Del resto, quanto al fatto che la Repubblica italiana invoca difficoltà nell'esecuzione degli ordini di recupero degli aiuti controversi a causa dei procedimenti pendenti dinanzi ai diversi giudici di tale Stato membro e concernenti detti ordini, è sufficiente ricordare che, in base a una giurisprudenza della Corte, uno Stato membro non può eccepire disposizioni, prassi o situazioni del suo ordinamento giuridico interno per giustificare l'inosservanza degli obblighi derivanti dal diritto dell'Unione (sentenza del 17 settembre 2015, Commissione/Italia, C-367/14, non pubblicata, EU:C:2015:611, punto 51).
- 106 Infine, per quanto riguarda l'asserito legittimo affidamento, in capo ai beneficiari degli aiuti controversi, sulla compatibilità di questi ultimi con il diritto dell'Unione, fatto valere dai giudici italiani per giustificare l'annullamento degli ordini nazionali di recupero o per limitare l'ammontare degli interessi sugli importi percepiti a titolo di tali aiuti, la Corte ha già dichiarato, al punto 47 della sentenza del 29 marzo 2012, Commissione/Italia (C-243/10, non pubblicata, EU:C:2012:182), che un siffatto argomento non può essere validamente addotto, dallo Stato membro interessato, nell'ambito di un ricorso per inadempimento avente ad oggetto l'attuazione di una decisione della Commissione che ordina il recupero degli aiuti illegittimi.
- 107 Dalle considerazioni che precedono risulta che la Repubblica italiana non può validamente sostenere di aver adottato tutte le misure necessarie al fine di eseguire la procedura di recupero degli aiuti controversi. Pertanto, la sentenza del 29 marzo 2012, Commissione/Italia (C-243/10, non pubblicata, EU:C:2012:182), che ha accertato l'inadempimento, rimane, alla data dell'11 settembre 2014, non eseguita.
- 108 Di conseguenza si deve dichiarare che la Repubblica italiana, non avendo adottato, entro la data in cui è scaduto il termine impartito nella lettera di diffida emessa l'11 luglio 2014 dalla Commissione, tutte le misure necessarie all'esecuzione della sentenza del 29 marzo 2012, Commissione/Italia (C-243/10, non pubblicata, EU:C:2012:182), è venuta meno agli obblighi ad essa incombenti in virtù dell'articolo 260, paragrafo 1, TFUE.

Sulle sanzioni pecuniarie

Argomenti delle parti

- 109 Per quanto riguarda l'importo delle sanzioni pecuniarie, la Commissione si basa sulla sua comunicazione SEC(2005) 1658, del 12 dicembre 2005, intitolata «Applicazione dell'articolo [260 TFUE]» (GU 2007, C 126, pag. 15), come aggiornata dalla sua comunicazione, del 15 dicembre 2017, intitolata «Aggiornamento dei dati utilizzati per il calcolo delle somme forfettarie e delle penalità che la Commissione propone alla [Corte] nell'ambito dei procedimenti d'infrazione» (GU 2017, C 431, pag. 3).
- 110 La Commissione sostiene che la gravità dell'infrazione del diritto dell'Unione, commessa dalla Repubblica italiana, sarebbe dimostrata dal fatto che dieci anni dopo l'adozione della decisione 2008/854 i progressi nel recupero degli aiuti controversi rimarrebbero estremamente lenti e poco rilevanti.
- 111 Tale istituzione riconosce che il piano di recupero dilazionato del dicembre 2015, sebbene non completamente e non correttamente eseguito, ha permesso di recuperare circa EUR 6,3 milioni di euro tra il 2015 e il 2016, ossia quasi la metà dell'intero importo degli aiuti controversi.

