SENTENZA DEL TRIBUNALE (Prima Sezione)

9 giugno 2009 *

Nella causa T-152/06,

NDSHT Nya Destination Stockholm Hotell & Teaterpaket AB, con sede in Stoccolma (Svezia), rappresentata dagli avv.ti M. Merola e L. Armati,

ricorrente,

contro

Commissione delle Comunità europee, rappresentata dal sig. T. Scharf, in qualità di agente,

convenuta,

avente ad oggetto una domanda di annullamento della decisione che sarebbe contenuta nelle lettere della Commissione 24 marzo e 28 aprile 2006 inviate alla NDSHT, relative a una denuncia riguardante aiuti di Stato asseritamente illegittimi concessi dalla città di

* Lingua processuale: l'inglese.

Stoccolma alla Stockholm Visitors Board AB (procedimento CP 178/04 — Asserita concessione di un aiuto di Stato a favore della SVB AB),

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

composto dalla sig.ra V. Tiili, presidente, dal sig. F. Dehousse e dalla sig.ra I. Wiszniewska-Białecka (relatore), giudici,

cancelliere: sig.ra C. Kantza, amministratore

vista la fase scritta del procedimento e in seguito all'udienza del 1º luglio 2008,

ha pronunciato la seguente

Sentenza

Fatti all'origine della controversia

1 La ricorrente, la NDSHT Nya Destination Stockholm Hotell & Teaterpaket AB, è una società di diritto svedese che esercita attività di tour operator a Stoccolma mediante il proprio sito Internet. Essa propone un servizio globale che include la prenotazione di camere d'albergo e una carta turistica chiamata «Stockholm à la carte», la quale consente ai suoi detentori di accedere a diversi servizi e infrastrutture della città di

Stoccolma, quali musei e mezzi di trasporto locale. Essa è stata creata nel 2001 a seguito del ritiro degli operatori privati dalla Destination Stockholm AB (DSAB).

2 La DSAB era stata creata nel 1980, con una decisione della città di Stoccolma e del Consiglio della contea di Stoccolma. La DSAB era un partenariato composto da operatori privati del settore turistico e dalla città di Stoccolma tramite la fondazione municipale Stockholm Information Services (SIS) (in prosieguo: la «fondazione SIS»). Si trattava di una controllata in cui la maggioranza del capitale era detenuta dalla fondazione SIS, a sua volta creata nel 1978 per effettuare operazioni di promozione turistica della città di Stoccolma e controllata e finanziata congiuntamente dalla città e dalla contea di Stoccolma. Dal 1980, la DSAB forniva alloggi in alberghi a prezzi ridotti a Stoccolma e un complesso di servizi legati al turismo in particolare per mezzo di una carta chiamata «Stockholm Card».

3 Nel 2001, a seguito del ritiro degli operatori privati dalla DSAB, le autorità di Stoccolma hanno deciso di riorganizzare quest'ultima riunendo le sue attività rimanenti con quelle della fondazione SIS. Il 1º gennaio 2002, la DSAB ha cambiato nome ed è diventata la Stockholm Visitors Board AB (in prosieguo: la «SVB»), società di proprietà della città di Stoccolma attraverso varie controllate. A partire dal 2002, la SVB è stata incaricata della fornitura di informazioni turistiche e della promozione della regione di Stoccolma, attività spettanti precedentemente alla fondazione SIS. La SVB, insieme a queste attività d'informazione turistica, esercita anche attività commerciali consistenti, in particolare, in servizi di prenotazione di camere d'albergo e nella vendita della «Stockholm Card» che offre l'accesso gratuito a siti e infrastrutture della città di Stoccolma.

4 Il 23 settembre 2004, la ricorrente ha trasmesso alla Commissione informazioni riguardanti i sussidi annuali assegnati dalla città di Stoccolma alla SVB per gli anni 2003, 2004 e 2005, affermando che tali sussidi costituirebbero aiuti di Stato concessi dal Regno di Svezia in violazione dell'art. 88, n. 3, CE. Gli aiuti di Stato, come descritti in questa denuncia e nelle osservazioni successive presentate dalla ricorrente, sarebbero costituiti da stanziamenti annuali del bilancio della città di Stoccolma a favore della SVB, dal regolare rimborso da parte della società controllante della SVB delle perdite di quest'ultima, al lordo delle imposte, e dall'accesso preferenziale a infrastrutture pubbliche, tra le quali un parcheggio a pagamento gestito dalla città di Stoccolma.

5 Nella denuncia, la ricorrente ha fatto valere che gli importi concessi dalla città di Stoccolma, in mancanza di una garanzia dell'assenza di sovracompensazione delle attività d'informazione pubblica, potrebbero essere utilizzati dalla SVB per finanziare le attività commerciali da essa svolte in aggiunta alle attività d'informazione turistica in concorrenza con altre imprese nazionali e internazionali, provocando così una distorsione della concorrenza. Tali aiuti dovrebbero essere considerati illegittimi, in mancanza di un'approvazione da parte della Commissione, e incompatibili con il mercato comune.

6 La ricorrente ha completato la propria denuncia con alcuni memorandum che descrivono in dettaglio la storia, l'organizzazione e le attività della SVB e ha chiesto alla Commissione di adottare misure provvisorie ai sensi dell'art. 11 del regolamento (CE) del Consiglio 22 marzo 1999, n. 659, recante modalità di applicazione dell'art. [88] CE (GU L 83, pag. 1), in attesa che quest'ultima statuisca sulla compatibilità degli aiuti con il mercato comune, al fine di evitare che la ricorrente subisca danni sostanziali e irreparabili.

