Raccolta della giurisprudenza

ORDINANZA DEL TRIBUNALE (Quarta Sezione)

3 marzo 2015*

«Ricorso in annullamento — Aiuti di Stato — Aiuti concessi da un comune dei Paesi Bassi ad una società di calcio professionistica — Decisione di avviare il procedimento d'indagine formale previsto all'articolo 108, paragrafo 2, TFUE — Misura di aiuto totalmente eseguita alla data della decisione — Ricevibilità — Atto impugnabile»

Nella causa T-251/13,

Gemeente Nijmegen (Paesi Bassi), rappresentata da H. Janssen e S. van der Heul, avvocati,

ricorrente,

contro

Commissione europea, rappresentata da S. Noë e B. Stromsky, in qualità di agenti,

convenuta,

avente ad oggetto la domanda di parziale annullamento della decisione C(2013) 1152 final della Commissione, del 6 marzo 2013, relativa agli aiuti concessi alle società di calcio professionistiche olandesi Vitesse, NEC, Willem II, MVV, PSV e FC Den Bosch tra il 2008 ad il 2011 [Aiuto di Stato SA.33584 (2013/C) (ex 2011/NN)].

IL TRIBUNALE (Quarta Sezione),

composto da M. Prek, presidente, I. Labucka (relatore) e V. Kreuschitz, giudici,

cancelliere: E. Coulon

ha emesso la seguente

Ordinanza

Fatti

1 A seguito di varie denunce secondo le quali più comuni dei Paesi Bassi avrebbero concesso aiuti a società di calcio professionistiche con difficoltà economiche, la Commissione europea, il 27 maggio 2011e il 6 luglio 2011, ha rivolto al Regno dei Paesi Bassi alcune richieste di informazioni. Le risposte a tali richieste sono pervenute alla Commissione, rispettivamente, il 26 e 28 luglio 2011 e il 1° settembre 2011.

* Lingua processuale: il neerlandese.

2 Uno degli aiuti di cui si tratta riguarda il riscatto, il 28 settembre 2010, da parte della ricorrente, Gemeente Nijmegen (Comune di Nimega), di un diritto di acquisto su un complesso sportivo polivalente, «De Eendracht» (in prosieguo: l'«operazione di riscatto»). Questo diritto era stato concesso alla società di calcio professionistica Nijmegen Eendracht Combinatie (NEC) al termine di un contratto di locazione vertente su tale complesso e che legava la ricorrente e la NEC.

3 Con decisione C(2013) 1152 final, del 6 marzo 2013, relativa agli aiuti concessi alle società di calcio professionistiche olandesi Vitesse, NEC, Willem II, MVV, PSV e FC Den Bosch tra il 2008 ed il 2011 [Aiuto di Stato SA. 33584 (2013/C) (ex 2011/NN)] (in prosieguo: la «decisione impugnata»), la Commissione ha avviato il procedimento d'indagine formale previsto all'articolo 108, paragrafo 2, TFUE, in applicazione dell'articolo 4, paragrafo 4, del regolamento (CE) n. 659/1999 del Consiglio, del 22 marzo 1999, recante modalità di applicazione dell'articolo [108 TFUE] (GU L 83, pag. 1) per quel che concerne, in particolare, l'operazione di riscatto.

4 Dopo aver effettuato una valutazione preliminare, la Commissione ha provvisoriamente sostenuto, nella decisione impugnata, che l'operazione di riscatto costituiva un aiuto di Stato, ai sensi dell'articolo 107, paragrafo 1, TFUE (v. punti da 45 a 50 della decisione impugnata), e che esisteva un serio dubbio quanto alla sua compatibilità con il mercato interno.

Procedimento e conclusioni delle parti

5 Con ricorso depositato presso la cancelleria del Tribunale il 6 maggio 2013, la ricorrente ha proposto il presente ricorso.

6 Con atto depositato presso la cancelleria del Tribunale il 7 agosto 2013, la Commissione ha sollevato un'eccezione di irricevibilità a titolo dell'articolo 114, paragrafo 1, del regolamento di procedura del Tribunale.

