

Causa T-67/94

Ladbroke Racing Ltd
contro
Commissione delle Comunità europee

«Ricorso di annullamento — Aiuti concessi dagli Stati — Mercato dell'accettazione delle scommesse — Art. 92, nn. 1 e 3, del Trattato CE — Nozione di aiuto — Misure fiscali — Obbligo di restituzione»

Sentenza del Tribunale (Seconda Sezione ampliata) 27 gennaio 1998 II - 7

Massime della sentenza

1. *Aiuti concessi dagli Stati — Nozione — Competenza attribuita alla Commissione e al giudice nazionale per qualificare una misura nazionale come aiuto concesso da uno Stato — Insussistenza di un ampio potere discrezionale della Commissione (Trattato CE, art. 92, n. 1)*
2. *Aiuti concessi dagli Stati — Nozione — Riduzione della parte prelevata da uno Stato membro sugli introiti ricavati dalle scommesse effettuate sulle corse ippiche da parte dell'organismo incaricato, in via esclusiva, della gestione delle scommesse al totalizzatore in tale Stato — Inclusione — Misura fiscale permanente, a carattere limitato e che non riguarda il finanziamento di un'operazione puntuale — Ininfluenza (Trattato CE, art. 92, n. 1)*

3. *Aiuti concessi dagli Stati — Nozione — Agevolazioni di tesoreria risultanti dall'autorizzazione di pagamento differito dei prelievi spettanti allo Stato sugli introiti ricavati dalle scommesse effettuate sulle corse ippiche — Inclusione — Misure indirettamente a vantaggio di altri operatori economici — Ininfluenza*
[Trattato CE, art. 92, nn. 1 e 3, lett. c)]

4. *Ricorso di annullamento — Motivi — Motivi deducibili dal ricorrente avverso una decisione finale della Commissione relativa ad un aiuto concesso da uno Stato — Motivo relativo all'omesso esame di talune misure statali contestate nella denuncia — Misure che non sono state oggetto di una decisione di avvio del procedimento — Mancata presa di posizione della Commissione non contestata dal denunciante — Irrricevibilità*
(Trattato CE, artt. 93, n. 2, 173, quarto comma, e 175)

5. *Aiuti concessi dagli Stati — Nozione — Provvedimento statale con cui vengono messe a disposizione dell'organismo nazionale incaricato della gestione delle scommesse al totalizzatore le vincite non reclamate, per finanziare oneri sociali — Inclusione*
(Trattato CE, art. 92, n. 1)

6. *Aiuti concessi dagli Stati — Divieto — Deroghe — Aiuti che possono essere considerati compatibili con il mercato comune — Potere discrezionale della Commissione — Sindacato giurisdizionale — Limiti*
(Trattato CE, artt. 92, n. 3, e 173)

7. *Aiuti concessi dagli Stati — Decisione della Commissione che accerta l'incompatibilità di un aiuto con il mercato comune e che ingiunge la sua restituzione — Limitazione nel tempo dell'obbligo di restituzione in ragione del legittimo affidamento del beneficiario nella legittimità dell'aiuto, fatto valere dalle autorità nazionali — Inammissibilità*
(Trattato CE, artt. 92 e 93)

8. *Aiuti concessi dagli Stati — Decisione della Commissione che accerta l'incompatibilità di un aiuto con il mercato comune e che ingiunge la sua restituzione — Obblighi degli Stati membri — Obbligo di recupero — Portata — Ripristino della situazione precedente — Possibilità per la Commissione di lasciare alle autorità nazionali il compito di calcolare l'importo preciso da restituire*
(Trattato CE, art. 93, n. 2)

9. *Ricorso di annullamento — Competenza del giudice comunitario — Conclusioni dirette a veder ordinare il riesame di una denuncia — Irrricevibilità*
(Trattato CE, artt. 173 e 176)

1. Per accertare la portata del sindacato giurisdizionale sui criteri scelti dalla Commissione per valutare se una misura nazionale rientri o no nell'ambito d'applicazione dell'art. 92, n. 1 del Trattato, occorre tener conto del fatto che quest'ultima disposizione non distingue gli interventi statali a seconda della loro causa o del loro, ma li definisce in funzione dei loro effetti. Ne consegue che la nozione di aiuto è una nozione obiettiva e funzione soltanto della questione se una misura statale conferisca o meno un vantaggio ad una o a talune imprese. Di conseguenza la qualificazione di una misura come aiuto statale, che, secondo il Trattato, compete sia alla Commissione che al giudice nazionale, non può in via di principio giustificare, in mancanza di circostanze particolari dovute segnatamente alla natura complessa dell'intervento statale di cui trattasi, il riconoscimento di un ampio potere discrezionale alla Commissione.

gestione delle scommesse al totalizzatore in tale Stato, non costituisce un aiuto di Stato ai sensi dell'art. 92, n. 1, ma una «riforma in veste di aggiustamento fiscale giustificata dalla natura e dall'economia del sistema in causa» dato che la misura è di carattere permanente, che essa non mira a finanziare un'operazione puntuale e che costituisce soltanto una riduzione esigua dell'aliquota dei prelievi.