7 La Commissione ha proceduto ad un esame della denuncia tramite richieste di informazioni trasmesse alle autorità svedesi nonché scambi di corrispondenza e riunioni con rappresentanti di tali autorità e della ricorrente. Le autorità svedesi hanno inviato alla Commissione informazioni contenenti, in particolare, descrizioni dettagliate relative all'evoluzione, a partire dagli anni '30, delle attività di promozione turistica della città di Stoccolma. Esse hanno anche trasmesso alla Commissione un riepilogo degli atti adottati dalla città di Stoccolma per attuare le riorganizzazioni di cui queste attività hanno formato oggetto, informazioni finanziarie per ogni attività della fondazione SIS e della DSAB per gli esercizi 1995-2001, nonché informazioni relative ai contributi concessi dalla città di Stoccolma alla SVB durante gli esercizi 2002, 2003 e 2004 e previsioni per l'esercizio 2005.

8 Il 24 marzo 2006, il direttore della direzione «Aiuti di Stato 1: Coesione e concorrenza» della direzione generale della concorrenza della Commissione, incaricato della pratica

(in prosieguo: il «direttore del servizio della Commissione incaricato della pratica»), ha inviato alla ricorrente una lettera redatta nei seguenti termini:

«COMMISSIONE EUROPEA

DG Concorrenza

Aiuti di Stato 1: Coesione e concorrenza

Il direttore (…)

Oggetto: CP 178/2004 — Asserita concessione di un aiuto di Stato a favore della SVB AB

(…)

Faccio riferimento alle vostre lettere in data 23 settembre 2004, 22 dicembre 2004, 10 gennaio 2005, 19 aprile 2005 e 14 febbraio 2006, relative alla denuncia in oggetto.

Desidero informarvi del fatto che, in base alle informazioni disponibili, i competenti servizi della direzione generale della concorrenza sono giunti alla conclusione che non esistono motivi sufficienti che giustifichino il prosieguo dell'esame della Vostra denuncia. Come sapete, abbiamo ricevuto dallo Stato membro di cui trattasi un considerevole numero d'informazioni trasmesse per posta e durante riunioni. Tutti i fatti e le circostanze sono stati oggetto di un attento esame e sono stati analizzati. La denuncia del Vostro cliente è stata presa molto sul serio, e abbiamo fatto tutto il possibile per individuare una violazione dell'art. 87, n. 1, CE.

Dalla nostra analisi emerge che le attività connesse alla "Stockholm Card" e alle prenotazioni di camere d'albergo (ad eccezione dei posti parcheggio compresi nella "Stockholm Card") sono svolte alle condizioni di mercato. Tali attività, dunque, non sono finanziate mediante un aiuto di Stato ai sensi dell'art. 87, n. 1, CE. Per quanto riguarda l'uso gratuito di alcuni posti parcheggio, si può sostenere che non sussiste alcun pregiudizio al commercio, e anche se fosse, questo aiuto è stato incluso nella "Stockholm Card" assai prima che la Svezia aderisse all'Unione europea nel 1995, e costituirebbe pertanto un aiuto esistente. Inoltre, dal 1º gennaio 2006, detto servizio non è più compreso nella "Stockholm Card".

Quanto alle altre attività (fornitura d'informazioni turistiche, ecc.), sembra che esse ricadano sotto le disposizioni che disciplinano i servizi d'interesse economico generale (SIEG). Non risulta che esistano sussidi incrociati a favore di attività economiche. Nell'ipotesi in cui la compensazione per i SIEG fosse considerata aiuto di Stato, un siffatto aiuto sarebbe tuttavia stato concesso alle stesse condizioni a partire da una data ben antecedente al 1995, e costituirebbe, pertanto, un aiuto esistente.

In sintesi, le ricerche approfondite da noi condotte su questa denuncia dimostrano che siamo in presenza di un aiuto esistente e non di un aiuto illegittimo, il quale in ogni caso è compatibile con il mercato comune. Dato che non occorre attuare la procedura delle misure opportune di cui all'art. 88, n. 1, CE, nel presente caso non intendiamo adottare alcun altro provvedimento.

Tuttavia, desidero attirare la Vostra attenzione sul fatto che qualora, diversamente dai miei uffici, foste convinti che un aiuto illegittimo sia stato erogato, l'art. 87, n. 1, CE ha efficacia diretta e attribuisce diritti ai singoli che i giudici nazionali devono tutelare. Potete dunque sottoporre loro la presente controversia.

(…)».

9 Con lettera 5 aprile 2006, la ricorrente ha informato la Commissione che essa, dalla lettera 24 marzo 2006, deduceva che l'esame del finanziamento concesso dalla città di Stoccolma alla SVB aveva portato la Commissione a respingere la sua denuncia e ad adottare una decisione di non sollevare obiezioni nei confronti dei presunti aiuti, a norma degli artt. 13 e 4, nn. 2 e 3, del regolamento n. 659/1999. La ricorrente chiedeva alla Commissione di trasmetterle una copia di questa decisione, ai sensi dell'art. 20 dello stesso regolamento.

10 Con lettera 28 aprile 2006 (in prosieguo, insieme con la lettera 24 marzo 2006: le «lettere impugnate»), il direttore del servizio della Commissione incaricato della pratica ha risposto alla ricorrente nei seguenti termini:

«COMMISSIONE EUROPEA

DG Concorrenza

Aiuti di Stato 1: Coesione e concorrenza

Il direttore (…)

Oggetto: CP 178/2004 — Asserita concessione di un aiuto di Stato a favore della SVB AB

(…)

Faccio riferimento alla Vostra lettera in data 5 aprile 2006 relativa agli aiuti in oggetto.