- 112 Tuttavia, in base alle ultime informazioni comunicate dalla Repubblica italiana nel luglio 2018, resterebbero da recuperare EUR 6 031 626,47, ossia il 47,4% dell'importo totale concesso in conto capitale.
- 113 Per quanto concerne il coefficiente di gravità da adottare ai fini di una sanzione pecuniaria, la Commissione ricorda, da un lato, che nella causa che ha dato luogo alla sentenza del 17 novembre 2011, Commissione/Italia (C-496/09, EU:C:2011:740), sarebbe stato applicato un coefficiente 8. Dall'altro lato, la presente causa sarebbe caratterizzata da circostanze attenuanti, ossia le modifiche legislative procedurali adottate dal legislatore italiano al fine di aumentare l'efficacia del recupero degli aiuti controversi, l'inferiore importo degli aiuti da recuperare nell'ambito della presente causa rispetto a quello oggetto di detta sentenza, nonché il fatto che, nel caso di specie, gli aiuti da recuperare rientrerebbero in un solo settore di attività economica e in una sola regione della Repubblica italiana.
- 114 Per quanto riguarda la causa da cui ha avuto origine la sentenza del 13 maggio 2014, Commissione/Spagna (C-184/11, EU:C:2014:316), la Commissione avrebbe applicato un coefficiente 9 per una fattispecie di mancata esecuzione di sei decisioni di tale istituzione relative al mancato recupero di aiuti illegittimi concessi ai Paesi Baschi. Tuttavia, in detta causa non sarebbe esistita alcuna circostanza attenuante, vi sarebbe stata una circostanza aggravante e l'importo degli aiuti da recuperare sarebbe stato molto più elevato di quello di cui trattasi nella presente causa.
- 115 Nella causa da cui ha avuto origine la sentenza del 17 settembre 2015, Commissione/Italia (C-367/14, non pubblicata, EU:C:2015:611), la Commissione avrebbe applicato un coefficiente di gravità 7, poiché la Repubblica italiana sarebbe stata oggetto di più procedimenti di infrazione in materia di aiuti di Stato. Nel contempo, la Commissione aggiunge che, nella presente causa, l'importo degli aiuti da recuperare sarebbe sostanzialmente inferiore e l'importo già recuperato sarebbe superiore a quello di cui trattavasi nella causa oggetto della predetta sentenza.
- 116 Nell'ambito della presente causa, la Commissione constata la presenza di una circostanza attenuante, ossia il fatto che la Regione autonoma della Sardegna si sarebbe sforzata di recuperare gli aiuti controversi elaborando un piano di recupero dilazionato di questi ultimi.
- 117 Alla luce di tali considerazioni, la Commissione ritiene appropriato fissare un coefficiente di gravità dell'infrazione pari a 4.
- 118 Per quanto riguarda il coefficiente di durata dell'infrazione per il calcolo della penalità, la Commissione osserva, a titolo indicativo, che la durata di tale infrazione a partire dalla data in cui è stata pronunciata la sentenza che ha accertato l'inadempimento fino alla data in cui la Commissione ha deciso di adire la Corte sarebbe di 75 mesi. Pertanto, dovrebbe essere applicato un coefficiente relativo alla durata pari al valore massimo, ossia 3.
- 119 Per quanto riguarda la somma forfettaria, tenuto conto del coefficiente di gravità 4 nonché del «fattore n» fissato per l'Italia, la somma forfettaria da applicare dovrebbe essere calcolata moltiplicando un importo giornaliero di EUR 13 892 per il numero di giorni durante i quali l'infrazione si è protratta, con un minimo di EUR 8 715 000.
- 120 La Repubblica italiana replica che la penalità e la somma forfettaria non dovrebbero essere cumulate. Dato che tali due sanzioni sarebbero alternative, conformemente all'articolo 260, paragrafo 2, TFUE, il loro cumulo dovrebbe essere escluso in linea di principio, a meno che la Commissione dimostri la necessità di applicare tali sanzioni ai fini dell'integrale esecuzione della sentenza del 29 marzo 2012, Commissione/Italia (C-243/10, non pubblicata, EU:C:2012:182).