7 Il 26 settembre 2013 la ricorrente ha depositato le sue osservazioni su tale eccezione di irricevibilità.

8 Il 26 maggio 2014, il Tribunale ha invitato le parti a presentare le loro osservazioni circa l'incidenza, nella presente causa, della sentenza del 21 novembre 2013, Deutsche Lufthansa (C-284/12, Racc., EU:C:2013:755), e dell'ordinanza del 4 aprile 2014, Flughafen Lübeck (C-27/13, EU:C:2014:240). Esse hanno risposto entro i termini impartiti.

9 Nel ricorso, la ricorrente chiede che il Tribunale voglia:

— annullare la decisione impugnata, «nella parte in cui si riferisce all'aiuto di Stato che si presume [concesso] alla NEC»;

— condannare la Commissione alle spese.

10 La Commissione chiede che il Tribunale voglia:

— respingere il ricorso in quanto irricevibile;

— condannare la ricorrente alle spese.

11 Nelle sue osservazioni sull'eccezione di irricevibilità, la ricorrente chiede che il Tribunale voglia:

— respingere l'eccezione di irricevibilità;

— condannare la Commissione alle spese.

In diritto

12 In forza dell'articolo 114, paragrafo 1, del regolamento di procedura, se una parte lo chiede, il Tribunale può statuire sull'irricevibilità senza impegnare la discussione nel merito. Ai sensi del paragrafo 3 dello stesso articolo, salvo decisione contraria del Tribunale, il procedimento prosegue oralmente.

13 Nella specie, il Tribunale si ritiene sufficientemente edotto dagli atti di causa e decide che non è necessario avviare la fase orale del procedimento.

Argomenti delle parti

14 Nella sua eccezione di irricevibilità, la Commissione osserva anzitutto che la decisione impugnata costituisce una misura preliminare o di natura puramente preparatoria, in quanto la sua posizione finale, concernente l'aiuto di cui si tratta, sarà definita nella decisione presa al termine della procedimento d'indagine formale.

15 La Commissione sottolinea poi che la decisione impugnata riguarda, nel caso di specie, una misura che è stata integralmente eseguita, di modo che tale decisione non impone agli Stati membri di sospendere l'applicazione della misura, contrariamente ad una misura ancora in corso di esecuzione.

16 Allo stesso modo, secondo la Commissione, i giudici nazionali non potranno neppure ordinare la sospensione dell'applicazione dell'aiuto di cui si tratta, dal momento che quest'ultimo è già stato concesso.

17 Per quanto riguarda l'incidenza, nella presente causa, della sentenza Deutsche Lufthansa, punto 8 supra (EU:C:2013:755), e dell'ordinanza Flughafen Lübeck, punto 8 supra (EU:C:2014:240), la Commissione sostiene, in sostanza, che queste decisioni non sono determinanti. Essa ricorda che, secondo la giurisprudenza, si devono distinguere le misure d'aiuto eseguite, quali l'operazione di riscatto, dalle misure d'aiuto che sono in corso di esecuzione. La Commissione ritiene, egualmente, che la ricevibilità del ricorso sia subordinata all'esistenza di un ricorso pendente davanti ai giudici nazionali che mira alla cessazione dell'esecuzione dell'aiuto ed al recupero delle somme già versate e ricorda che è sempre possibile, per il beneficiario dell'aiuto, contestare una decisione, quale la decisione impugnata, attraverso una questione pregiudiziale.

18 Infine, la Commissione rileva che ammettere la ricevibilità del ricorso non sarebbe compatibile con i sistemi di ripartizione delle competenze tra il giudice dell'Unione europea e la Commissione stessa, né con i mezzi di ricorso previsti dal Trattato, né con le esigenze di una buona amministrazione della giustizia e di un andamento regolare del procedimento amministrativo davanti a essa stessa, dal momento che al giudice dell'Unione è richiesto di rendere una valutazione su questioni sulle quali la Commissione non ha ancora avuto modo di pronunciarsi. L'esame nel merito di un tale ricorso avrebbe così come conseguenza di anticipare il dibattito sul merito ed implicherebbe una confusione tra le differenti fasi dei procedimenti amministrativi e giudiziari.