Come ho spiegato nella mia lettera del 24 marzo 2006, i servizi della Commissione sono arrivati alla conclusione che non esistono motivi sufficienti che giustifichino il prosieguo dell'esame della Vostra denuncia. Infatti, dalle informazioni fornite dalle autorità svedesi per posta e in occasione di riunioni emerge che le misure da Voi denunciate non costituiscono aiuti di Stato illegittimi.

Pertanto, non siamo in grado di fornirvi una decisione della Commissione a norma dell'art. 20 del regolamento n. 659/1999, come chiedete nella Vostra lettera.

(…)».

Procedimento e conclusioni delle parti

11 Con atto depositato presso la cancelleria del Tribunale il 6 giugno 2006, la ricorrente ha proposto il presente ricorso.

12 Con atto separato, depositato presso la cancelleria del Tribunale in data 1° settembre 2006, la Commissione ha sollevato un'eccezione d'irricevibilità ai sensi dell'art. 114, n. 1, del regolamento di procedura del Tribunale.

13 Il 9 novembre 2006, la ricorrente ha presentato le sue osservazioni sull'eccezione d'irricevibilità.

14 Con ordinanza del Tribunale (Quarta Sezione) 15 marzo 2007, l'eccezione d'irricevibilità è stata unita al merito e le spese sono state riservate.

15 Il 3 maggio 2007, la Commissione ha presentato un controricorso.

16 Con lettera 28 giugno 2007, la ricorrente ha rinunciato a presentare una replica.

17 Poiché la composizione delle sezioni del Tribunale è stata modificata, il giudice relatore è stato assegnato alla Prima Sezione, alla quale, di conseguenza, è stata attribuita la presente causa.

18 Su relazione del giudice relatore, il Tribunale (Prima Sezione) ha deciso di aprire la fase orale.

19 Le parti hanno svolto le loro difese orali e hanno risposto ai quesiti posti dal Tribunale all'udienza del 1º luglio 2008. Il Tribunale ha invitato la Commissione a produrre determinati documenti entro un termine di due settimane. La Commissione ha prodotto tali documenti l'11 luglio 2008. Con lettera 6 agosto 2008, la ricorrente ha presentato le sue osservazioni in merito a questi documenti.

20 Il 23 gennaio 2009, il Tribunale ha deciso di chiudere la fase orale del procedimento.

21 La ricorrente chiede che il Tribunale voglia:

— rigettare l'eccezione d'irricevibilità e dichiarare il ricorso ricevibile;

— annullare la decisione contenuta nelle lettere impugnate;

— ordinare alla Commissione di avviare il procedimento d'indagine formale ai sensi dell'art. 88, n. 2, CE;

— condannare la Commissione alle spese.

22 La Commissione chiede che il Tribunale voglia:

— respingere il ricorso in quanto irricevibile o infondato;

— condannare la ricorrente alle spese.

In diritto

Argomenti delle parti

23 La Commissione sostiene che le lettere impugnate non rappresentano una decisione della Commissione, né separatamente né congiuntamente, e non costituiscono dunque un atto impugnabile. Pertanto, il ricorso sarebbe irricevibile.

24 In primo luogo, le lettere impugnate non avrebbero contenuto decisionale. Secondo la giurisprudenza, non sarebbe sufficiente che una lettera venga inviata da un'istituzione comunitaria in risposta ad una domanda perché essa possa essere qualificata come decisione ai sensi dell'art. 230 CE. La lettera 24 marzo 2006 indicherebbe che alla conclusione di non proseguire l'indagine sono giunti i servizi competenti della direzione generale della concorrenza, e non la Commissione o il membro di quest'ultima incaricato delle questioni di concorrenza. La lettera 28 aprile 2006 indicherebbe espressamente, in risposta alla domanda della ricorrente, che non esisteva alcuna decisione della Commissione che potesse esserle comunicata. La Commissione non avrebbe adottato una posizione definitiva. D'altronde, in vari punti del suo ricorso la ricorrente farebbe valere l'assenza di una posizione finale della Commissione. Le lettere impugnate sarebbero state dirette ad informare la ricorrente che i servizi della

Commissione non avevano trovato motivi sufficienti per pronunciarsi sulla questione o per proseguire l'indagine sul presunto aiuto. Il fatto che i servizi della Commissione presentino le loro riflessioni sulla questione, in un'ottica di trasparenza, non impedirebbe di considerare le lettere impugnate come informazioni ai sensi dell'art. 20 del regolamento n. 659/1999.

25 L'argomento della ricorrente, relativo all'irrilevanza della forma in cui una presunta decisione è stata adottata, sarebbe inconferente nel caso di specie, in quanto la ricorrente dovrebbe dimostrare che le lettere impugnate costituiscono per il loro contenuto una decisione. Orbene, dato che le lettere impugnate non hanno avuto alcun effetto giuridico sulla situazione della ricorrente, esse non potrebbero essere qualificate come decisione. Inoltre, le lettere impugnate non menzionerebbero alcuna base normativa, sarebbero state inviate dai servizi della direzione generale della concorrenza e non dalla Commissione come collegio o dal membro della Commissione autorizzato a tal fine, e sarebbero state inviate alla ricorrente e non al Regno di Svezia. Si tratterebbe di indicazioni ulteriori del fatto che le lettere impugnate, separatamente o congiuntamente, non contengono una decisione della Commissione.

