SENTENZA DEL TRIBUNALE (Quarta Sezione)

11 luglio 2007 *

Nella causa T-167/04,

Asklepios Kliniken GmbH, con sede in Königstein-Falkenstein (Germania), rappresentata dall'avv. K. Füßer,

ricorrente,

contro

Commissione delle Comunità europee, rappresentata dai sigg. V. Kreuschitz e M. Niejahr, in qualità di agenti,

convenuta,

sostenuta da

Repubblica federale di Germania, rappresentata inizialmente dal sig. C.-D. Quassowski e dalla sig.ra A. Tiemann, successivamente dal sig. W.-D. Plessing e dalla sig.ra C. Schulze-Bahr, in qualità di agenti,

* Lingua processuale: il tedesco.

e da

Regno Unito di Gran Bretagna e Irlanda del Nord, rappresentato inizialmente dal sig. M. Bethell, successivamente dalle sig.re C. Gibbs e E. O'Neill, in qualità di agenti,

intervenienti,

avente ad oggetto una domanda diretta a far dichiarare, ai sensi dell'art. 232 CE, che la Commissione, non avendo adottato una decisione ai sensi dell'art. 4, nn. 2, 3 o 4, del regolamento (CE) del Consiglio 22 marzo 1999, n. 659, recante modalità di applicazione dell'art.[88] CE (GU L 83, pag. 1), sulla denuncia presentata dalla ricorrente in merito alla concessione di presunti aiuti illegali a favore di ospedali appartenenti al settore pubblico in Germania, è venuta meno agli obblighi ad essa incombenti ai sensi dell'art. 88 CE nonché degli artt. 10, n. 1, e 13, n. 1, del regolamento n. 659/1999,

IL TRIBUNALE DI PRIMO GRADO
DELLE COMUNITÀ EUROPEE (Quarta Sezione),

composto dal sig. H. Legal, presidente, dalla sig.ra I. Wiszniewska-Białecka e dal sig. E. Moavero Milanesi, giudici,

cancelliere: sig.ra K. Andová, amministratore

vista la fase scritta del procedimento e in seguito alla trattazione orale dell'8 marzo 2007,

ha pronunciato la seguente

Sentenza

Contesto normativo

1 L'art. 4 del regolamento (CE) del Consiglio 22 marzo 1999, n. 659, recante modalità di applicazione dell'art. [88] CE (GU L 83, pag. 1), dispone quanto segue:

«1. La Commissione procede all'esame della notifica non appena questa le è pervenuta. (…), la Commissione adotta una decisione a norma dei nn. 2, 3 o 4.

2. La Commissione, se dopo un esame preliminare constata che la misura notificata non costituisce aiuto, lo dichiara mediante una decisione.

3. La Commissione, se dopo un esame preliminare constata che non sussistono dubbi in ordine alla compatibilità con il mercato comune della misura notificata, nei limiti in cui essa rientri nell'ambito di applicazione dell'art. [87], n. 1, (CE), la dichiara compatibile con il mercato comune (…). La decisione specifica quale sia la deroga applicata a norma del trattato.

4. La Commissione, se dopo un esame preliminare constata che sussistono dubbi in ordine alla compatibilità con il mercato comune della misura notificata, decide di avviare il procedimento ai sensi dell'art. [88], n. 2, (CE) (…)».

2 L'art. 10, n. 1, del regolamento n. 659/1999 così prevede:

«La Commissione esamina senza indugio le informazioni di cui sia eventualmente in possesso, in merito a presunti aiuti illegali, da qualsiasi fonte esse provengano».

3 Ai termini dell'art. 11, n. 1, del regolamento n. 659/1999:

«Dopo aver dato allo Stato membro interessato l'opportunità di presentare le proprie osservazioni, la Commissione può adottare una decisione, con la quale ordina a detto Stato membro di sospendere l'erogazione di ogni aiuto concesso illegalmente, fino a che non abbia deciso in merito alla compatibilità dell'aiuto con il mercato comune (…)».

4 L'art. 13, n. 1, del regolamento n. 659/1999 enuncia quanto segue:

«L'esame di presunti aiuti illegali dà luogo ad una decisione a norma dell'art. 4, nn. 2, 3 o 4. Nel caso di decisioni di avvio del procedimento d'indagine formale, il procedimento si conclude con una decisione (…). In caso di mancato rispetto, da parte d'uno Stato membro, dell'ingiunzione di fornire informazioni, tale decisione è adottata in base alle informazioni disponibili».

5 A norma dell'art. 20, n. 2, del regolamento n. 659/1999:

«Ogni parte interessata può informare la Commissione di ogni presunto aiuto illegale e di ogni presunta attuazione abusiva di aiuti. La Commissione, se ritiene che, in base alle informazioni in suo possesso, non vi siano motivi sufficienti per esprimere un parere sul caso, ne informa l'interessato. La Commissione, se adotta una decisione su un caso riguardante l'argomento delle informazioni fornite, invia copia di tale decisione alla parte interessata».

Fatti

6 La Asklepios Kliniken GmbH è una società tedesca di diritto privato, di proprietà esclusivamente privata e specializzata nella gestione di centri ospedalieri.

7 Il 20 gennaio 2003, la ricorrente ha presentato alla Commissione una denuncia al fine di segnalare la concessione agli ospedali pubblici, da parte della pubblica amministrazione in Germania, di presunti aiuti illegali, costituiti dalla compensazione, effettuata caso per caso, delle loro eventuali perdite di gestione nonché dalla concessione di una garanzia da parte dei rispettivi organismi pubblici a favore di tali ospedali. La ricorrente ha chiesto alla Commissione, da una parte, di effettuare ricerche su tali presunte pratiche illegali in base alle informazioni da essa fornitele, nonché di informarla sull'insieme delle decisioni adottate durante tale fase di esame preliminare, e, dall'altra, nell'ipotesi in cui le misure denunciate dovessero essere considerate aiuti di Stato, di ordinare la loro sospensione finché non abbia preso una decisione. Alla denuncia era allegata una perizia legale contenente informazioni sulla ricorrente e gli ospedali di cui assicura la gestione, sul suo rapporto di concorrenza con gli ospedali del settore pubblico nonché un'analisi relativa all'applicazione dell'art. 86 CE agli aiuti denunciati.