19 La ricorrente, in primo luogo, ritiene che, contrariamente a quanto sostiene la Commissione, non si possa desumere dalla giurisprudenza del Tribunale che si deve distinguere tra le misure che sono già state eseguite e quelle che sono in corso di esecuzione.

20 Secondo la ricorrente, non si può escludere che una decisione, quale quella impugnata, possa produrre effetti giuridici sui quali si possa fondare la ricevibilità di un ricorso contro tale decisione.

21 Inoltre, la ricorrente sostiene che il giudice nazionale è vincolato dalla posizione assunta dalla Commissione nella decisione impugnata. Qualora la Commissione decidesse di avviare un procedimento d'indagine formale il giudice nazionale potrebbe e, eventualmente, dovrebbe, ordinare il recupero provvisorio dell'aiuto di cui si tratta. A tale riguardo, in caso di divergenze di valutazione tra la Commissione ed il giudice nazionale, quest'ultimo non potrebbe respingere una domanda volta al recupero dell'aiuto, salvo proporre, preliminarmente, una questione pregiudiziale alla Corte, in applicazione dell'articolo 267 TFUE.

22 Per quanto riguarda l'incidenza, nella presente causa, della sentenza Deutsche Lufthansa, punto 8 supra (EU:C:2013:755), e dell'ordinanza Flughafen Lübeck, punto 8 supra (EU:C:2014:240), la ricorrente sottolinea che secondo la giurisprudenza una decisione, quale la decisione impugnata, ha un effetto vincolante incondizionato che implica che i giudici nazionali abbiano l'obbligo di dare per acquisito che ha avuto luogo una violazione dell'obbligo di sospensione, previsto dall'articolo 108, paragrafo 3, TFUE, e di adottare le misure idonee nell'ambito delle procedure dinanzi ad essi pendenti. Secondo la ricorrente, il giudice nazionale non può più esso stesso verificare, nell'ambito di una controversia dinanzi ad esso pendente, se la misura nei confronti della quale la Commissione ha deciso di avviare il procedimento d'indagine formale costituisca o meno un aiuto di Stato, anche se la valutazioni effettuate nella decisione della Commissione hanno carattere preliminare.

23 La ricorrente rileva anche che la decisione impugnata comporta conseguenze negative, alla luce del serio dubbio circa la legalità della misura di cui si tratta. Secondo la ricorrente, la possibilità d'invocare la decisione impugnata davanti ai giudici nazionali ed il pregiudizio per le relazioni commerciali della NEC costituirebbero effetti giuridici di tale decisione, indipendenti dall'obbligo di sospendere l'esecuzione della misura di cui si tratta.

24 A tale proposito, la Commissione sostiene che queste siano conseguenze di fatto che non possono essere considerate come effetti giuridici obbligatori che modificano sostanzialmente la situazione giuridica della ricorrente.

25 Secondo la ricorrente, il dubbio riguardante la legalità della misura in causa comporta anche effetti negativi sul controllo di legalità prescritto dalla legge comunale ed effettuato dal suo contabile. Così, qualora, nell'ambito del suo controllo, il contabile rilevi rischi di illegalità che la ricorrente non riesce a giustificare, ne deve rendere conto nel suo rapporto, di modo che la decisione impugnata produrrà effetti sulla sua situazione.

26 Infine, la ricorrente ritiene che il carattere provvisorio della valutazione della Commissione circa l'esistenza, nel caso di specie, di un aiuto di Stato non abbia alcuna incidenza sulla ricevibilità del ricorso, nella misura in cui la decisione produce o produrrà effetti giuridici autonomi. Il Tribunale dovrebbe, in via di principio, effettuare un esame esaustivo riguardo alla decisione di avviare il procedimento d'indagine formale, come la decisione impugnata. Questo controllo dovrebbe, tuttavia, limitarsi alla questione se, tenuto conto delle informazioni di cui disponeva, la Commissione potesse legittimamente concludere, a titolo provvisorio, per l'esistenza di un aiuto o, almeno, per la sussistenza di seri dubbi.