26 In secondo luogo, la Commissione sostiene di non avere adottato alcuna decisione o posizione definitiva. Nelle lettere impugnate, la Commissione non avrebbe comunicato di avere adottato una decisione ai sensi dell'art. 13 o dell'art. 4 del regolamento n. 659/1999. Il fatto che la ricorrente, nella lettera 5 aprile 2006, chieda alla Commissione di inviarle una decisione, rivelerebbe che essa non considerava la lettera 24 marzo 2006 come una decisione. La lettera 28 aprile 2006 si limiterebbe ad informare la ricorrente che non può esserle fornita alcuna decisione. La combinazione di queste due lettere, nessuna delle quali rappresenta una decisione, non può costituire una decisione. La Commissione fa valere che, nell'ipotesi in cui la questione riguardasse aiuti illegittimi, essa non ha adottato alcuna delle decisioni previste dall'art. 4 del regolamento n. 659/1999 e non ha neppure affermato definitivamente che le misure di cui trattasi costituivano aiuti esistenti. I servizi della Commissione non sarebbero andati oltre la fase del procedimento antecedente a quella in cui la Commissione dovrebbe scegliere di adottare una decisione. Dato che la ricorrente sembra implicitamente ammettere un'inerzia della Commissione, e supponendo che quest'ultima sarebbe stata tenuta ad agire, la ricorrente avrebbe dovuto proporre un ricorso per carenza.

27 In terzo luogo, la Commissione rileva che solo le misure che producono effetti giuridici obbligatori tali da incidere sugli interessi di un ricorrente, modificando in misura rilevante la sua situazione giuridica, sono impugnabili ai sensi dell'art. 230 CE. In mancanza di una decisione della Commissione, la situazione giuridica della ricorrente non sarebbe stata modificata con l'invio delle lettere impugnate.

28 La ricorrente ritiene che l'eccezione d'irricevibilità sollevata dalla Commissione debba essere respinta. Dalla giurisprudenza risulterebbe che una lettera inviata a un denunciante, la quale esprima una posizione definitiva della Commissione in materia di aiuti di Stato, costituisce una decisione anche se non è stata indirizzata allo Stato membro interessato. L'affermazione secondo cui i servizi della Commissione erano giunti alla conclusione che non esistevano motivi sufficienti per proseguire l'esame della denuncia costituirebbe una decisione finale con la quale la Commissione si è rifiutata di avviare il procedimento d'indagine formale di cui all'art. 88, n. 2, CE, archiviando il procedimento. Le lettere impugnate costituirebbero, pertanto, un atto impugnabile ai sensi dell'art. 230 CE.

29 La ricorrente fa valere che, in base alla giurisprudenza, al fine di accertare se un atto produca effetti giuridici obbligatori e, quindi, possa formare oggetto di un ricorso di annullamento, occorre esaminarne il contenuto. La forma in cui una decisione è adottata sarebbe priva di rilevanza. Orbene, le lettere impugnate conterrebbero, congiuntamente o separatamente, la posizione definitiva della Commissione riguardo alla denuncia della ricorrente e produrrebbero effetti sulla sua situazione giuridica. La ricorrente, in quanto concorrente diretta della società beneficiaria dei presunti aiuti, sarebbe stata qualificata come interessata ai sensi dell'art. 1, lett. h), del regolamento n. 659/1999 e le sarebbero state concesse le garanzie procedurali previste dall'art. 88, n. 2, CE e dall'art. 6 del regolamento n. 659/1999, se fosse stato avviato il procedimento d'indagine formale.

30 Secondo la ricorrente, tutti gli argomenti della Commissione concernenti l'irricevibilità del ricorso riguarderebbero esclusivamente la forma e non il contenuto delle lettere impugnate e nessuno sarebbe pertinente. In primo luogo, il fatto che le lettere impugnate siano state inviate dal direttore di un servizio della direzione generale della

concorrenza della Commissione sarebbe irrilevante. In mancanza di una riserva che precisi che le lettere impugnate esprimevano solo il punto di vista personale del loro autore, queste ultime dovrebbero essere considerate come esprimenti la posizione della Commissione e sarebbero dunque impugnabili.

31 In secondo luogo, la Commissione non può asserire che il fatto che le lettere impugnate non siano state indirizzate a uno Stato membro indicherebbe che esse non costituiscono una decisione della Commissione medesima. La ricorrente ricorda che, in base alla giurisprudenza, una lettera inviata a un denunciante, la quale indichi la posizione definitiva della Commissione in merito ad un aiuto di Stato, può essere oggetto di un ricorso di annullamento. In caso contrario, il denunciante verrebbe privato di qualunque possibilità di contestare la posizione definitiva della Commissione sulla sua denuncia e quest'ultima potrebbe eludere gli obblighi impostile dal regolamento n. 659/1999.

32 In terzo luogo, il rifiuto della Commissione di trasmettere alla ricorrente una copia della decisione avrebbe confermato che la lettera 24 marzo 2006 costituiva la posizione definitiva della Commissione. Dato che la ricorrente non poteva ottenere una motivazione supplementare, il suo unico possibile ricorso sarebbe stato quello consistente nel contestare la decisione contenuta nelle lettere impugnate. Peraltro, la ricorrente sottolinea che il linguaggio prudente utilizzato nelle lettere impugnate rivela che la Commissione nutriva dubbi sulla qualifica e sulla compatibilità delle misure di cui trattasi, i quali avrebbero dovuto portarla ad avviare il procedimento d'indagine formale. La Commissione non si sarebbe limitata ad affermare che non esistevano motivi sufficienti per pronunciarsi sul caso, come essa avrebbe fatto per una comunicazione informale ai sensi dell'art. 20, n. 2, del regolamento n. 659/1999. Il contenuto delle lettere impugnate, nonostante un linguaggio prudente, rivelerebbe chiaramente che la Commissione ha adottato una posizione chiara e definitiva in risposta alla denuncia della ricorrente.