8 Con lettera 6 febbraio 2003, la Commissione ha accusato ricevuta di tale denuncia e ha comunicato alla ricorrente che la direzione generale della concorrenza della Commissione avrebbe esaminato le informazioni trasmesse ed effettuato le ricerche all'uopo necessarie.

9 Nel corso dell'anno 2003, la ricorrente ha inoltrato alla Commissione varie richieste di informazioni.

10 Con lettera 26 gennaio 2004, la ricorrente ha diffidato la Commissione, intimandole di proseguire il procedimento relativo alla sua denuncia. Essa le ha ugualmente chiesto, in primo luogo, di ordinare alla Repubblica federale di Germania di sospendere le compensazioni in questione almeno fino all'adozione di una decisione da parte della Commissione, ai sensi dell'art. 11, n. 1, del regolamento n. 659/1999, in secondo luogo, di prendere una decisione nell'ambito dell'esame preliminare degli aiuti denunciati, ai sensi dell'art. 4, nn. 2, 3 o 4, del regolamento sopra citato, conformemente al suo art. 13, n. 1, e, in terzo luogo, ai sensi dell'art. 20, n. 2, dello stesso regolamento, di tenerla informata delle decisioni adottate.

11 Con lettera 30 gennaio 2004, la Commissione ha accusato ricevuta della lettera di diffida.

12 Il 18 febbraio 2004, la Commissione ha adottato un progetto di decisione riguardante l'applicazione dell'art. 86 CE agli aiuti di Stato erogati sotto forma di compensazione degli obblighi di servizio pubblico, concessi a determinate imprese incaricate della gestione di servizi d'interesse economico generale (in prosieguo: il «progetto di decisione»).

13 Il 28 novembre 2005, la Commissione ha emanato la decisione 2005/842/CE riguardante l'applicazione dell'art. 86, n. 2, [CE] agli aiuti di Stato sotto forma di compensazione degli obblighi di servizio pubblico, concessi a determinate imprese incaricate della gestione di servizi d'interesse economico generale (GU L 312, pag. 67).

Procedimento e conclusioni delle parti

14 Con atto depositato presso la cancelleria del Tribunale il 13 maggio 2004, la ricorrente ha proposto il presente ricorso.

15 Con atti depositati presso la cancelleria del Tribunale rispettivamente il 20 e 23 settembre 2004, il Regno Unito di Gran Bretagna e Irlanda del Nord nonché la Repubblica federale di Germania hanno chiesto di intervenire a sostegno delle conclusioni della Commissione.

16 Con ordinanza del Presidente della quarta sezione del Tribunale 27 ottobre 2004, le istanze di intervento sono state accolte.

17 Con lettera 20 dicembre 2004, il Regno Unito di Gran Bretagna e Irlanda del Nord ha informato il cancelliere del Tribunale che rinunciava a presentare memoria d'intervento, ma che si proponeva eventualmente di intervenire nel corso della trattazione orale.

18 Il 26 gennaio 2005, la Repubblica federale di Germania ha depositato la propria memoria d'intervento.

19 Nell'ambito delle misure di organizzazione del procedimento, le parti sono state invitate a presentare al Tribunale le loro osservazioni per la prosecuzione del procedimento concernente l'adozione della decisione 2005/842 ed esse hanno ottemperato a tale domanda entro il termine assegnato.

20 Su relazione del giudice relatore, il Tribunale (Quarta Sezione) ha deciso di avviare la fase orale.

21 Le parti hanno svolto le loro difese orali e hanno risposto ai quesiti orali del Tribunale all'udienza dell'8 marzo 2007.

22 La ricorrente conclude che il Tribunale voglia dichiarare che, non avendo adottato una decisione ai sensi dell'art. 4, nn. 2, 3 o 4, del regolamento (CE) n. 659/1999, in seguito alla denuncia presentata dalla stessa ricorrente il 20 gennaio 2003, la Commissione è venuta meno agli obblighi ad essa incombenti in forza dell'art. 88 CE, nonché degli artt. 10, n. 1, e 13, n. 1, del regolamento n. 659/1999.

23 La Commissione, sostenuta dalla Repubblica federale di Germania, chiede che il Tribunale voglia:

— dichiarare il ricorso irricevibile e, in subordine, respingerlo in quanto infondato;

— condannare la ricorrente alle spese.

In diritto

Sulla ricevibilità

Argomenti delle parti

24 Senza sollevare formalmente un'eccezione di irricevibilità, la Commissione eccepisce l'irricevibilità del ricorso per due ordini di motivi.

25 In primo luogo, il ricorso non soddisferebbe i requisiti stabiliti dall'art. 44, n. 1, lett. c), del regolamento di procedura del Tribunale. La Commissione ricorda che è necessario, affinché un ricorso sia ricevibile, che gli elementi essenziali di fatto e di diritto sui quali esso è fondato emergano, anche sommariamente, purché in modo comprensibile, dall'atto introduttivo stesso. Un rinvio globale ad altri scritti, anche allegati al ricorso, non può ovviare alla mancanza, in esso, degli elementi essenziali. Nella fattispecie, il ricorso avrebbe dovuto individuare gli ospedali del settore pubblico tedesco che erano in rapporti concorrenziali concreti con i centri ospedalieri gestiti dalla ricorrente. La perizia legale prodotta in allegato dalla ricorrente non potrebbe supplire all'insufficienza del suo ricorso.

26 In secondo luogo, la ricorrente non avrebbe legittimazione ad agire. La Commissione evoca la giurisprudenza costante secondo cui l'art. 232, terzo comma, CE deve essere interpretato nel senso che un privato può proporre ricorso per carenza contro un'istituzione che abbia omesso di emanare nei suoi confronti un atto che l'avrebbe riguardato direttamente ed individualmente ai sensi dell'art. 230, quarto comma, CE. La ricorrente sarebbe direttamente ma non individualmente interessata dalla decisione relativa alla sua denuncia.

