

Effettività della tutela giurisdizionale in materia di aiuti di Stato

di Luigi Nunziata

Title: Effectiveness of judicial protection in the field of State aid

Keywords: State aid; Art. 263 TFUE; Legitimacy to act against decisions of the European Commission.

1. – La pronuncia in epigrafe riguarda il tema della ricevibilità dei ricorsi per annullamento degli atti dell'Unione europea *ex* art. 263 TFUE, inquadrandosi nel più ampio ambito della effettività della tutela giudiziaria garantita dall'Unione europea.

Essa trae origine da una pronuncia concernente l'annullamento di una sentenza del Tribunale dell'Unione europea (sent. 12 aprile 2019, T-492/15, *Deutsche Lufthansa/Commissione*, ECLI:EU:T:2019:252) che si era pronunciato per la irricevibilità di un ricorso, proposto dalla società Deutsche Lufthansa AG, avverso una decisione della Commissione europea in tema di aiuti di Stato. In particolare, in esito a due procedimenti di indagine formale, di cui all'art. 108, paragrafo 2, TFUE, quest'ultima perveniva a rendere la propria decisione, secondo la quale l'aiuto di Stato erogato dalla Germania, in violazione dell'art. 108, paragrafo 3, TFUE, alla società Flughafen Frankfurt-Hahn GmbH (FFHG) era comunque compatibile con il mercato interno, aggiungendo, altresì, che gli accordi stipulati tra la compagnia aerea Ryanair e la FFHG, rispettivamente negli anni 1999, 2002 e 2005, non costituivano aiuti di Stato ai sensi dell'art. 107 TFUE. Avverso tale decisione, la ricorrente Deutsche Lufthansa AG proponeva ricorso, che il Tribunale dichiarava, nel suo complesso, irricevibile. Il 13 giugno 2019, la Deutsche Lufthansa impugnava la sentenza del Tribunale, chiedendo alla Corte di annullare la sentenza impugnata.

Il giudice dell'Unione, valutati tutti gli argomenti addotti a sostegno dell'impugnazione, argomentando nel solco di un orientamento giurisprudenziale consolidato, ha confermato l'irricevibilità del ricorso.

2. – Il giudizio della Corte lascia sullo sfondo l'argomento, invero, assai cruciale e interessante, della legittimazione attiva ad agire, limitandosi a censurare l'irritualità procedurale della ricorrente, che non avrebbe indicato con precisione i punti della motivazione contestati dalla sentenza di cui si è domandato l'annullamento. Inoltre, il giudice del gravame, a sostegno della sua decisione, sottolinea che un'impugnazione volta a far valere errori di diritto vizianti la sentenza di primo

grado dovrebbe contenere argomentazioni specifiche, al fine di evitare che al giudice di secondo grado si ripropongano motivi già presentati al giudice di prime cure.

Gli argomenti addotti dalla Corte a sostegno della sua decisione risultano assorbiti dalla consueta procedimentalizzazione dell'attività giurisdizionale, mai revocata indubbiamente da orientamenti dottrinali e giurisprudenziali di segno opposto. Destano, invece, particolare interesse i temi impliciti nella sentenza in commento, segnatamente quelli che ineriscono alla legittimazione ad agire in materia di proposizione di ricorsi per invalidità degli atti dell'Unione europea relativi ad aiuti di Stato (sul tema specifico della tutela giudiziaria, con riferimento agli aiuti di Stato, *ex multis*, C. Schepisi, *Aiuti di Stato e tutela giurisdizionale*, Torino, 2012; E. Gambaro, F. Mazzocchi, *Private parties and State aid procedures: A critical analysis of the changes brought by regulation 734/2013*, in *CMLR*, 2016, 385 ss.; F. Pastor Merchante, *The role of competitors in the enforcement of State aid law*, Oxford-Portland, 2017), la cui mancanza, nel caso di specie, è stata il motivo che ha indotto il giudice di primo grado a considerare il ricorso irricevibile. Ed è proprio su questi, sulla scorta di afferenti orientamenti dottrinali e giurisprudenziali, che si svolgeranno alcune considerazioni.

Innanzitutto, si segnala come sia noto che, in tema di contenzioso relativo agli aiuti di Stato, l'istituto della legittimazione ad agire e, più in generale, quello della effettività della tutela giurisdizionale, assumono particolarmente rilievo, concretandosi in uno degli snodi fondamentali per assicurare con pienezza di protezione giuridica alla concorrenza di mercato.