33 Inoltre, le lettere impugnate non potrebbero essere intese come atti preparatori, poiché il loro contenuto indica che la Commissione non aveva intenzione di adottare altre misure nell'ambito dell'esame degli aiuti contemplati nella denuncia. Le garanzie

procedurali riconosciute ai denuncianti in materia di aiuti di Stato diventerebbero completamente inutili se la Commissione godesse di immunità per il solo fatto di usare un linguaggio prudente nelle proprie decisioni.

34 Infine, l'argomento della Commissione secondo cui la ricorrente, in mancanza di una decisione, avrebbe dovuto proporre un ricorso per carenza, dovrebbe essere respinto nella fattispecie. Dalla giurisprudenza emergerebbe che un ricorso siffatto non potrebbe essere proposto in presenza di una presa di posizione chiara ed esplicita della Commissione sulla denuncia. Dato che gli artt. 230 CE e 232 CE configurano un unico e medesimo rimedio giurisdizionale, l'atto impugnabile sarebbe quello contenente la presa di posizione della Commissione e, di conseguenza, il presente ricorso di annullamento sarebbe il modo di procedere appropriato.

Giudizio del Tribunale

35 In base ad una giurisprudenza costante, non è sufficiente che una lettera sia stata inviata da un'istituzione comunitaria al suo destinatario, in risposta ad una domanda formulata da quest'ultimo, perché essa possa essere definita decisione ai sensi dell'art. 230 CE, rendendo così possibile il rimedio del ricorso di annullamento (sentenze del Tribunale 22 maggio 1996, causa T-277/94, AITEC/Commissione, Racc. pag. II-351, punto 50, e 22 ottobre 1996, causa T-154/94, CSF e CSME/Commissione, Racc. pag. II-1377, punto 51; ordinanza del Tribunale 5 novembre 2003, causa T-130/02, Kronoply/Commissione, Racc. pag. II-4857, punto 42).

36 Secondo una giurisprudenza parimenti costante, possono costituire oggetto di azione di annullamento ai sensi dell'art. 230 CE solamente i provvedimenti che producono effetti giuridici vincolanti idonei a incidere sugli interessi di un ricorrente, modificando in misura rilevante la situazione giuridica di quest'ultimo (sentenza della Corte 11 novembre 1981, causa 60/81, IBM/Commissione, Racc. pag. 2639, punto 9; sentenza del Tribunale 5 aprile 2006, causa T-351/02, Deutsche Bahn/Commissione, Racc. pag. II-1047, punto 35, e ordinanza Kronoply/Commissione, cit. supra al punto 35, punto 43).

37 Al fine di determinare se un atto o una decisione producano tali effetti, occorre aver riguardo alla loro sostanza (ordinanza Kronoply/Commissione, cit. supra al punto 35, punto 44). Per contro, la forma in cui si adotta un atto o una decisione è, in linea di massima, irrilevante ai fini della ricevibilità di un ricorso di annullamento (v., in tal senso, sentenza IBM/Commissione, cit. supra al punto 36, punto 9).

38 A tale riguardo, si deve ricordare che, se una decisione che pone fine all'esame della compatibilità con il Trattato CE di un provvedimento di aiuto ai sensi dell'art. 4 del regolamento n. 659/1999 ha sempre come destinatario lo Stato membro interessato, una comunicazione indirizzata a un denunciante può riflettere il contenuto di tale decisione, anche se quest'ultima non è stata inviata allo Stato membro suddetto (ordinanza del Tribunale 30 settembre 1999, causa T-182/98, UPS Europa/Commissione, Racc. pag. II-2857, punto 38).

39 In via preliminare occorre ricordare il regime applicabile alle denunce in materia di aiuti di Stato quale previsto dal regolamento n. 659/1999.

40 Una volta che la Commissione, in applicazione dell'art. 10, n. 1, del regolamento n. 659/1999, ha esaminato le informazioni in merito ad un presunto aiuto illegittimo, l'art. 13 del detto regolamento le impone, per quanto riguarda gli aiuti illegittimi, di concludere la fase preliminare di esame con l'adozione di una decisione ai sensi dell'art. 4 dello stesso regolamento.

41 Al di fuori di questa possibilità di adottare una decisione a norma dell'art. 4 del regolamento n. 659/1999, la Commissione, quando riceve informazioni che prospettano l'eventuale esistenza di un aiuto di Stato, non ha altra scelta se non informare gli interessati, in applicazione dell'art. 20, n. 2, seconda frase, dello stesso regolamento, che «non vi sono motivi sufficienti per esprimere un parere sul caso» (sentenza Deutsche Bahn/Commissione, cit. supra al punto 36, punto 43).

42 Dalla giurisprudenza emerge che, al fine di valutare se una lettera trasmessa a un denunciante in risposta alla sua denuncia costituisca un atto impugnabile, il Tribunale deve determinare in riferimento alla sostanza dell'atto impugnato se esso costituisca una decisione ai sensi dell'art. 4 del regolamento n. 659/1999 o semplicemente una comunicazione informale, quale prevista dall'art. 20, n. 2, seconda frase, dello stesso regolamento (v., in tal senso, sentenza Deutsche Bahn/Commissione, cit. supra al punto 36, punto 44).