Infatti, per quanto riguarda il criterio relativo alla natura permanente della misura di cui trattasi, l'art. 92, n. 1, non distingue tra misure statali permanenti e temporanee. Inoltre, tenuto conto della frequenza degli aggiustamenti delle aliquote fiscali da parte delle autorità nazionali e della possibilità di trasformare una misura permanente in misura provvisoria, e viceversa, l'applicazione di tale criterio darebbe luogo a tali incertezze in sede di applicazione dell'art. 92 del Trattato, da non essere conforme al principio di certezza del diritto.

2. Se è vero che il sistema fiscale nonché l'attuazione dei regimi fiscali nazionali rientrano nella competenza delle autorità nazionali, rimane comunque il fatto che l'esercizio di siffatta competenza può eventualmente rivelarsi incompatibile con l'art. 92, n. 1, del Trattato.

Per quanto riguarda il criterio secondo il quale la misura in questione non mira a finanziare un'operazione puntuale, l'art. 92, n. 1, non distingue gli interventi statali a seconda della loro causa o del loro scopo, ma li definisce in funzione dei loro effetti.

Al riguardo, la Commissione non può fondatamente concludere che una misura fiscale, consistente nella riduzione della parte prelevata da uno Stato membro sugli introiti ricavati dalle scommesse effettuate, sulle corse ippiche, dall'organismo incaricato, in via esclusiva, della

Infine, per quanto riguarda il criterio relativo al carattere limitato della riduzione dell'aliquota del prelievo pubblico decisa

dalle autorità nazionali, l'entità relativamente esigua di un aiuto non esclude a priori l'applicazione dell'art. 92, n. 1, del Trattato.

3. La decisione di uno Stato membro di autorizzare l'organismo incaricato della gestione delle scommesse al totalizzatore in tale Stato a differire il pagamento della parte ad esso spettante dei prelievi sugli introiti ricavati dalle scommesse effettuate sulle corse ippiche rientra necessariamente nella qualificazione di aiuto di Stato ai sensi dell'art. 92, n. 1, del Trattato.

Infatti, tale misura ha l'effetto di accordare vantaggi finanziari ad un'impresa e di migliorare la sua situazione finanziaria. Se essa può anche favorire, indirettamente, diversi altri operatori le cui attività dipendono dall'attività principale del beneficiario diretto della misura di cui trattasi, tale considerazione non è sufficiente a concludere che essa trattasi di una misura di carattere generale, in quanto non rientra nel campo d'applicazione dell'art. 92, n. 1, ma semmai che essa può, eventualmente, beneficiare della deroga settoriale prevista a tal fine dall'art. 92, n. 3, lett. c), del Trattato.

4. Il diritto per i terzi di presentare una denuncia alla Commissione per violazione dell'art. 92 del Trattato e di indurla così ad avviare, nei confronti dello Stato membro interessato, il procedimento previsto dall'art. 93, n. 2, e ad adottare

eventualmente, in esito a quest'ultimo, una decisione finale, non è disciplinato da alcuna norma o disposizione di diritto derivato equivalente al regolamento n. 17.

Tuttavia, nel caso la Commissione decida di rigettare una denuncia adottando a tal fine una decisione, quest'ultima, ai sensi dell'art. 190 del Trattato, deve essere motivata per permettere all'interessato di conoscerne le motivazioni ed eventualmente di far valere i suoi diritti dinanzi al giudice comunitario.

In una situazione in cui non vi è decisione esplicita di rigetto della denuncia, bensì, al contrario, l'adozione di una decisione di avvio del procedimento ai sensi dell'art. 93, n. 2, qualora il denunciante ritenga che, così facendo, la Commissione non abbia preso posizione su tutte le misure statali denunciate, esso potrebbe diffidare la Commissione ai sensi dell'art. 175 del Trattato affinché essa prenda posizione riguardo alle misure che non costituiscono oggetto di tale decisione, e, qualora ritenga che la risposta della Commissione alla lettera di diffida costituisca una presa di posizione, consistente in un rigetto implicito del punto della sua denuncia in cui si contestano tali misure, esso potrebbe proporre un ricorso di annullamento, ai sensi dell'art. 173, n. 4, del Trattato.

Ne consegue che, non avendo avviato e proseguito il procedimento previsto all'art. 175 del Trattato, o proposto nei

termini un ricorso di annullamento, un denunciante non può, in ogni caso, contestare, nell'ambito del ricorso avverso la decisione finale sulle misure denunciate, il fatto che la Commissione, che non ha avviato il procedimento riguardo a talune di queste misure, non si è pronunciata su queste ultime nella decisione finale.