27 Per essere interessato individualmente, l'autore di una denuncia relativa ad aiuti di Stato che si assumono illegali dovrebbe fare parte del gruppo dei beneficiari delle garanzie procedurali sancite dall'art. 88, n. 2, CE. Sarebbero quindi interessati, oltre all'impresa o alle imprese avvantaggiate dall'aiuto, le persone, imprese o associazioni eventualmente lese nei loro interessi dalla concessione dell'aiuto, in particolare le imprese concorrenti e le organizzazioni professionali. Orbene, secondo la giurisprudenza, possono essere considerate concorrenti rispetto ai beneficiari dell'aiuto soltanto le imprese la cui posizione concorrenziale sia concretamente e direttamente pregiudicata dalla concessione dell'aiuto. La possibilità teorica che gli interessi di un'impresa possano subire un pregiudizio dalla concessione di un aiuto non sarebbe dunque sufficiente.

28 Nel caso di specie, nel ricorso la ricorrente non avrebbe fornito concrete indicazioni atte a stabilire che essa si trovava in un rapporto concorrenziale concreto e diretto con gli ospedali pubblici tedeschi. Di conseguenza, essa non potrebbe avvalersi dello status di interessato ai sensi dell'art. 88, n. 2, CE.

29 La ricorrente non sarebbe pertanto in condizione di chiedere al Tribunale di esaminare l'asserita carenza della Commissione in relazione alle compensazioni concesse all'insieme degli ospedali gestiti dal settore pubblico in Germania. Nel ricorso, la ricorrente stessa ammetterebbe di essere in rapporti concorrenziali «almeno con determinati» ospedali pubblici tedeschi, orbene, se ne conterebbero oltre 700. Ad ogni modo, i passaggi della perizia legale richiamati dalla ricorrente menzionerebbero soltanto quattro casi di rapporti concorrenziali concreti. Inoltre, l'affermazione della ricorrente, secondo cui «si potrebbero facilmente immaginare esempi analoghi per le altre cliniche citate, ricadenti sotto la responsabilità della mandante nei Länder Baviera e Assia», non sarebbe suffragata da alcun elemento di prova.

30 In aggiunta, le compensazioni statali versate agli ospedali pubblici e criticate dalla ricorrente non costituirebbero un regime generale di aiuti, ma rappresenterebbero, al contrario, un numero cospicuo di aiuti individuali. La ricorrente avrebbe dunque

dovuto provare, per ogni singolo caso, che l'ospedale pubblico interessato si trovava in un rapporto concorrenziale concreto con uno dei centri ospedalieri da essa gestiti.

31 La Repubblica federale di Germania ritiene che la ricorrente non possa avere lo status di parte interessata ai sensi dell'art. 88, n. 2, CE, per il solo fatto di avere presentato una denuncia dinanzi alla Commissione e di gestire centri ospedalieri privati. Il ricorso avrebbe dovuto specificare i vari tipi di cliniche nonché le prestazioni mediche o i settori medici interessati e delimitare le aree geografiche di cui trattasi.

32 La ricorrente sostiene che il suo ricorso è ricevibile. Essa ricorda che gli artt. 230 CE e 232 CE costituiscono l'espressione di un unico rimedio giurisdizionale e che l'art. 232, terzo comma, CE deve essere interpretato nel senso che una persona fisica o giuridica può proporre un ricorso per carenza contro un'istituzione che abbia omesso di adottare un atto che l'avrebbe riguardata direttamente ed individualmente. La sussistenza di rimedi giurisdizionali nazionali non avrebbe incidenza sulla ricevibilità del ricorso per carenza.

33 La ricorrente sostiene che la decisione che la Commissione avrebbe dovuto adottare, ai sensi dell'art. 4, nn. 2, 3 o 4, del regolamento n. 659/1999, nell'ambito del procedimento di esame preliminare degli aiuti, l'avrebbe riguardata direttamente ed individualmente.

34 Per quanto riguarda il fatto di essere direttamente interessata**,** essa rileva che il concorrente di un soggetto beneficiario di un aiuto si considera direttamente interessato da una decisione della Commissione in materia di aiuti di Stato allorché l'intento delle autorità nazionali di attuare il loro progetto di aiuti non lascia adito a dubbi e, a fortiori, allorché le dotazioni finanziarie sono già state attribuite e continueranno ad esserlo. Di conseguenza, tenuto conto delle circostanze del caso di specie, non vi sarebbe dubbio alcuno sul fatto che essa sia direttamente interessata.

35 Per quanto riguarda il fatto di essere individualmente interessata, la ricorrente sostiene che, in materia di aiuti di Stato, le persone individualmente interessate sono quelle i cui interessi possono essere lesi dalla concessione di un aiuto, vale a dire, in particolare, i concorrenti del beneficiario dell'aiuto. Inoltre, secondo la giurisprudenza, le parti di un procedimento ai sensi dell'art. 88, n. 2, CE potrebbero impugnare dinanzi al giudice comunitario una decisione della Commissione in cui si dichiari che una misura non costituisce un aiuto di Stato, oppure che, pur costituendone uno, essa è compatibile con il mercato comune. In tale contesto, il Tribunale dovrebbe limitarsi, tutt'al più, ad accertare che non possa manifestamente escludersi un rapporto concorrenziale con il beneficiario dell'aiuto. Pertanto, tenuto conto della somiglianza esistente tra le condizioni di ricevibilità dei ricorsi per annullamento e per carenza, si dovrebbe seguire un approccio identico nell'ambito dell'applicazione dell'art. 232, terzo comma, CE.

36 La ricorrente considera che essa sarebbe stata individualmente interessata dalla decisione che la Commissione ha omesso di adottare, in quanto essa avrebbe un rapporto concorrenziale concreto con taluni ospedali pubblici beneficiari di tali aiuti. L'inerzia da parte della Commissione la priverebbe dunque dei diritti procedurali di cui avrebbe potuto avvalersi se fosse stato avviato un procedimento formale di esame.

37 Più precisamente, per quanto riguarda il suo rapporto concorrenziale concreto con taluni ospedali pubblici tedeschi beneficiari degli aiuti denunciati, la ricorrente afferma di gestire in Germania 39 cliniche private, in intensa concorrenza con i suddetti ospedali pubblici e rinvia alla perizia allegata al ricorso.

38 Peraltro, la limitazione, difesa dalla Commissione, della nozione di parte interessata alle sole persone la cui posizione concorrenziale risulti concretamente e direttamente pregiudicata dalla concessione degli aiuti, lederebbe il principio generale di diritto comunitario che prescrive una tutela giurisdizionale effettiva.