- 121 In considerazione del fatto che i due organi giurisdizionali italiani, ossia la Corte suprema di cassazione e la Corte d'appello di Cagliari, partecipano attivamente, allo stadio attuale, al recupero degli aiuti controversi, non potrebbe essere applicata alcuna penalità e, a maggior ragione, alcuna somma forfettaria.
- 122 L'importo delle sanzioni richiesto dalla Commissione sarebbe in ogni caso sproporzionato.
- 123 A tal riguardo, la Repubblica italiana sostiene che gli aiuti controversi riguarderebbero solo un numero limitato di imprese alberghiere sarde e che l'asserita distorsione della concorrenza sarebbe quindi circoscritta al solo settore alberghiero locale.
- 124 La Commissione, applicando un coefficiente di gravità dell'infrazione 4, non terrebbe conto del recupero degli aiuti controversi al quale si è già proceduto fino a concorrenza di oltre il 60% dell'importo totale degli stessi, né delle misure adottate in materia di esecuzione degli ordini di recupero né di quelle destinate ad accelerare i procedimenti giudiziari in proposito.
- 125 Di conseguenza, la Repubblica italiana ritiene che il coefficiente di gravità non dovrebbe essere fissato a 4, bensì a 1.
- 126 Per quanto riguarda il coefficiente di durata dell'infrazione, ad avviso di tale Stato membro la Commissione avrebbe dovuto tener conto del fatto che essa ha approvato, nel novembre 2015, il piano di recupero dilazionato degli aiuti controversi.
- 127 La durata dell'infrazione sarebbe di 19 mesi e, di conseguenza, il relativo coefficiente dovrebbe essere fissato a 1,9.
- 128 La Repubblica italiana aggiunge che una penalità decrescente consentirebbe alla Commissione di valutare lo stato di avanzamento delle misure di esecuzione della sentenza del 29 marzo 2012, Commissione/Italia (C-243/10, non pubblicata, EU:C:2012:182), in considerazione della situazione emergente nel corso del periodo di cui trattasi.
- 129 Nella sua replica, la Commissione menziona numerosi inadempimenti, ai sensi dell'articolo 260, paragrafo 2, TFUE, da parte della Repubblica italiana nel settore degli aiuti di Stato, i quali giustificerebbero l'imposizione di una sanzione sufficientemente persuasiva.
- 130 Inoltre, la Commissione sottolinea che se la natura dell'infrazione fosse puramente locale, le misure oggetto della decisione 2008/854 non sarebbero state probabilmente qualificate come aiuti di Stato incompatibili con il mercato interno.
- 131 Per quanto riguarda i progressi effettuati dalla Repubblica italiana nel processo di recupero degli aiuti controversi, tale istituzione aggiunge che essi non sarebbero stati né significativi né costanti, rimanendo da recuperare il 36% dell'importo totale di tali aiuti, maggiorato degli interessi. Ad avviso della Commissione, la penalità dovrebbe essere fissa e non decrescente, in quanto il recupero degli aiuti controversi sarebbe possibile in tempi brevi.
- 132 Nella sua controreplica, la Repubblica italiana ribatte che la Commissione non avrebbe in alcun modo dimostrato che ad essa sarebbero addebitabili numerosi inadempimenti. Inoltre, tale Stato membro ribadisce il suo argomento relativo ai progressi nel recupero degli aiuti controversi e sottolinea nuovamente l'importanza dell'approvazione, da parte della Commissione, del piano di recupero dilazionato di detti aiuti.
- 133 Detto Stato membro rileva che l'argomento della Commissione secondo cui il recupero degli aiuti

controversi sarebbe possibile in tempi brevi si porrebbe in contrasto con un'altra affermazione di tale istituzione, ossia che il contenzioso pendente dinanzi ai giudici italiani relativo al recupero sarebbe lungi dall'essere definito.