5. Il presupposto per l'applicazione dell'art. 92, n. 1, del Trattato, riguardante il trasferimento di risorse statali a favore del beneficiario, è soddisfatto allorché uno Stato membro mette a disposizione dell'organismo incaricato della gestione delle scommesse al totalizzatore vincite non reclamate, per finanziare oneri sociali, poiché così il legislatore del detto Stato non fa altro che rinunciare effettivamente a risorse che, altrimenti, avrebbero dovuto essere versate al bilancio dello Stato.

Ora, poiché tali risorse sono utilizzate per finanziare oneri sociali, esse costituiscono una riduzione degli oneri sociali che un'impresa deve di norma sopportare, e quindi un aiuto in suo favore.

6. L'art. 92, n. 3, del Trattato conferisce alla Commissione un ampio potere discrezionale di ammettere deroghe al divieto generale di cui al n. 1 del detto articolo. L'accertamento, in tal caso, della compatibilità o dell'incompatibilità con il mercato comune di un aiuto statale solleva

problemi che implicano la valutazione di fatti e di circostanze economiche complesse ed atte a modificarsi rapidamente.

Poiché il giudice comunitario non può, nell'ambito di un ricorso di annullamento, sostituire la propria valutazione dei fatti, in particolare sotto il profilo economico, a quella dell'autore della decisione, il controllo che il Tribunale è chiamato ad esercitare sulla valutazione della Commissione deve limitarsi alla verifica del rispetto delle norme di procedura e della motivazione, dell'esattezza materiale dei fatti accertati per operare la scelta controversa e dell'insussistenza di errore manifesto nella valutazione di tali fatti o di sviamento del potere.

7. La Commissione, allorché constata l'incompatibilità di un aiuto statale con il mercato comune, può ingiungere allo Stato membro interessato di ordinare all'impresa beneficiaria la sua restituzione, poiché la soppressione di un aiuto illegittimo mediante recupero è la conseguenza logica di tale accertamento in quanto essa permette il ripristino dello status quo ante.

Nell'ambito del potere discrezionale di cui dispone al riguardo, la Commissione non può limitare nel tempo l'obbligo delle autorità dello Stato membro interessato di esigere la restituzione dell'aiuto

per il fatto che queste ultime fanno valere il legittimo affidamento del beneficiario nella sua legittimità. Infatti, non spetta al detto Stato membro, ma all'impresa beneficiaria, di far valere l'esistenza di circostanze eccezionali sulle quali abbia potuto fondare il proprio legittimo affidamento al fine di opporsi alla restituzione di un aiuto illegittimo, e ciò nel quadro dei procedimenti dinanzi alle autorità statali o al giudice nazionale.

Nei limiti in cui, trattandosi di interventi in materia fiscale, per il calcolo dell'importo da recuperare possa essere necessaria la valutazione della normativa nazionale applicabile in materia, la Commissione può legittimamente limitarsi a constatare in modo generale l'obbligo per il beneficiario di restituire l'aiuto di cui trattasi, e lasciare alle autorità nazionali il compito di calcolare l'importo preciso dell'aiuto da restituire.

8. L'obbligo per uno Stato membro di sopprimere, conformemente all'art. 93, n. 2, del Trattato, un aiuto considerato incompatibile con il mercato comune mira al ripristino dello status quo ante, obiettivo che viene raggiunto dopo che l'aiuto di cui trattasi, eventualmente maggiorato di interessi di mora, viene restituito dal beneficiario allo Stato.

Lungi dal costituire una delega di potere illegittima, siffatta decisione della Commissione s'inquadra nell'ambito più ampio dell'obbligo di cooperazione leale che lega reciprocamente la Commissione e gli Stati membri nell'attuazione dell'art. 93 del Trattato.

Tuttavia, nessuna disposizione del diritto comunitario esige che la Commissione, nel caso in cui ordini la restituzione di un aiuto dichiarato incompatibile con il mercato comune, stabilisca l'importo dell'aiuto da restituire, poiché le prescrizioni in materia si limitano a che, da un lato, il recupero degli aiuti illegittimamente concessi porti al ristabilimento dello status quo ante, e, dall'altro, tale restituzione venga effettuata secondo le modalità previste dal diritto nazionale, senza che l'applicazione delle disposizioni di quest'ultimo possa pregiudicare la portata e l'efficacia del diritto comunitario.

9. Conclusioni presentate nell'ambito di un ricorso di annullamento e nelle quali si chieda di ordinare alla Commissione di riesaminare una denuncia sono irricevibili. Infatti, non spetta al giudice comunitario rivolgere ordini alle istituzioni o sostituirsi a queste ultime nell'ambito del controllo di legittimità che esso esercita e spetta all'istituzione interessata adottare le misure che comporta l'esecuzione di una sentenza emessa nell'ambito di un ricorso di annullamento.