Giudizio del Tribunale

— Sulla conformità del ricorso all'art. 44, n. 1, lett. c), del regolamento di procedura

39 In forza dell'art. 44, n. 1, del regolamento di procedura, il ricorso deve contenere un'esposizione sommaria dei motivi dedotti. Tale esposizione deve essere sufficientemente chiara e precisa per consentire al convenuto di preparare la sua difesa e al Tribunale di statuire sul ricorso, eventualmente senza corredo di altre informazioni.

40 Secondo una giurisprudenza consolidata, al fine di garantire la certezza del diritto ed una corretta amministrazione della giustizia, è necessario, affinché un ricorso sia ricevibile, che gli elementi essenziali di fatto e di diritto sui quali esso è fondato emergano, anche sommariamente, purché in modo coerente e comprensibile, dal testo stesso del ricorso (ordinanza del Tribunale 28 aprile 1993, causa T-85/92, De Hoe/Commissione, Racc. pag. II-523, punto 20, nonché sentenza del Tribunale 7 febbraio 2007, causa T-339/03, Clotuche/Commissione, punto 133). Se è vero che il corpo dell'atto può essere chiarito e completato, in alcuni punti specifici, mediante il rinvio ad estratti di documentazione allegati, un rinvio complessivo ad altri scritti, benché allegati all'atto introduttivo, non può supplire all'assenza degli elementi essenziali dell'argomentazione in diritto che devono, a norma della disposizione sopra menzionata, figurare nell'atto stesso (ordinanza del Tribunale 21 maggio 1999, causa T-154/98, Asia Motor France e a./Commissione, Racc. pag. II-1703, punto 49). Inoltre, non spetta al Tribunale ricercare ed individuare, negli allegati, i motivi ed argomenti sui quali, a suo parere, il ricorso dovrebbe essere fondato, atteso che gli allegati assolvono ad una funzione meramente probatoria e strumentale (sentenza del Tribunale 7 novembre 1997, causa T-84/96, Cipeke/Commissione, Racc. pag. II-2081, punto 34).

41 Nella fattispecie, la ricorrente chiede al Tribunale di dichiarare che la Commissione, non avendo adottato una decisione, conformemente all'art. 4, nn. 2, 3 o 4, del regolamento n. 659/1999, in merito alla sua denuncia del 20 gennaio 2003, è venuta meno agli obblighi ad essa incombenti in forza dell'art. 88 CE nonché degli artt. 10, n. 1 e 13, n. 1, del regolamento n. 659/1999. Di conseguenza, il ricorso individua senza ambiguità la carenza che il Tribunale sarebbe tenuto a constatare e contiene un'esposizione chiara e precisa dei motivi dedotti. Il ricorso enuncia, inoltre, gli elementi essenziali di fatto e di diritto riguardanti gli aiuti denunciati, la sussistenza di un obbligo di agire gravante sulla Commissione nonché la presunta carenza da parte di questa dopo la scadenza di un termine che si asserisce aver superato i limiti del ragionevole.

42 Per quanto riguarda la presunta mancanza, nel ricorso, di un'indicazione comprovante la sussistenza di un rapporto concorrenziale sufficiente, è giocoforza constatare che la ricorrente ha ivi precisato di avere la gestione di centri ospedalieri privati in Germania e di trovarsi in un rapporto concorrenziale concreto con gli ospedali pubblici in Germania beneficiari degli aiuti da essa ritenuti illegali. A titolo di esempio, essa cita ospedali siti in Baviera, facendo rinvio agli allegati del ricorso per più ampie precisazioni.

43 Alla luce di quanto precede, appare che l'elemento di fatto essenziale per la determinazione della legittimazione ad agire della ricorrente, vale a dire il suo rapporto di concorrenza con i beneficiari dell'aiuto, sia stato indicato nel testo del ricorso in modo certamente conciso, ma sufficientemente chiaro e preciso. Tale constatazione non risulta inficiata per effetto dell'utilizzo, da parte della ricorrente, di allegati per integrare le informazioni fornite nel testo del ricorso, posto che quest'ultimo contiene gli elementi di fatto e di diritto essenziali alla preparazione della difesa da parte della convenuta e che consentono al Tribunale di statuire sul ricorso.

44 Pertanto, il ricorso soddisfa le condizioni di cui all'art. 44, n. 1, lett. c), del regolamento di procedura, e il primo argomento della Commissione in ordine alla ricevibilità del ricorso deve essere respinto.

— Sulla legittimazione ad agire della ricorrente

45 Gli artt. 230 CE e 232 CE sono l'espressione di uno stesso rimedio giurisdizionale. Ne consegue che, come l'art. 230, quarto comma, CE consente ai singoli di proporre un ricorso per annullamento contro un atto delle istituzioni di cui non sono destinatari, se questo atto li riguarda direttamente ed individualmente, così l'art. 232, terzo comma, CE dev'essere interpretato nel senso che conferisce loro anche la facoltà di proporre ricorso per carenza contro un'istituzione che abbia omesso di adottare un atto che li avrebbe riguardati allo stesso modo (sentenze della Corte 18 novembre 1970, causa 15/70, Chevalley/Commissione, Racc. pag. 975, punto 6, e del Tribunale 10 maggio 2006, causa T-395/04, Air One/Commissione, Racc. pag. II-1343, punto 25).

46 Occorre quindi esaminare se la ricorrente sarebbe legittimata ad agire per l'annullamento di almeno uno degli atti che la Commissione poteva adottare al termine della fase di esame preliminare degli aiuti di cui all'art. 88, n. 3, CE, e che sarebbe consistito nel concludere, vuoi che i provvedimenti denunciati non costituivano un aiuto, vuoi che costituivano un aiuto ma si rivelavano compatibili con il mercato comune, vuoi che rendevano necessario avviare un procedimento ai sensi dell'art. 88, n. 2, CE.

47 A questo proposito, occorre ricordare che, qualora, senza avviare il procedimento d'indagine formale ex art. 88, n. 2, CE, la Commissione rilevi, con decisione adottata sulla base del n. 3 dello stesso articolo, la compatibilità di un aiuto con il mercato comune, i beneficiari delle garanzie procedurali previste dall'art. 88, n. 2, CE, possono ottenerne il rispetto solamente ove abbiano la possibilità di contestare tale decisione dinanzi al giudice comunitario (sentenza della Corte 19 maggio 1993, causa C-198/91, Cook/Commissione, Racc. pag. I-2487, punto 23, e sentenza Air One/Commissione, cit. supra al punto 45, punto 30).