In principio, sono legittimati ad agire anche gli individui (persone fisiche e giuridiche), a prescindere dalla cittadinanza o dalla residenza in uno Stato membro. Nondimeno, i singoli possono proporre ricorso solo se dimostrano, in primo luogo, di avere un interesse ad agire, segnalando che il ricorso è idoneo a procurare un determinato beneficio. In secondo luogo, se danno prova dell'esistenza di una particolare connessione della loro sfera giuridica con l'atto contestato nella sua legittimità. Il predetto nesso sussiste, a mente dell'art. 263, comma 4, TFUE, ove siano presenti le seguenti condizioni: le decisioni contestate debbono riguardarli; le decisioni contestate, pur palesandosi come un regolamento o una determinazione presa nei confronti di altre persone, debbono comunque riguardarli "direttamente e individualmente".

Da questo punto di vista, è ammissibile e ricevibile, per fare un esempio, il ricorso diretto e individuale avverso una direttiva, qualora l'atto contestato sia solo *prima facie* una direttiva, ma in realtà abbia natura di una decisione che produca conseguenze di carattere individuale a carico dei ricorrenti (*ex multis*, R. Baratta, *Lezioni di diritto dell'Unione europea*, LUISS University Press, 2017). Sulla scia di questa argomentazione, il Tribunale, con la sentenza 17 giugno 1998 (T-135/96, *UEAPME*, ECLI:EU:T:1998:128, punto 63), ha stabilito che anche una persona fisica possa chiedere l'annullamento di una direttiva recante valore normativo di portata generale, qualora dia dimostrazione che le impugnate disposizioni lo riguardino in maniera diretta e individuale. Appare evidente l'intento di perseguire una effettiva tutela giurisdizionale, che, viceversa, potrebbe essere frustrata, qualora una decisione destinata a singoli individui venisse celata nelle vesti di una simulata direttiva, al fine di impedire la sua eventuale impugnazione.

Il sistema delineato dal diritto dell'Unione ruota, quindi, attorno al principio che la legittimità a ricorrere, in questo ambito, spetta a chi sia formalmente destinatario dell'atto che intende impugnare. Da questo punto di vista, si apre il problema di come risolvere le questioni di legittimazione rispetto ad atti che abbiano portata generale, a prescindere dal fatto che abbiano o meno natura regolamentare. L'ordinamento offre una soluzione alla luce del citato art. 263 TFUE, subordinando cioè il diritto di azione alla presenza di due fondamentali presupposti, la cui esistenza deve essere cumulativa e non alternativa: l'impugnando

atto deve riguardare direttamente e individualmente colui che intende presentare ricorso. E qui si apre un primo problema di tenuta del sistema, soprattutto con riferimento alla pienezza dell'effettività della tutela giurisdizionale, in quanto gli orientamenti espressi dalla Corte di giustizia dell'Unione europea, hanno dato sul punto esiti ermeneutici particolarmente restrittivi.

Per quanto riguarda la condizione della rilevanza diretta dell'atto impugnato, si è ritenuto che essa fosse sussistente qualora il ricorrente venga a trovarsi nella medesima situazione di un destinatario diretto, talché, a cagione dell'atto, si veda privato di una situazione giuridica soggettiva attiva, o, viceversa, gravato da una posizione di obbligo. Detto in altri termini, l'atto assume rilevanza diretta qualora incida in via immediata nella sfera giuridica soggettiva del ricorrente, senza che sia necessaria l'adozione di provvedimenti di esecuzione emessi dallo Stato o dall'Unione. Per contro, tale immediatezza, secondo la giurisprudenza della Corte, verrebbe meno quando l'atto in contestazione preveda necessariamente l'emanazione di misure discrezionali da parte dello Stato, volte a conferire determinati diritti ad eventuali beneficiari (sent. 16 giugno 1970, 69/69, *Alcan Aluminium Raeren*, ECLI:EU:C:1970:53, punto 8; 18 gennaio 1979, 103 a 109/78, *Société des Usines de Beaufort*, ECLI:EU:C:1979:7). Tale conclusione viene confermata da precedenti giurisprudenziali resi già sul finire degli anni '70, nei quali si metteva in evidenza che decisioni della Commissione, quantunque indirizzate agli Stati membri, erano comunque passibili di impugnazione, qualora presentassero direttamente effetti favorevoli o sfavorevoli nei confronti di soggetti privati (in tal senso, emblematica è la sent. 6 marzo 1979, 92/78, *Simmenthal*, ECLI:EU:C:1979:53). Al pari è degno di nota l'orientamento giurisprudenziale secondo il quale la decisione della Commissione che dichiara un aiuto di Stato compatibile finisce per avere diretto rilievo anche nei confronti dell'impresa concorrente dell'operatore economico che lo ha ricevuto (sent. Trib. 28 marzo 2012, T-123/09, *Ryanair c. Commissione*, ECLI:EU:T:2012:164, punti 63-65).