43 Infatti, dalla procedura applicabile alle denunce in materia di aiuti di Stato, quale prevista dal regolamento n. 659/1999 e in particolare dal suo art. 20, n. 2, risulta che la Commissione, pur avendo l'obbligo di esaminare senza ritardo le informazioni in merito ad un presunto aiuto illegittimo che le vengono trasmesse da un terzo tramite una denuncia, non è tenuta ad adottare una decisione ai sensi dell'art. 4 di detto regolamento in risposta a ciascuna denuncia.

44 L'obbligo per la Commissione di adottare una decisione in risposta a una denuncia concerne soltanto l'ipotesi di cui all'art. 13 del regolamento n. 659/1999. L'art. 20, n. 2, seconda frase, dello stesso regolamento prevede che la Commissione possa limitarsi ad informare con una lettera il denunciante che non vi sono motivi sufficienti per pronunciarsi sul caso. È quanto avviene, in particolare, nel caso in cui l'art. 13 del regolamento n. 659/1999 non sia applicabile in quanto la denuncia non riguarda un aiuto illegittimo, bensì contempla in realtà un aiuto esistente.

45 Al fine di determinare se il presente ricorso sia ricevibile, occorre esaminare se dalla sostanza delle lettere impugnate risulti che esse possono essere considerate come una decisione ai sensi dell'art. 4 del regolamento n. 659/1999, che ha in realtà per destinatario lo Stato membro interessato e che incide sugli interessi della ricorrente, modificando in misura rilevante la sua situazione giuridica.

46 In primo luogo, si deve analizzare il contenuto delle lettere impugnate.

47 Nella lettera 24 marzo 2006, il direttore del servizio della Commissione incaricato della pratica ha informato la ricorrente di ritenere che non ci fossero motivi sufficienti per proseguire l'esame della denuncia. Egli ha sottolineato di aver proceduto ad un attento esame della denuncia.

48 Si deve anzitutto rilevare che il direttore del servizio della Commissione incaricato della pratica, quando ha fatto presente, nella prima parte del terzo paragrafo della lettera 24 marzo 2006, che le attività connesse alla «Stockholm Card» (ad eccezione dei posti parcheggio) e alle prenotazioni di camere d'albergo erano svolte alle condizioni di mercato, ha constatato che tali attività non erano finanziate dai sussidi contestati nella denuncia. In tal modo, egli non ha affermato che questi ultimi non soddisfacevano le condizioni necessarie per essere qualificati come aiuto di Stato ai sensi dell'art. 87 CE. Pertanto, da questa prima parte del terzo paragrafo della lettera 24 marzo 2006 non è possibile dedurre che la Commissione affermi che i sussidi contestati nella denuncia a tale riguardo non costituiscono aiuti di Stato.

49 Inoltre, nella seconda parte del terzo paragrafo della lettera 24 marzo 2006, il direttore del servizio della Commissione incaricato della pratica ha precisato che era possibile sostenere che l'utilizzo a titolo gratuito di determinati posti parcheggio da parte della SVB non incideva sul commercio e che, in ogni caso, dato che questo aiuto era stato incluso nella «Stockholm Card» prima del 1995, vale a dire prima dell'adesione del Regno di Svezia all'Unione europea, si trattava di un aiuto esistente. Nel quarto paragrafo della lettera 24 marzo 2006 egli ha precisato che le altre attività della SVB sembravano ricadere sotto le disposizioni disciplinanti i servizi d'interesse economico generale e che, nell'ipotesi in cui il loro finanziamento avesse costituito un aiuto di Stato, esso sarebbe stato concesso alle stesse condizioni già ben prima del 1995 e avrebbe costituito un aiuto esistente. Ne risulta che il direttore del servizio della Commissione incaricato della pratica, ritenendo che gli aiuti contestati nella denuncia costituissero aiuti esistenti, non ha proceduto ad un esame più approfondito della qualificazione come aiuto di Stato.

50 Infine, il direttore del servizio della Commissione incaricato della pratica ha rilevato, in sintesi, che l'esame della denuncia aveva dimostrato che le misure denunciate costituivano aiuti esistenti e non aiuti illegittimi.

51 Nella lettera 28 aprile 2006, in risposta alla lettera 5 aprile 2006 della ricorrente, il direttore del servizio della Commissione incaricato della pratica ha ricordato che le misure contestate nella denuncia non costituivano aiuti illegittimi e che, di conseguenza, non era possibile fornire una decisione alla ricorrente in applicazione dell'art. 20 del regolamento n. 659/1999.

52 Di conseguenza, dalla lettera 28 aprile 2006, nonché dalla sostanza della lettera 24 marzo 2006, risulta chiaramente che la Commissione ha considerato, a seguito di un esame preliminare delle informazioni che le erano state trasmesse dallo Stato membro interessato, che le misure contestate nella denuncia non rappresentavano aiuti illegittimi, ai sensi dell'art. 1, lett. f), del regolamento n. 659/1999. Nelle lettere impugnate la Commissione si è limitata ad informare la ricorrente che da una prima valutazione provvisoria risultava che gli aiuti contestati nella denuncia costituivano aiuti esistenti sottoposti alla procedura prevista dall'art. 88, n. 1, CE.

53 Peraltro, occorre rilevare che, anche se la Commissione, nella prima parte del terzo paragrafo della lettera 24 marzo 2006, avesse affermato che le attività connesse alla «Stockholm Card» e alle prenotazioni di camere d'albergo erano finanziate dai sussidi contestati nella denuncia, ciò non modificherebbe la sua conclusione secondo cui tali sussidi, essendo stati versati prima del 1995, costituiscono aiuti esistenti.

54 Pertanto, dalla sostanza delle lettere impugnate emerge che la Commissione ha deciso di non dare seguito alla denuncia in quanto gli aiuti di cui trattasi rappresentano aiuti esistenti.