48 Per questi motivi, il giudice comunitario dichiara ricevibile un ricorso diretto all'annullamento di una tale decisione, proposto da una parte interessata ai sensi dell'art. 88, n. 2, CE, qualora l'autore di tale ricorso tenda, proponendo il ricorso stesso, a far salvaguardare i diritti procedurali che esso trae da quest'ultima disposizione (sentenze Cook/Commissione, cit. supra al punto 47, punti 23-26, nonché Air One/Commissione, cit. supra al punto 45, punto 31).

49 Secondo giurisprudenza costante, gli interessati ai sensi dell'art. 88, n. 2, CE sono le persone, imprese o associazioni eventualmente lese nei loro interessi dall'erogazione di un aiuto, vale a dire, in particolare, le imprese concorrenti dei beneficiari di tale aiuto e le organizzazioni di categoria (sentenze della Corte 14 novembre 1984, causa 323/82, Intermills/Commissione, Racc. pag. 3809, punto 16, e 13 dicembre 2005, causa C-78/03 P, Commissione/Aktionsgemeinschaft Recht und Eigentum, Racc. pag. I-10737, punto 36; sentenza Air One/Commissione, cit. supra al punto 45, punto 36). La giurisprudenza sancita dalla citata sentenza Intermills/Commissione è stata sancita all'art. 1, lett. h), del regolamento n. 659/1999, ai sensi del quale la nozione di interessati comprende «qualsiasi Stato membro e qualsiasi persona, impresa o associazione d'imprese i cui interessi possano essere lesi dalla concessione di un aiuto, in particolare il beneficiario di quest'ultimo, le imprese concorrenti e le organizzazioni professionali».

50 Conseguentemente, un concorrente anche futuro o ancora meramente potenziale del beneficiario dell'aiuto denunciato deve essere considerato come parte interessata, ai sensi dell'art. 88, n. 2, CE (v., in tal senso, rispettivamente, sentenza della Corte 15 giugno 1993, causa C-225/91, Matra/Commissione, Racc. pag. I-3203, punto 19 e sentenza Air One/Commissione, cit. supra al punto 45, punto 39).

51 Nel caso di specie, la ricorrente gestisce 39 centri ospedalieri privati, ripartiti su tutto il territorio della Repubblica federale di Germania. Essa si trova dunque in concorrenza con taluni ospedali del settore pubblico beneficiari dell'aiuto. Tale circostanza basta a comprovare la sussistenza di un rapporto concorrenziale sufficiente tra la

ricorrente ed almeno taluni beneficiari dei provvedimenti denunciati, affinché essa possa essere considerata parte interessata ai sensi dell'art. 88, n. 2, CE.

52 Essa sarebbe dunque legittimata a contestare, mediante ricorso di annullamento, una decisione della Commissione, adottata ai sensi dell'art. 88, n. 3, CE, allo scopo di ottenere l'osservanza dei diritti procedurali inerenti alla sua qualità di interessato. Occorre dunque considerare che essa disponga anche della qualità necessaria per chiedere al Tribunale di dichiarare l'eventuale carenza della Commissione consistente nel non aver adottato siffatta decisione.

53 Tale conclusione non viene rimessa in questione dagli argomenti dedotti in senso contrario dalla Corte e dall'interveniente.

54 In primo luogo, occorre respingere l'argomento invocato dall'interveniente secondo il quale la dimostrazione del rapporto di concorrenza implicherebbe che la ricorrente specifichi i vari tipi di cliniche, le prestazioni mediche nonché i settori medici interessati e delimiti le aree geografiche in questione. Una dimostrazione del genere implicherebbe che si proceda ad una definizione precisa del mercato di cui trattasi nonché ad esercizi complessi di misurazione delle elasticità incrociate tra i servizi degli ospedali gestiti dalla ricorrente rispetto ai servizi degli ospedali pubblici. Ciò esorbiterebbe ampiamente dall'ambito dell'esame relativo alla nozione di parte interessata quale emerge dall'art. 1, lett. h), del regolamento n. 659/1999, il quale menziona solamente le imprese concorrenti, nonché dall'interpretazione di tale nozione da parte della giurisprudenza, che si riferisce alle imprese eventualmente lese nei loro interessi dagli aiuti.

55 Per lo stesso motivo, contrariamente a quanto sostenuto dalla Commissione, non è necessario che la ricorrente provi la sussistenza di un rapporto concorrenziale concreto e diretto con ciascun ospedale beneficiario degli aiuti denunciati, per essere considerata parte interessata ai sensi dell'art. 88, n. 2, CE. È, infatti, sufficiente che essa dimostri la sussistenza di un rapporto di concorrenza con alcuni beneficiari dell'aiuto.

56 In secondo luogo, non possono essere condivisi gli argomenti della Commissione e dell'interveniente inerenti al fatto che in Germania si contano oltre 700 ospedali pubblici. La quantità dei beneficiari non è tale da incidere sulla ricevibilità del ricorso, poiché i presunti aiuti illegali sono stati effettivamente erogati agli ospedali pubblici tedeschi e poiché, come non contestato dalla Commissione, essi non costituiscono un regime generale di aiuti.

57 Sulla scorta di quanto precede, il secondo argomento della Commissione relativo alla ricevibilità del ricorso deve essere parimenti respinto.

Nel merito

Argomenti delle parti

58 La ricorrente sostiene che si configura carenza in quanto la Commissione sarebbe venuta meno ad un obbligo di agire imposto dall'art. 88 CE nonché dagli artt. 10, n. 1, e 13, n. 1, del regolamento n. 659/1999.

59 Da tali disposizioni emergerebbe che la Commissione è tenuta a procedere ad un esame diligente ed imparziale della sua denuncia e ad adottare una decisione entro un termine ragionevole.