Giudizio della Corte

- 134 Si deve ricordare, in via preliminare, che il procedimento previsto dall'articolo 260, paragrafo 2, TFUE ha lo scopo di indurre uno Stato membro inadempiente a eseguire una sentenza per inadempimento garantendo con ciò l'applicazione effettiva del diritto dell'Unione e che le misure previste da tale disposizione, e cioè la somma forfettaria e la penalità, mirano entrambe a questo stesso obiettivo (sentenza del 17 settembre 2015, Commissione/Italia, C-367/14, non pubblicata, EU:C:2015:611, punto 85 e giurisprudenza ivi citata).
- 135 Spetta alla Corte determinare, in ciascuna causa e in funzione delle circostanze del caso di specie di cui è investita, nonché del livello di persuasione e di dissuasione che le sembra necessario, le sanzioni pecuniarie adeguate per garantire l'esecuzione più rapida possibile della sentenza che abbia precedentemente constatato un inadempimento e prevenire la reiterazione di analoghe infrazioni del diritto dell'Unione (sentenza del 17 settembre 2015, Commissione/Italia, C-367/14, non pubblicata, EU:C:2015:611, punto 86 e giurisprudenza ivi citata).
- 136 Pertanto, le proposte della Commissione non possono vincolare la Corte e costituiscono soltanto un utile punto di riferimento. Parimenti, orientamenti quali quelli contenuti nelle comunicazioni della Commissione non vincolano la Corte, ma contribuiscono a garantire la trasparenza, la prevedibilità e la certezza del diritto in merito all'azione condotta da tale istituzione (sentenza del 17 settembre 2015, Commissione/Italia, C-367/14, non pubblicata, EU:C:2015:611, punto 87 e giurisprudenza ivi citata).

Sulla penalità

- 137 Secondo la giurisprudenza della Corte, l'irrogazione di una penalità è giustificata, in linea di principio, soltanto se l'inadempimento relativo alla mancata esecuzione di una precedente sentenza perdura fino all'esame dei fatti da parte della Corte (sentenza del 14 novembre 2018, Commissione/Grecia, C-93/17, EU:C:2018:903, punto 108 e giurisprudenza ivi citata).
- 138 Nel caso di specie, la Repubblica italiana sostiene che, alla data dell'esame dei fatti da parte della Corte, essa avrebbe dato esecuzione alla maggior parte degli impegni derivanti tanto dalla decisione 2008/854 quanto dalla sentenza del 29 marzo 2012, Commissione/Italia (C-243/10, non pubblicata, EU:C:2012:182).
- 139 Infatti, da un lato, tale Stato membro fa valere, nella sua controreplica, di aver recuperato il 63,74% dell'importo totale in conto capitale degli aiuti controversi, o il 60,61% di tale importo in conto capitale maggiorato degli interessi dovuti. In proposito esso aggiunge che le ultime pronunce dei giudici italiani, menzionate ai punti 83 e 84 della presente sentenza, dimostrerebbero i notevoli sforzi compiuti da detto Stato membro al fine di recuperare gli aiuti controversi.
- 140 Dall'altro lato, con lettera del 26 settembre 2019, pervenuta alla Corte il 30 settembre 2019, la Repubblica italiana ha comunicato alla Corte, in risposta alla sua domanda, che la percentuale degli aiuti controversi recuperati, al 15 settembre 2019, corrisponderebbe al 77% dell'importo totale in conto capitale degli stessi, maggiorato degli interessi.
- 141 Inoltre, nel corso dell'udienza di discussione dinanzi alla Corte, tale Stato membro ha fornito

informazioni ulteriori in merito ai progressi nel recupero degli aiuti controversi.