55 A tale riguardo, la Commissione in udienza non poteva validamente affermare, da un lato, che non era in grado di comprendere le lettere impugnate e, dall'altro, che, stanti i vaghi riferimenti contenuti nella lettera 24 marzo 2006, da ciò risultava che il suo servizio non aveva fornito alcuna ragione per il mancato proseguimento dell'esame della denuncia.

56 In secondo luogo, si deve esaminare se le lettere impugnate, là dove qualificano gli aiuti contestati nella denuncia come aiuti esistenti, possano essere considerate come una decisione che incide sugli interessi della ricorrente, modificando in misura rilevante la sua situazione giuridica.

57 A tale riguardo occorre ricordare che, in materia di aiuti esistenti, l'iniziativa spetta alla sola Commissione (sentenza della Corte 9 agosto 1994, causa C-44/93, Namur-Les assurances du crédit, Racc. pag. I-3829, punto 11). Nell'ambito della competenza concessa alla Commissione per effettuare l'esame permanente degli aiuti esistenti, quest'ultima non può essere costretta, mediante una denuncia, ad indirizzare allo Stato membro una raccomandazione che proponga misure opportune in applicazione dell'art. 18 del regolamento n. 659/1999 (v., in tal senso, sentenza del Tribunale 22 ottobre 1996, causa T-330/94, Salt Union/Commissione, Racc. pag. II-1475, punti 33-35).

58 Inoltre, dalla giurisprudenza risulta che se gli elementi di informazione forniti dallo Stato membro consentono di ritenere, nell'ambito di una valutazione provvisoria, che è probabile che le misure controverse costituiscano aiuti esistenti, la Commissione deve occuparsi di tali misure secondo il regime procedurale previsto dai nn. 1 e 2 dell'art. 88 CE. Viceversa, se gli elementi prodotti dallo Stato membro non permettono di giungere a tale conclusione provvisoria o se lo Stato membro non fornisce alcun elemento al riguardo, la Commissione deve applicare a queste misure il regime procedurale dettato dai nn. 3 e 2 di questo stesso articolo (sentenza della Corte 10 maggio 2005, causa C-400/99, Italia/Commissione, Racc. pag. I-3657, punto 55).

59 Peraltro, va rilevato che la procedura applicabile in materia di aiuti esistenti disciplinata dagli artt. 17-19 del regolamento n. 659/1999 non prevede alcuna decisione indirizzata allo Stato membro interessato che possa essere adottata dalla Commissione al termine della fase preliminare di esame.

60 Ne deriva che un denunciante non può, tramite una denuncia inviata alla Commissione, costringere quest'ultima a valutare la compatibilità di un aiuto esistente. Se la Commissione ritiene, dopo una prima valutazione, che la denuncia non contempli aiuti illegittimi ma aiuti esistenti, non ha l'obbligo di indirizzare una decisione allo Stato membro considerato ai sensi dell'art. 4 del regolamento n. 659/1999 e non può essere costretta ad attuare la procedura di cui all'art. 88, n. 1, CE.

61 Nella fattispecie, si deve ricordare che la Commissione, nelle lettere impugnate, ha concluso che gli aiuti contestati nella denuncia erano aiuti esistenti. Ne consegue che, dato che l'art. 13 del regolamento n. 659/1999, relativo agli aiuti illegittimi, non era applicabile, la Commissione non poteva adottare una decisione in base all'art. 4 del regolamento n. 659/1999. Essa, dunque, in risposta alla denuncia della ricorrente, poteva soltanto informarla che non c'erano motivi sufficienti per pronunciarsi sul caso, in applicazione dell'art. 20, n. 2, seconda frase, del regolamento n. 659/1999.

62 Inoltre, dalle lettere impugnate risulta che una valutazione provvisoria degli aiuti contestati nella denuncia ha portato la Commissione a ritenere che la procedura di cui all'art. 88, n. 1, CE fosse applicabile in quanto si trattava di aiuti esistenti. Pertanto, contrariamente a quanto afferma la ricorrente, le lettere impugnate non costituiscono una decisione di archiviazione del caso a motivo del fatto che tali sussidi non rappresentavano un aiuto di Stato.

63 Oltre a ciò, contrariamente a quanto sostiene la ricorrente, le lettere impugnate non costituiscono neppure un rifiuto di avviare il procedimento d'indagine formale di cui all'art. 88, n. 2, CE. Infatti, è giocoforza constatare che la Commissione non poteva avviare nemmeno tale procedimento, dato che da un primo esame da essa effettuato era emerso che gli aiuti controversi costituivano aiuti esistenti (v., in tal senso, sentenza della Corte 5 ottobre 1994, causa C-47/91, Italia/Commissione, Racc. pag. I-4635, punto 24, e sentenza CSF e CSME/Commissione, cit. supra al punto 35, punto 49).

64 Si deve aggiungere che sarebbe contrario alla ratio della procedura di controllo degli aiuti di Stato affermare che, quando la Commissione informa un denunciante che la sua denuncia riguarda un aiuto esistente, essa adotta necessariamente una decisione ex art. 4 del regolamento n. 659/1999. Una soluzione siffatta comporterebbe che essa, nel momento in cui le viene presentata una denuncia riguardante un aiuto esistente, ha l'obbligo di esaminarne la compatibilità con il mercato comune. Tuttavia, come indicato sopra al punto 57, in applicazione dell'art. 88, n. 1, CE, spetta alla sola Commissione l'iniziativa di attuare la procedura di controllo permanente degli aiuti esistenti.