60 Anzitutto, ricordando il contenuto dell'art. 88, nn. 1 e 2, CE, dell'art. 10, n. 1 nonché dell'art. 13, n. 1, del regolamento n. 659/1999, la ricorrente sottolinea l'obbligo di procedere ad un esame preliminare delle misure nazionali eventualmente costitutive di aiuti di Stato illegali. Per le misure notificate, tale obbligo sorgerebbe all'atto della ricezione della loro notificazione, e per le misure non notificate, all'atto della ricezione della denuncia. Essa ricorda che, nell'interesse di una corretta amministrazione delle regole fondamentali del trattato relative agli aiuti di Stato, la Commissione è tenuta a procedere ad un esame diligente ed imparziale delle denunce. Siffatto esame preliminare avrebbe lo scopo di consentirle di formarsi una prima opinione sulla compatibilità parziale o totale dell'aiuto con il mercato comune, mentre il procedimento d'indagine formale dell'art. 88, n. 2, CE contemplerebbe un esame completo.

61 Per quanto riguarda poi l'obbligo di prendere una decisione in seguito a tale esame preliminare, la ricorrente rileva che la mancanza di una decisione di avviare un procedimento d'indagine formale, in forza dell'art. 4, n. 4, del regolamento n. 659/1999, è giustificata solo qualora, in esito all'esame preliminare, la Commissione sia stata in grado di formarsi il convincimento che la misura statale non possa essere qualificata come aiuto di Stato, cosa che dovrebbe essere dichiarata mediante una decisione ai sensi dell'art. 4, n. 2, del regolamento n. 659/1999, oppure che costituisca un aiuto compatibile con il mercato comune, cosa che dovrebbe essere dichiarata mediante una decisione in forza dell'art. 4, n. 3, del regolamento n. 659/1999.

62 Infine, per quanto riguarda il termine assegnato alla Commissione per adottare una decisione, sebbene il procedimento di esame preliminare degli aiuti non notificati, avviato in seguito alle denunce di terzi, non sia soggetto a termini perentori, esso non può tuttavia protrarsi indefinitamente. L'istituzione sarebbe tenuta a prendere una decisione entro un termine ragionevole, da determinare secondo le circostanze

specifiche di ciascuna pratica e, in particolare, del contesto in cui s'inscrive, delle varie fasi procedurali che la Commissione deve espletare, della complessità della pratica nonché della sua rilevanza per le parti interessate. Trattandosi unicamente del primo esame di compatibilità dell'aiuto e non di una valutazione completa di tale questione, la Commissione avrebbe dovuto essere in condizione di prendere una decisione entro il termine di due mesi.

63 La ricorrente sottolinea che il fatto che la Commissione non abbia disposto, per quanto di sua conoscenza, alcuna perizia, né rivolto richieste di informazioni alle autorità tedesche, dimostra che non erano necessari più ampi mezzi di chiarificazione per pronunciarsi sulla fondatezza della sua denuncia.

64 Dalla giurisprudenza emergerebbe che un termine di dieci mesi tra la presentazione delle osservazioni di uno Stato membro e la decisione di avviare il procedimento d'indagine formale sarebbe stato considerato ragionevole, allorché un termine di 26 mesi sarebbe stato considerato ingiustificato, salvo circostanze eccezionali. Del pari, il fatto che una denuncia sia la prima nel suo genere non giustificherebbe un esame preliminare di 19 mesi, in presenza soltanto di qualche reale difficoltà. Orbene, nel caso di specie, non sarebbe ancora in corso alcuna iniziativa volta ad accertare i fatti e l'esame degli aiuti denunciati non presenterebbe alcun problema giuridico importante che possa eventualmente condurre all'apertura di un procedimento d'indagine formale.

65 In aggiunta, la ricorrente mette in rilievo che essa necessitava di una rapida decisione. Da una parte, la situazione attuale comporterebbe distorsioni di concorrenza, a lei pregiudizievoli, nel settore ospedaliero tedesco. Dall'altra, la mancata trattazione della sua denuncia nuocerebbe alle trattative, da essa condotte con la pubblica amministrazione tedesca, dirette a rilevare alcuni ospedali pubblici.

66 In mancanza della necessità per la Commissione di ottenere delucidazioni sugli aiuti denunciati o di una particolare complessità della denuncia e tenuto conto delle esigenze imperative della ricorrente, un termine superiore a quindici mesi tra la denuncia del 20 gennaio 2003 e l'introduzione del presente ricorso non sarebbe un termine ragionevole, trattandosi di un primo esame di tali aiuti. La ricorrente pone in evidenza che tale termine è nettamente superiore a quello di due mesi di cui dispone la Commissione per l'esame preliminare degli aiuti notificati ed appena inferiore a quello di 18 mesi di cui dispone nell'ambito del procedimento d'indagine formale per adottare una decisione finale. Essa considera che tale inerzia, per un periodo di oltre 15 mesi, rappresenti una violazione degli obblighi che incombono alla Commissione in forza dell'art. 88 CE nonché degli artt. 10, n. 1, e 13, n. 1, del regolamento n. 659/1999.

67 Tale conclusione non sarebbe inficiata dall'argomento sostenuto dalla Commissione secondo cui la denuncia del 20 gennaio 2003, non contenendo informazioni sufficienti sui fatti, non avrebbe fatto sorgere nei suoi confronti alcun obbligo di agire. Dagli artt. 20, n. 2 e 10, n. 1, del regolamento n. 659/1999, discenderebbe, al contrario, che la Commissione deve esaminare senza indugio le informazioni in suo possesso. Inoltre, contrariamente alla Commissione, che disporrebbe di ampie possibilità di accertamento dei fatti, il denunciante sarebbe notevolmente limitato nelle sue possibilità di fornire informazioni pertinenti. In siffatte circostanze, una denuncia ai sensi del citato art. 20, n. 2, avrebbe carattere squisitamente informativo e potrebbe costituire, per la Commissione, unicamente un incitamento a procedere all'indagine. La ricorrente ritiene che le informazioni contenute nella denuncia del 20 gennaio 2003 e, in particolare, nella perizia allegata, fossero sufficienti affinché la Commissione procedesse senza indugio a un'indagine. Nei confronti del denunciante si potrebbe unicamente esigere che il contenuto delle informazioni fornite giustifichi un «principio di sospetto» di aiuto illegale. Le informazioni fornite nella lettera del 24 gennaio 2004 completerebbero o aggiornerebbero quelle di cui alla denuncia del 20 gennaio 2003.