Meno agevole e densa di profili controversi è l'opzione ricostruttiva della seconda condizione ricordata, quella della individualità. Non a caso, l'orientamento giurisprudenziale sul punto, che ha sempre esibito caratteristiche particolarmente restrittive, rappresenta il motivo propulsivo alla riforma, introdotta con il Trattato di Lisbona, che ha novellato la norma in argomento (tra i primi commentatori, si segnala S. M. Carbone, *Le procedure innanzi alla Corte di giustizia a tutela delle situazioni giuridiche individuali dopo il Trattato di Lisbona*, in *SIE*, 2008, 239 ss., il quale, anticipando quella che poi sarebbe stata l'interpretazione adottata dalla Corte di giustizia, era portato ad escludere che la novellata norma potesse fare riferimento ad atti legislativi) e sulla quale si farà apposita menzione in seguito. Quello che ora premeva rilevare è che la sua genesi trae origine dalla ricordata giurisprudenza restrittiva della Corte, incastonata costantemente sulla pietra angolare costituita dall'orientamento *Plaumann* (sent. 15 luglio 1963, 25/62, *Plaumann c. Commissione*, ECLI:EU:C:1963:17, spec. punto 220). Com'è noto, in questa celebre pronuncia la Corte statuì che una persona fisica o giuridica possa ritenersi individualmente interessata da un atto generale di cui non sia diretta destinataria («...soltanto qualora il provvedimento la tocchi a causa di determinate qualità personali, ovvero di particolari circostanze atte a distinguerla dalla generalità, e quindi la identifichi alla stregua dei destinatari»). Attorno a tali perentorie e apodittiche affermazioni si è consolidata una granitica giurisprudenza che nel tempo ha reiterato e ulteriormente specificato quella che può essere definita la dottrina *Plaumann*. Tanto è vero che si è precisato che, affinché sia soddisfatta la necessità di una chiara identificazione del destinatario, non è bastevole il fatto che l'atto controverso abbia prodotto effetti negativi per il ricorrente (sent. 11 luglio 1968, 6/68, *Zuckerfabrik Watenstedt*, ECLI:EU:C:1968:43), ma occorre che il ricorrente appaia distinto da qualsiasi altra persona allo stesso modo del destinatario della decisione controversa

adottata dalla Commissione (si veda, ad esempio, sent., 1 luglio 1965, 106/63 e 107/63, *Alfred Toepfer*, ECLI:EU:C:1965:65). Tale orientamento, che fin dall'inizio mostrò una propensione fortissima al consolidamento, non fu oggetto di un tentativo di temperamento da parte del Tribunale, che cercò di ampliare la nozione di atto inerente individualmente ad una persona, cercando di superare gli steccati "piantati" dalla giurisprudenza *Plaumann* (Trib., sent. 3 maggio 2022, T-117/01, *Jégo-Quéré et Cie SA c. Commissione*, ECLI:EU:T:2002:112). In questa pronuncia, giustamente famosa, perché rappresentativa di un tentativo serio di ridefinire le condizioni su cui fondare la legittimazione attiva a ricorrere, il Tribunale affermò che un soggetto di diritto, persona fisica o giuridica che fosse, doveva essere considerato *individualmente* attinto da una disposizione di portata generale ogni volta che la disposizione di un atto regolamentare avesse inciso in maniera incontrovertibile ed attuale la sua sfera giuridica, limitandola quanto ai diritti, ovvero gravandola di obblighi. In tal modo, sospinto dalla esigenza di allargare le possibilità di legittimazione processuale, il Tribunale aveva finito per sovrapporre le condizioni che legittimano la ricevibilità del ricorso, constatando che non vengono meno le ragioni del ricorso giurisdizionale, ove una decisione, pur rilevando nella sfera giuridica di un soggetto, non valga immediatamente a distinguerlo precisamente da tutti gli altri soggetti. Lo sforzo ermeneutico del Tribunale, sicuramente apprezzabile nell'intento di disegnare un sistema di tutela giurisdizionale più effettiva dovette arrestarsi di fronte ad ulteriore pronuncia della Corte di giustizia (sent., 25 luglio 2002, C-50/00 P, *Unión de Pequeños Agricultores*, ECLI:EU:C:2002:462), che confermò l'intero impianto tradizionale, ritenendo, in aggiunta, che è compito del giudice nazionale provvedere ad assicurare il fondamentale diritto alla pienezza della tutela giurisdizionale, e tanto in ragione del principio di leale collaborazione.