Giudizio del Tribunale

27 Si deve ricordare che, per costante giurisprudenza, il ricorso di annullamento ai sensi dell'articolo 263 TFUE deve potersi esperire nei confronti di qualsiasi provvedimento adottato dalle istituzioni che, indipendentemente dalla sua natura e dalla sua forma, miri a produrre effetti giuridici vincolanti idonei ad incidere sugli interessi del ricorrente, modificando in misura rilevante la sua posizione giuridica (v. sentenza del 17 luglio 2008, Athinaïki Techniki/Commissione, C-521/06 P, Racc., EU:C:2008:422, punto 29 e la giurisprudenza ivi citata).

28 Si deve parimenti constatare che, in presenza di atti o decisioni elaborati in più fasi, segnatamente al termine di un procedimento interno, costituiscono atti impugnabili solo quelli che stabiliscono definitivamente la posizione dell'istituzione al termine del procedimento, e non gli atti intermedi intesi alla preparazione della decisione finale (v. sentenze dell'11 novembre 1981, IBM/Commissione, 60/81, Racc., EU:C:1981:264, punto 10; del 18 dicembre 1992, Cimenteries CBR e a./Commissione, da T-10/92 a T-12/92 e T-15/92, Racc., EU:T:1992:123, punto 28, e ordinanza del 21 novembre 2005, Tramarin/Commissione, T-426/04, Racc., EU:T:2005:405, punto 25).

29 Secondo la giurisprudenza, è possibile impugnare una decisione della Commissione di avviare un procedimento d'indagine formale circa un aiuto di Stato, come la decisione impugnata, qualora questa sia idonea a produrre degli effetti giuridici autonomi (v., in tal senso, sentenze del 9 ottobre 2001, Italia/Commissione, C-400/99, Racc., in prosieguo: la «sentenza Tirrenia», EU:C:2001:528, punti 62 e 69; del 24 ottobre 2013, Deutsche Post/Commissione, C-77/12 P, EU:C:2013:695, punto 53, e del 23 ottobre 2002, Diputación Foral de Álava/Commissione, da T-346/99 a T-348/99, Racc., EU:T:2002:259, punto 33 e giurisprudenza citata), ovvero qualora tale decisione produca un effetto giuridicamente vincolante sufficientemente immediato e certo per lo Stato membro che ne è destinatario e per il o i beneficiari della misura di aiuto di cui si tratta.

30 Ciò accade, segnatamente, nel caso di obbligo di sospensione, a carico dello Stato membro, di una misura di aiuto che sia stata messa in esecuzione senza essere stata notificata, e che sia in corso di esecuzione alla data in cui la decisione di avvio del procedimento d'indagine formale d'esame è adottata (v. in tal senso, sentenze Tirrenia, punto 29 supra, EU:C:2001:528, punti 59 e 62, e Deutsche Post/Commissione, punto 29 supra, EU:C:2013:695, punto 52).

31 Infatti, secondo la giurisprudenza, una decisione di avvio del procedimento d'indagine formale nei confronti di una misura in corso di esecuzione e qualificata come aiuto nuovo dalla Commissione modifica necessariamente la portata giuridica della misura considerata, nonché la situazione giuridica delle imprese che ne beneficiano, in particolare per quanto riguarda il proseguimento della sua attuazione. Come risulta dalla giurisprudenza, e come del resto ammette la Commissione, questa conclusione si impone non solamente nel caso in cui la misura in corso d'esecuzione sia considerata dalle autorità dello Stato membro interessato come aiuto esistente, ma anche nel caso in cui queste autorità ritengano che la misura in questione non costituisca un aiuto di Stato (v., in tal senso, sentenza Tirrenia, punto 29 supra, EU:C:2001:528, punti da 57 a 59; Deutsche Post/Commissione, punto 29 supra, EU:C:2013:695, punto 52, e Diputación Foral de Álava e a./Commissione, punto 29 supra, EU:T:2002:259, punti 33 e 34).