- 142 Più precisamente, la Repubblica italiana ha informato la Corte che il 14 ottobre 2019 la società debitrice Baia Silvélla, ex Timsas, avrebbe versato l'importo di EUR 1 304 700 a titolo di restituzione dell'aiuto che le era stato illegittimamente accordato.
- 143 Tale Stato membro ha altresì prodotto una tabella nella quale è dettagliato lo stato di recupero degli aiuti controversi al 18 ottobre 2019. Come risulta da tale tabella, l'89% dell'importo totale in conto capitale di tali aiuti sarebbe stato recuperato, vale a dire l'83% di tale importo in conto capitale maggiorato degli interessi.
- 144 In tali condizioni, occorre rilevare che, alla data dell'esame dei fatti da parte della Corte, la Repubblica italiana ha proceduto solo ad un'esecuzione parziale dell'obbligo di recupero degli aiuti controversi. I pagamenti effettuati dai beneficiari di questi ultimi, menzionati ai punti 140, 142 e 143 della presente sentenza, non garantiscono il recupero integrale di detti aiuti.
- 145 Pertanto, la Repubblica italiana non può sostenere di aver adottato, alla data dell'esame dei fatti da parte della Corte, tutte le misure necessarie ai fini dell'esecuzione della sentenza del 29 marzo 2012, Commissione/Italia (C-243/10, non pubblicata, EU:C:2012:182).
- 146 Ciò premesso, la condanna della Repubblica italiana al versamento di una penalità costituisce un mezzo finanziario appropriato al fine di indurre quest'ultima ad adottare le misure necessarie per porre fine all'inadempimento accertato e per garantire la completa esecuzione di tale sentenza.
- 147 La penalità deve essere stabilita in funzione del grado di persuasione necessario affinché lo Stato membro che ha omesso di eseguire una sentenza che constata un inadempimento modifichi il proprio comportamento e ponga fine all'infrazione addebitata (sentenza del 14 novembre 2018, Commissione/Grecia, C-93/17, EU:C:2018:903, punto 117 e giurisprudenza ivi citata).
- 148 Nell'esercizio del suo potere discrezionale in materia, spetta alla Corte fissare la penalità in modo tale che essa sia, da una parte, adeguata alle circostanze e, dall'altra, proporzionata all'inadempimento accertato nonché alla capacità finanziaria dello Stato membro interessato (sentenza del 14 novembre 2018, Commissione/Grecia, C-93/17, EU:C:2018:903, punto 118 e giurisprudenza ivi citata).
- 149 Nel fissare l'importo della penalità, i criteri di base da prendere in considerazione per garantire la natura coercitiva di quest'ultima, ai fini di un'applicazione uniforme ed effettiva del diritto dell'Unione, sono, in linea di principio, la gravità dell'infrazione, la durata della stessa e la capacità finanziaria dello Stato membro in questione. Per l'applicazione di tali criteri si deve tener conto, in particolare, delle conseguenze della mancata esecuzione sugli interessi privati e pubblici, nonché dell'urgenza che lo Stato membro interessato si conformi ai propri obblighi (sentenza del 14 novembre 2018, Commissione/Grecia, C-93/17, EU:C:2018:903, punto 120 e giurisprudenza ivi citata).
- 150 In primo luogo, per quanto riguarda la gravità dell'infrazione, occorre ricordare il carattere fondamentale delle disposizioni del Trattato in materia di aiuti di Stato (v., in tal senso, sentenza del 14 novembre 2018, Commissione/Grecia, C-93/17, EU:C:2018:903, punto 121).
- 151 L'importanza delle disposizioni dell'Unione violate in un caso come quello di specie si riflette segnatamente nel fatto che, restituendo gli aiuti dichiarati illegittimi e incompatibili con il mercato interno, viene eliminata la distorsione della concorrenza causata dal vantaggio concorrenziale

procurato da questi ultimi e che, mediante detta restituzione, il beneficiario perde il vantaggio di cui aveva illegittimamente goduto sul mercato rispetto ai suoi concorrenti (v., per analogia, sentenza del 14 novembre 2018, Commissione/Grecia, C-93/17, EU:C:2018:903, punto 123).