3. – La giurisprudenza sin qui considerata, di cui si è riportata un'estrema e sintetica campionatura, ha avuto comunque il merito di mettere in luce che, avverso gli atti regolamentari, in assenza di una precisa disposizione normativa, non era possibile suscitare il controllo giurisdizionale, nemmeno nei casi in cui tali atti normativi non prevedessero misure di attuazione nazionale. Pertanto, diviene agevole comprendere la necessità della già richiamata riforma dell'articolo 263, comma 4, TFUE, che introduce una nuova disposizione, a mente della quale «contro gli atti regolamentari che la riguardano direttamente e che non comportano alcuna misura di esecuzione» qualsiasi persona fisica o giuridica può proporre ricorso (Cfr. G. Tesaurò, *Manuale di Diritto dell'Unione Europea*, a cura di P. De Pasquale, F. Ferraro, Napoli, 2021, 349).

Tale disposizione, che sicuramente ha il merito di aver colmato un vuoto normativo che attentava fortemente al principio di pienezza della tutela giurisdizionale, lascia impregiudicato il problema, squisitamente ermeneutico, di individuarne l'ampiezza applicativa, dando una chiara interpretazione della nozione di «atti regolamentari». Sul punto, è prevalsa, senza grandi resistenze, l'opzione ermeneutica che la locuzione atti regolamentari debba riferirsi agli atti non legislativi di portata generale, con la logica conseguenza che dovrebbero ascriversi a questa categoria anche gli atti delegati e quelli esecutivi adottati sulla base, rispettivamente, degli articoli 290 e 291 TFUE (*ex multis*, per questa impostazione, l'ordinanza del Tribunale, 6 settembre 2011, *Inuit*, T-18/10, ECLI:EU:T:2011:419 e la sentenza 3 ottobre 2013, C-583/11, *Inuit c. Parlamento europeo e Consiglio*, ECLI:EU:C:2013:625). Tuttavia, non ha ricevuto pari chiarifica interpretazione la locuzione misura d'esecuzione, sulla quale residuano tutt'ora dubbi ermeneutici che in parte depotenziano la portata innovativa della riforma.

Il vero è che in un ambito così nevralgico e decisivo, per la stessa credibilità del sistema normativo, dovrebbero avere valore preponderante criteri teleologici di

interpretazione delle norme, fortemente permeati dalle esigenze che legittimano e nobilitano qualsiasi ordinamento giuridico. Come risulta evidente, non si vuole qui invocare un controllo giurisdizionale inflattivo e come tale inefficiente, ma sicuramente occorre, senza aver timore di richiamare anche criteri di giustizia sostanziale, guardare alle reali esigenze di chi chiede giustizia e di chi desidera ricevere risposte concrete che possano ridefinire, nella legittimità ordinamentale, i propri interessi. Da questo punto di vista, va necessariamente richiamato l'art. 47 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea, nel quale viene espresso il principio secondo cui ogni soggetto che si veda leso nei propri diritti o libertà garantiti dal diritto dell'Unione può ricorrere a un giudice, ottenendo una tutela pronta ed effettiva, che sappia cogliere, nel concreto, le istanze di giustizia dei cittadini. La norma in parola costituisce un principio generale dell'ordinamento dell'Unione europea, paragonabile a quello di cui all'art. 6 della Cedu, su cui fondare il funzionamento e l'effettività del procedimento giurisdizionale (si vedano, sul punto, le sentenze della CGUE 15 maggio 1986, C-222/84, *Johnston*, Racc., 1651 ss. e 1 marzo 2007, C-432/05, *Unibet*, EU:C:2007:163; in dottrina, *ex multis*, G. Vitale, *Il principio di effettività della tutela giurisdizionale nella Carta dei diritti fondamentali*, in *federalismi.it*, n.5/2018). In definitiva, la strada tracciata dal principio di cui all'art. 47 della Carta indica chiaramente che il ristoro che legittimamente attendono i cittadini lesi nei propri diritti non possa e non debba essere frustrato da un'interpretazione meramente formale delle regole processuali, la cui natura strumentale, rispetto alla tutela delle situazioni giuridiche soggettive, non deve essere mai revocata indubbio.

L'auspicio è, quindi, quello che dottrina e giurisprudenza possano essere guidate ad una interpretazione del quadro normativo, così come è emerso dalla riforma segnalata, non formale, ma sospinte dalla volontà di assecondare, in un quadro di stretta legalità, le legittime aspettative di giustizia dei soggetti di diritto, superando, o quanto meno mitigando, gli ostacoli che spesso si frappongono alla implementazione dei meccanismi di protezione giurisdizionale.

Luigi Nunziata
Università Suor Orsola Benincasa
nunziataluigi98@gmail.com