32 Di conseguenza, è stato dichiarato che, qualora la Commissione abbia avviato il procedimento di indagine formale nei confronti di una misura in corso di esecuzione, i giudici nazionali sono tenuti ad adottare tutte le misure necessarie al fine di trarre le conseguenze di un'eventuale violazione dell'obbligo di sospendere l'esecuzione della suddetta misura.

33 A tal fine, i giudici nazionali possono decidere di sospendere l'esecuzione della misura di cui trattasi e ingiungere il recupero delle somme già versate. Tali giudici possono anche decidere di ordinare misure provvisorie al fine di salvaguardare, da un lato, gli interessi delle parti coinvolte e, dall'altro lato, l'effetto utile della decisione della Commissione di avviare il procedimento d'indagine formale (sentenza Deutsche Lufthansa, punto 8 supra, EU:C:2013:755, punti 42 e 43).

34 Alla luce di queste considerazioni è necessario determinare se la decisione impugnata, riguardante la misura in oggetto, produca un effetto giuridicamente vincolante sufficientemente immediato e certo verso lo Stato membro destinatario e il o i beneficiari della misura in esame.

35 Nel caso di specie, da un lato, occorre necessariamente constatare che l'operazione di riscatto era già stata integralmente eseguita al momento dell'adozione della decisione impugnata.

36 Dall'altro lato, tale decisione riguarda manifestamente una misura di aiuto nuovo non notificata, di cui la ricorrente non ha mai asserito che si trattasse di un aiuto esistente per dedurne che detta decisione comportava effetti giuridici autonomi a causa della sola scelta da parte della Commissione del procedimento ex articolo 108, paragrafo 2, TFUE (v., in tal senso, sentenza del 30 giugno 1992, Spagna/Commissione, C-312/90, Racc., EU:C:1992:282, punti da 20 a 24).

37 Orbene, a differenza di una decisione d'avvio del procedimento d'indagine formale nei confronti di una misura in corso di esecuzione, una decisione di tale natura riguardante una misura integralmente eseguita non comporta, in via di principio, effetti giuridici autonomi, non possedendo un effetto giuridicamente vincolante sufficientemente immediato e certo verso lo Stato membro destinatario e il o i beneficiari della misura in causa.

38 A tale proposito, in primo luogo, si deve osservare che, nel caso di specie, è pacifico che la misura di cui si tratta non può essere sospesa, dal momento che era già stata integralmente eseguita alla data alla quale la decisione impugnata è stata adottata.

39 Pertanto, per quel che riguarda la sospensione della misura di cui si tratta, la decisione impugnata non può avere un effetto giuridicamente vincolante sufficientemente immediato e certo nei confronti dello Stato membro e, in particolare, dei giudici nazionali.

40 In secondo luogo, per il suo contenuto e la sua portata, la decisione impugnata non può generare, per lo Stato membro interessato, l'obbligo di agire per il recupero dell'aiuto concesso attraverso la misura di cui è causa.

41 In effetti, risulta, anzitutto dal regolamento n. 659/1999 che la Commissione è sottoposta a condizioni rigorose quando prevede di ingiungere allo Stato membro interessato di recuperare provvisoriamente l'aiuto.

42 A tale titolo l'articolo 11, paragrafo 2, del regolamento n. 659/1999 richiede che non sussistano dubbi circa il carattere di aiuto della misura in questione, che occorra affrontare una situazione di emergenza; che esista un grave rischio di danno consistente ed irreparabile ad un concorrente.

43 Tali condizioni, fissate per l'adozione di una decisione diversa e con una portata diversa rispetto a quella impugnata, costituiscono indizi dell'inesistenza, per lo Stato membro destinatario, di un obbligo generale, nascente da questa sola ultima decisione, di recuperare gli aiuti illegalmente versati.

44 Inoltre, anche qualora il giudice nazionale, adito in tal senso, dovesse ordinare il recupero dell'aiuto di cui tratta, che la misura sia o non sia in corso d'esecuzione alla data della decisione di avvio del procedimento d'indagine formale, ciò non conferirebbe a tale decisione un effetto giuridicamente vincolante sufficientemente immediato e certo.