- 152 Per quanto riguarda l'inadempimento accertato nella presente causa, occorre ricordare, anzitutto, che invero la Repubblica italiana non ha recuperato integralmente l'importo in conto capitale degli aiuti controversi, maggiorato degli interessi. Tuttavia, come risulta dalle informazioni comunicate alla Corte da tale Stato membro, una parte rilevante di tali aiuti e degli interessi dovuti è stata recuperata.
- 153 Inoltre, sebbene gli aiuti controversi siano stati concessi a favore di imprese situate soltanto in Sardegna e unicamente a quelle attive sul mercato dell'industria alberghiera, ciò non toglie che, come rilevato dalla Commissione al punto 47 della decisione 2008/854, i finanziamenti concessi al settore turistico nel caso di specie rischiano di incidere sugli scambi all'interno dell'Unione, dato che taluni alberghi interessati hanno una clientela tanto italiana quanto internazionale.
- 154 Occorre poi tener conto dell'importo piuttosto rilevante degli aiuti controversi, vale a dire, come risulta dal fascicolo di cui dispone la Corte, circa EUR 13,7 milioni.
- 155 Infine, il fatto che la Regione autonoma della Sardegna abbia cooperato con la Commissione e abbia predisposto un piano di recupero dilazionato degli aiuti controversi, approvato da tale istituzione, costituisce una circostanza attenuante, sebbene l'esecuzione di tale piano non abbia consentito di recuperare integralmente detti aiuti.
- 156 In secondo luogo, per quanto riguarda la durata della violazione, essa deve essere calcolata prendendo in considerazione il momento in cui la Corte valuta i fatti, e non quello in cui quest'ultima viene adita dalla Commissione (sentenza del 14 novembre 2018, Commissione/Grecia, C-93/17, EU:C:2018:903, punto 130 e giurisprudenza ivi citata).
- 157 Alla luce di ciò, poiché la Repubblica italiana non è stata in grado di dimostrare di aver posto fine all'inadempimento del suo obbligo di dare completa esecuzione alla sentenza del 29 marzo 2012, Commissione/Italia (C-243/10, non pubblicata, EU:C:2012:182), si deve ritenere che detto inadempimento perduri da oltre sette anni dalla data di pronuncia della sentenza che lo ha accertato, il che rappresenta una durata considerevole.
- 158 In terzo luogo, per quanto riguarda la capacità finanziaria dello Stato membro interessato, dalla giurisprudenza della Corte risulta che occorre tenere conto dell'evoluzione recente del prodotto interno lordo (PIL) di uno Stato membro, quale essa si presenta alla data dell'esame dei fatti da parte della Corte (sentenza del 14 novembre 2018, Commissione/Grecia, C-93/17, EU:C:2018:903, punto 134 e giurisprudenza ivi citata).
- 159 Si deve pertanto tener conto del fatto, da un lato, che il PIL della Repubblica italiana è diminuito durante il 2008, il 2009, il 2012 e il 2013 e, dall'altro lato, che dal 2015 tale PIL è in aumento ed è pari allo 0,8% nel 2018.
- 160 Per quanto riguarda la periodicità della penalità, occorre constatare che, tenuto conto del notevole stato di avanzamento del recupero degli aiuti controversi, risulta che la Repubblica italiana sarà in grado di dare completa esecuzione, entro tempi brevi, alla decisione 2008/854 e, pertanto, alla sentenza del 29 marzo 2012, Commissione/Italia (C-243/10, non pubblicata, EU:C:2012:182).
- 161 Ciò premesso, si deve condannare la Repubblica italiana al pagamento di una penalità giornaliera e

respingere la sua domanda volta a che la penalità sia decrescente.