68 La ricorrente sottolinea, inoltre, che né il progetto di decisione né la decisione 2005/842 sono idonei a porre fine all'inerzia della Commissione, non essendo l'adozione di un atto di portata generale idonea a giustificare o a scusare l'interruzione del procedimento di esame delle denunce in materia di aiuti di Stato.

69 La Commissione ritiene che alla data della diffida, il 26 gennaio 2004, essa non aveva in alcun modo violato l'obbligo relativo all'esame preliminare dell'aiuto entro un termine ragionevole. Infatti, la ricorrente non dimostrerebbe che la Commissione fosse tenuta, a tale data, ad adottare una decisione che ponesse fine alla sua inerzia, il che sarebbe l'unica questione giuridicamente rilevante ai fini della pronuncia sulla presunta carenza da parte della Commissione.

70 Essa riconosce che l'esame preliminare degli aiuti che formano oggetto di una denuncia non possa protrarsi indefinitamente. Tuttavia, il termine di due mesi previsto dall'art. 4, n. 5, del regolamento n. 659/1999 non può essere confuso con l'esigenza di un termine ragionevole imposto alla Commissione per concludere tale esame. Il carattere ragionevole del termine dovrebbe essere valutato sulla scorta delle circostanze specifiche di ciascuna pratica e, in particolare, del suo contesto, delle diverse fasi procedurali necessarie nonché della sua rilevanza per le varie parti interessate.

71 La ricorrente avrebbe inoltrato denuncia nel momento in cui la causa che ha dato luogo alla sentenza della Corte 24 luglio 2003, causa C-280/00, Altmark Trans e Regierungspräsidium Magdeburg (Racc. pag. I-7747) volgeva a termine. Poiché tale sentenza rivestiva notevole importanza per la valutazione del finanziamento pubblico degli ospedali, la Commissione avrebbe atteso la sua pronuncia prima di prendere posizione sulla denuncia della ricorrente, conformemente al principio di corretta amministrazione. Il termine di soli sei mesi che separa la lettera di diffida della ricorrente dalla pronuncia della sentenza sarebbe stato troppo breve per consentire l'adozione del progetto di decisione che essa stava elaborando ovvero per concludere l'esame preliminare della denuncia della ricorrente.

72 Peraltro, qualora essa avesse deciso di dar seguito alla domanda della ricorrente, sei mesi sarebbero stati comunque insufficienti per procedere ad un esame anche sommario, nonché per pronunciarsi sul finanziamento di oltre 700 ospedali pubblici tedeschi, e ciò tanto più che sarebbero state necessarie misure di delucidazione dei fatti per valutare la denuncia sotto il profilo giuridico.

73 La Commissione ricorda la giurisprudenza in cui il Tribunale ha ritenuto che un periodo utile di dieci mesi fosse un termine ragionevole mentre ha accolto ricorsi per carenza in casi in cui tra la denuncia e la lettera di diffida erano trascorsi periodi superiori a due anni, vale a dire un lasso di tempo quattro volte superiore a quello di cui trattasi nel caso di specie.

74 La Commissione fa inoltre valere di aver agito in modo sufficiente. L'adozione e pubblicazione del suo progetto di decisione riguardante l'applicazione dell'art. 86, n. 3, CE equivarrebbero all'avvio di un procedimento d'indagine formale di cui all'art. 88, n. 2, CE. In ogni caso, l'adozione della decisione 2005/842, in data 28 novembre 2005, avrebbe posto fine alla sua inerzia e reso inutile qualunque controllo individuale sul finanziamento di ogni ospedale pubblico da parte della Commissione. Non sarebbe dunque più necessario statuire sul ricorso.

Giudizio del Tribunale

75 In via preliminare, occorre respingere gli argomenti della Commissione secondo i quali essa avrebbe preso posizione sulla denuncia adottando un progetto di decisione, poi la decisione 2005/842, di modo che non sarebbe più necessario statuire sul ricorso per carenza.

76 Certamente, la predetta decisione enuncia criteri che consentono una valutazione della legalità dei finanziamenti statali criticati dalla ricorrente. Così, in base all'art. 4 della decisione 2005/842, la compatibilità con il mercato comune e l'esenzione dall'obbligo di notificazione delle compensazioni sono subordinate alla sussistenza di un atto ufficiale che precisi la natura, la portata e la durata degli obblighi di servizio pubblico imposti, nonché l'identità delle imprese interessate. In forza dell'art. 5 della medesima decisione, le compensazioni, che includono ogni vantaggio

concesso dallo Stato sotto qualsiasi forma, non possono eccedere quanto necessario per coprire i costi determinati dall'adempimento degli obblighi di servizio pubblico, tenendo conto degli introiti relativi agli stessi, nonché di un margine di utile ragionevole. Dal suo art. 6 risulta, inoltre, che gli Stati richiedono alle imprese interessate il rimborso di ogni eventuale sovracompensazione. Ne discende, quindi, che sia vietata la compensazione di perdite che non siano il corrispettivo di obblighi di servizio pubblico e che le somme di cui trattasi debbano essere recuperate dallo Stato.

77 Tuttavia, la definizione di criteri astratti in una decisione di portata generale non può costituire, di per sé, una presa di posizione da parte della Commissione su una denuncia specifica come quella della ricorrente. Infatti, tali criteri stabiliscono unicamente gli elementi che occorre prendere in considerazione per valutare la compatibilità con il diritto comunitario di finanziamenti paragonabili a quelli criticati dalla ricorrente. Solo la loro applicazione concreta, da parte della Commissione, alle situazioni denunciate dalla ricorrente, sarebbe idonea a manifestare chiaramente la volontà dell'istituzione in ordine alla sua domanda, e, di conseguenza, a costituire una presa di posizione ai sensi dell'art. 232, secondo comma, CE.

78 Tale conclusione s'impone ancora di più in relazione al progetto di decisione. Il fatto che le parti interessate — tra cui la ricorrente — abbiano avuto occasione di pronunciarsi sul suo contenuto non consente di equiparare tale progetto all'avvio del procedimento d'indagine formale dell'art. 88, n. 2, CE. Tale consultazione ha solo permesso alla ricorrente di esprimere il proprio punto di vista sul contenuto di una decisione generale, e non di fare valere i suoi argomenti in merito alla legalità delle misure denunciate, come avrebbe avuto diritto di fare in applicazione dell'art. 20, n. 1, del regolamento n. 659/1999, se la Commissione avesse deciso di aprire il procedimento d'indagine formale dell'art. 88, n. 2, CE.