45 Infatti, l'obbligo, che incombe sul giudice nazionale, di adottare misure di salvaguardia nel corso di una controversia avente ad oggetto un'eventuale misura di aiuto richiede la presenza delle condizioni che giustificano tali misure, vale a dire, che sia certa la qualificazione come aiuto di Stato, che l'aiuto stia per essere eseguito o sia stato versato e che non siano accertate circostanze eccezionali che rendono inopportuno il recupero (v., in tal senso, sentenza dell'11 marzo 2010, CELF e ministre de la Culture et de la Communication, C-1/09, Racc., EU:C:2010:136, punto 36).

46 D'altronde, si deve rilevare che non esistono obblighi assoluti ed incondizionati che impongano al giudice nazionale di conformarsi automaticamente alla valutazione provvisoria della Commissione. È stato già segnatamente giudicato che, qualora il giudice nazionale nutra dubbi sulla questione se la misura di cui trattasi costituisca un aiuto di Stato a norma dell'articolo 107, paragrafo 1, TFUE, oppure in ordine alla validità o all'interpretazione della decisione di avviare il procedimento di indagine

formale, da un lato, esso può chiedere chiarimenti alla Commissione e, dall'altro lato, può o deve, conformemente all'articolo 267, secondo e terzo comma, TFUE, deferire una questione pregiudiziale alla Corte (sentenza Deutsche Lufthansa, punto 8 supra, EU:C:2013:755, punto 44).

47 Infine, si deve comunque rilevare che, nel caso di specie, la ricorrente non ha assolutamente affermato di aver proposto ricorso dinanzi al giudice nazionale.

48 Pertanto, per quanto riguarda il recupero dell'aiuto, si deve ritenere che la decisione impugnata non esplichi effetti giuridicamente vincolanti sufficientemente immediati e certi per lo Stato membro e, in particolare, per i giudici nazionali.

49 In terzo luogo, non si può ritenere che la modifica delle relazioni commerciali della NEC, che discenderebbe dall'incertezza circa la legalità della misura di cui si tratta, possa costituire un effetto giuridico autonomo della decisione impugnata.

50 Infatti, tra il dubbio riguardante la legalità della misura di cui si tratta ed il pregiudizio per la situazione giuridica della ricorrente non si può stabilire alcun nesso causale evidente.

51 Del resto, l'incertezza commerciale e le percezioni degli altri operatori circa la situazione del beneficiario di una misura di aiuto, come la ricorrente nel caso di specie, non possono considerarsi effetti giuridici obbligatori, dal momento che si tratta esclusivamente di semplici conseguenze di fatto e non di effetti giuridici che la decisione di avviare il procedimento d'indagine formale è destinata a produrre (v., in tal senso e per analogia, ordinanza del 7 luglio 1981, IBM/Commissione, 60/81 R e 190/81 R, Racc., EU:C:1981:165, punto 19; sentenze del 1º dicembre 2005, Italia/Commissione, C-301/03, Racc., EU:C:2005:727, punto 30, e del 20 maggio 2010, Germania/Commissione, T-258/06, Racc., EU:T:2010:214, punto 151).

52 Pertanto, la ricorrente non può sostenere che la decisione impugnata ha prodotto effetti giuridici vincolanti tali da pregiudicare i suoi interessi modificando in maniera sensibile la sua situazione giuridica.

53 Conseguentemente, la decisione impugnata non può essere qualificata, nel caso di specie, come atto impugnabile.

54 Pertanto, il ricorso va respinto in quanto irricevibile.

Sulle spese

55 A norma dell'articolo 87, paragrafo 2, del regolamento di procedura, la parte soccombente è condannata alle spese se ne è stata fatta domanda. Poiché la ricorrente è risultata soccombente, dev'essere condannata a sopportare, oltre le proprie spese, quelle della Commissione, conformemente alle conclusioni di quest'ultima.

Per questi motivi,

IL TRIBUNALE (Quarta Sezione)

così provvede:

1) Il ricorso è respinto in quanto irricevibile.

2) La Gemeente Nijmegen è condannata alle spese.

Lussemburgo, 3 marzo 2015

Il cancelliere
E. Coulon

Il presidente
M. Prek