- 162 Alla luce delle considerazioni che precedono, occorre condannare tale Stato membro al pagamento di una penalità di EUR 80 000 per ogni giorno di ritardo nell'attuazione delle misure necessarie per conformarsi alla sentenza che ha accertato l'inadempimento, a decorrere dalla data della pronuncia della presente sentenza e fino alla data di completa esecuzione di detta sentenza.

Sulla somma forfettaria

- 163 In via preliminare va ricordato che la Corte è legittimata, nell'esercizio del potere discrezionale che le è conferito nel settore interessato, ad imporre, cumulativamente, una penalità ed una somma forfettaria (sentenza del 14 novembre 2018, Commissione/Grecia, C-93/17, EU:C:2018:903, punto 153 e giurisprudenza ivi citata).
- 164 La condanna al pagamento di una somma forfettaria e la fissazione dell'eventuale importo di detta somma devono restare correlati, in ciascun caso di specie, al complesso degli elementi rilevanti relativi tanto alle caratteristiche dell'inadempimento accertato quanto all'atteggiamento specifico dello Stato membro interessato dal procedimento avviato in base all'articolo 260 TFUE. A tal proposito, quest'ultimo attribuisce alla Corte un ampio potere discrezionale nel decidere in merito all'irrogazione o meno di una siffatta sanzione e nel determinarne eventualmente l'importo (sentenza del 14 novembre 2018, Commissione/Grecia, C-93/17, EU:C:2018:903, punto 154 e giurisprudenza ivi citata).
- 165 Nella presente causa, il complesso degli elementi di diritto e di fatto, che hanno condotto all'accertamento dell'inadempimento, costituiscono un indizio nel senso che la prevenzione effettiva della futura reiterazione di infrazioni analoghe al diritto dell'Unione è tale da richiedere l'adozione di una misura dissuasiva come l'imposizione di una somma forfettaria.
- 166 Le circostanze del caso di specie di cui occorre tenere conto discendono, in particolare, dalle considerazioni esposte ai punti da 150 a 159 della presente sentenza, relative alla gravità e alla durata dell'infrazione nonché alla capacità finanziaria dello Stato membro di cui trattasi.
- 167 Alla luce dell'insieme delle considerazioni che precedono, costituisce un'equa valutazione delle circostanze di specie la fissazione a EUR 7 500 000 dell'importo della somma forfettaria che la Repubblica italiana dovrà pagare.

Sulle spese

- 168 Ai sensi dell'articolo 138, paragrafo 1, del regolamento di procedura della Corte, la parte soccombente è condannata alle spese se ne è stata fatta domanda. Poiché la Commissione ha concluso per la condanna della Repubblica italiana al pagamento delle spese e l'inadempimento è stato constatato, occorre condannare tale Stato membro alle spese.

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

- 1) La Repubblica italiana, non avendo adottato, alla data di scadenza del termine fissato nella lettera di diffida emessa l'11 luglio 2014 dalla Commissione europea, tutte le misure che comporta l'esecuzione della sentenza del 29 marzo 2012, Commissione/Italia (C-243/10, non pubblicata, EU:C:2012:182), è venuta meno agli obblighi ad essa incombenti in forza dell'articolo 260, paragrafo 1, TFUE.**

- 2) **La Repubblica italiana è condannata a versare alla Commissione europea una penalità di importo pari a EUR 80 000 per ogni giorno a decorrere dalla pronuncia della presente sentenza fino alla data di completa esecuzione della sentenza del 29 marzo 2012, Commissione/Italia (C-243/10, non pubblicata, EU:C:2012:182).**
- 3) **La Repubblica italiana è condannata a versare alla Commissione europea una somma forfettaria di importo pari a EUR 7 500 000.**
- 4) **La Repubblica italiana è condannata alle spese.**

Safjan

Bay Larsen

Toader

Così deciso e pronunciato a Lussemburgo il 12 marzo 2020.

Il cancelliere

Il presidente della Sesta
Sezione

A. Calot Escobar

M. Safjan

* Lingua processuale: l'italiano.