79 Alla luce di quanto sopra risulta che, al momento della diffida ad agire ai sensi dell'art. 232 CE, la Commissione non aveva preso posizione sulla denuncia della ricorrente.

80 Poiché la carenza è costituita da un'astensione dell'istituzione contraria al diritto comunitario, occorre verificare se al momento della diffida ad agire indirizzata alla Commissione, il 26 gennaio 2004, gravasse su quest'ultima un obbligo di agire (sentenze del Tribunale 15 settembre 1998, causa T-95/96, Gestevisión Telecinco/Commissione, Racc. pag. II-3407, punto 71, e Air One/Commissione, cit. supra al punto 45, punto 60).

81 Nella misura in cui essa possiede una competenza esclusiva per valutare la compatibilità di un aiuto di Stato con il mercato comune, la Commissione è tenuta, nell'interesse di una corretta amministrazione delle norme fondamentali del Trattato relative agli aiuti di Stato, a procedere ad un esame diligente e imparziale di una denuncia relativa all'esistenza di un aiuto incompatibile con il mercato comune (sentenza Air One/Commissione, cit. supra al punto 45, punto 61). Ne consegue che la Commissione non può prolungare indefinitamente l'esame preliminare di misure statali che hanno formato oggetto di una denuncia. Il carattere ragionevole della durata dell'esame di una denuncia dev'essere valutato sulla scorta delle circostanze specifiche di ciascuna pratica e, in particolare, del contesto della stessa, delle varie fasi procedurali che la Commissione deve espletare e della complessità della pratica (sentenza Gestevisión Telecinco/Commissione, cit. supra al punto 80, punto 75).

82 La Commissione ha ricevuto la denuncia e la diffida della ricorrente rispettivamente il 20 gennaio 2003 ed il 26 gennaio 2004.

83 Dal fascicolo emerge che la Commissione ha accusato ricevuta della denuncia della ricorrente senza chiederle un supplemento di informazione e senza esporre le ragioni per le quali non sarebbe stata in grado di istruirla allo stato. Occorre dunque ritenere che il termine entro il quale la Commissione deve concludere il suo esame preliminare dei finanziamenti contestati decorra dal giorno della ricezione della denuncia.

84 Pertanto, al momento della diffida della Commissione, ai sensi dell'art. 232, secondo comma, CE, l'esame preliminare della denuncia durava da 12 mesi.

85 È stato statuito che una durata di circa sei mesi per la trattazione di una pratica di una certa complessità concernente più aeroporti italiani non eccedeva i limiti del termine ragionevole (sentenza Air One/Commissione, cit. supra al punto 45, punti 62-67). Per contro, nella sentenza Gestevisión Telecinco/Commissione, cit. supra al punto 80, il Tribunale ha ritenuto che la durata di trattazione delle denunce, di 47 mesi per la prima e di 26 mesi per la seconda, eccedesse i limiti del ragionevole.

86 Atteso che i termini fissi previsti dal regolamento n. 659/1999 per gli aiuti notificati non sono applicabili agli aiuti non notificati, occorre respingere l'argomento della ricorrente secondo il quale la Commissione avrebbe dovuto essere in grado, in linea di principio, di adottare una tale decisione nel termine di due mesi.

87 Al momento del deposito della denuncia, la causa Altmark Trans e Regierungspräsidium Magdeburg, cit. supra al punto 71, non era ancora giunta a termine. Vista l'importanza di tale causa per il trattamento dei finanziamenti pubblici criticati dalla ricorrente, è stato legittimo da parte della Commissione differire l'esame delle questioni di fatto sollevate dalla denuncia, in attesa che venisse chiarito il contesto normativo alla luce del quale occorreva condurre l'esame della denuncia.

88 Certamente, l'elaborazione di una decisione generale sugli aiuti di Stato sotto forma di compensazioni degli obblighi di servizio pubblico, concessi a determinate imprese incaricate della gestione di servizi di interesse economico generale, non esonerava la Commissione dal suo obbligo di procedere ad un esame individuale della denuncia della ricorrente.

89 Un intervallo di sei mesi separa la pronuncia della sentenza Altmark Trans e Regierungspräsidium Magdeburg, cit. supra al punto 71, dalla diffida. Orbene, la pratica è innegabilmente complessa. La denuncia riguarda tutti gli ospedali del settore pubblico in Germania, che sono più di 700, senza tuttavia identificarli individualmente, e critica tanto la compensazione, da parte degli organismi pubblici, di eventuali perdite di gestione degli ospedali quanto la concessione di una garanzia, senza fornire precisazioni sugli aiuti ottenuti da ogni ospedale interessato.

90 Tenuto conto della complessità della pratica, tale termine era, in ogni caso, troppo breve perché la Commissione potesse concludere l'esame preliminare sulla compatibilità dei finanziamenti denunciati dalla ricorrente.

91 Di conseguenza, occorre constatare che, alla data della diffida, la durata dell'esame della denuncia non eccedeva i limiti del ragionevole.

92 Il ricorso va pertanto respinto.

Sulle spese

93 Ai sensi dell'art. 87, n. 2, del regolamento di procedura, la parte soccombente è condannata alle spese se ne è stata fatta domanda. La ricorrente, rimasta soccombente, dev'essere condannata alle spese, conformemente alla domanda della Commissione.

94 Ai sensi dell'art. 87, n. 4, primo comma, del regolamento di procedura, gli Stati membri intervenuti nella causa sopportano le proprie spese. Ne consegue che la Repubblica federale di Germania ed il Regno Unito di Gran Bretagna e Irlanda del Nord sopporteranno le proprie spese.

Per questi motivi,

IL TRIBUNALE (Quarta Sezione)

dichiara e statuisce:

1) Il ricorso è respinto.

2) La Asklepios Kliniken GmbH sopporterà le proprie spese nonché quelle sostenute dalla Commissione.

3) **La Repubblica federale di Germania e il Regno Unito di Gran Bretagna e Irlanda del Nord sopporteranno le proprie spese.**

Legal Wiszniewska-Białecka Moavero Milanesi

Così deciso e pronunciato a Lussemburgo l'11 luglio 2007.

Il cancelliere Il presidente

E. Coulon H. Legal