65 Di conseguenza la Commissione, avendo ritenuto che gli aiuti contestati nella denuncia fossero aiuti esistenti, ha giustamente indicato nella lettera 28 aprile 2006 di non essere in grado di trasmettere, come chiesto dalla ricorrente nella lettera 5 aprile 2006, una copia di una decisione ai sensi dell'art. 4 del regolamento n. 659/1999.

66 Peraltro va ricordato che, secondo la giurisprudenza, un aiuto esistente può continuare ad essere erogato fintantoché la Commissione non abbia constatato la sua incompatibilità con il mercato comune (sentenza della Corte 15 marzo 1994, causa C-387/92, Banco Exterior de España, Racc. pag. I-877, punto 20, e ordinanza del Tribunale 2 giugno 2003, causa T-276/02, Forum 187/Commissione, Racc. pag. II-2075, punto 48).

67 Dalla giurisprudenza risulta altresì che, qualora la Commissione decida di occuparsi di un aiuto nell'ambito dell'esame permanente dei regimi di aiuto esistenti, la situazione

giuridica non cambia fino all'eventuale accettazione da parte dello Stato membro interessato di proposte di opportune misure o fino all'adozione di una decisione finale da parte della Commissione (sentenza della Corte 9 ottobre 2001, causa C-400/99, Italia/Commissione, Racc. pag. I-7303, punto 61).

68 Pertanto le lettere impugnate, nella parte in cui qualificano come aiuti esistenti gli aiuti contestati nella denuncia, non presentano le caratteristiche di una decisione che produce effetti giuridici vincolanti idonei a incidere sugli interessi della ricorrente.

69 Tale conclusione non è rimessa in discussione dalla dichiarazione contenuta nella lettera 24 marzo 2006, secondo cui gli aiuti contestati nella denuncia e qualificati come aiuti esistenti sarebbero «in ogni caso compatibil[i] con il mercato comune». Infatti, da un lato, come anche la Commissione sottolinea in questa lettera, si tratta d'informare il denunciante che essa non intende per il momento attuare la procedura di cui all'art. 88, n. 1, CE, là dove, secondo la giurisprudenza citata al precedente punto 57, l'iniziativa in proposito spetta solo alla detta istituzione. Dall'altro, in applicazione della giurisprudenza citata sopra al punto 66, un'informazione simile non produce effetti giuridici vincolanti idonei a incidere sugli interessi della ricorrente.

70 Alla luce di tutte le suesposte considerazioni risulta che le lettere impugnate devono essere considerate come una comunicazione informale, quale prevista all'art. 20, n. 2, seconda frase, del regolamento n. 659/1999, il cui contenuto non riflette una decisione ai sensi dell'art. 4 dello stesso regolamento. Pertanto, le lettere impugnate non costituiscono un atto impugnabile ex art. 230 CE.

71 Infine si deve ricordare che, nell'ambito del controllo del rispetto da parte degli Stati membri degli obblighi ad essi incombenti in forza degli artt. 87 CE e 88 CE, la Commissione e i giudici nazionali svolgono ruoli complementari e distinti. Il giudice nazionale ha il compito di tutelare i diritti spettanti ai singoli in forza dell'effetto diretto

del divieto enunciato all'ultima frase dell'art. 88, n. 3, CE. Si può adire dunque il giudice nazionale al fine di constatare l'illegittimità di un aiuto di Stato e di ordinarne la restituzione.

72 Pertanto, l'irricevibilità del presente ricorso non ha l'effetto di privare la ricorrente della possibilità di sottoporre la legittimità dell'aiuto di cui trattasi ad un controllo giurisdizionale. Infatti, i giudici nazionali devono assicurare che saranno tratte tutte le conseguenze di una violazione dell'art. 88, n. 3, ultima frase, CE, conformemente al loro diritto interno, sia per quanto concerne la validità degli atti di attuazione delle misure d'aiuto, sia per quanto attiene al recupero dei contributi finanziari concessi in violazione di tale norma (sentenze della Corte 21 novembre 1991, causa C-354/90, Fédération nationale du commerce extérieur des produits alimentaires e Syndicat national des négociants et transformateurs de saumon, Racc. pag. I-5505, punto 12, e 12 febbraio 2008, causa C-199/06, CELF e ministre de la Culture et de la Communication, Racc. pag. I-469, punto 41).

73 Peraltro, la domanda della ricorrente intesa ad ottenere che il Tribunale ordini alla Commissione di avviare il procedimento d'indagine formale è irricevibile, dato che, in forza di una giurisprudenza costante, nell'ambito di un ricorso di annullamento sulla base dell'art. 230 CE, la competenza del giudice comunitario è limitata al controllo di legittimità dell'atto impugnato e il Tribunale non può, nell'esercizio dei poteri attribuitigli, rivolgere ingiunzioni alle istituzioni comunitarie (sentenza della Corte 8 luglio 1999, causa C-5/93 P, DSM/Commissione, Racc. pag. I-4695, punto 36, e sentenza del Tribunale 24 febbraio 2000, causa T-145/98, ADT Projekt/Commissione, Racc. pag. II-387, punti 83 e 84).

74 Da quanto precede risulta che il ricorso, nel suo complesso, è irricevibile.

Sulle spese

75 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, va dunque condannata alle spese, conformemente alle conclusioni della Commissione.

Per questi motivi,

IL TRIBUNALE (Prima Sezione)

dichiara e statuisce:

1) Il ricorso è irricevibile.

2) La NDSHT Nya Destination Stockholm Hotell & Teaterpaket AB è condannata alle spese.

Tiili Dehousse Wiszniewska-Białecka

Così deciso e pronunciato a Lussemburgo il 9 giugno 2009.

Firme