

SENTENZA DEL TRIBUNALE (Seconda Sezione)

10 febbraio 2009 (*)

«Aiuti di Stato – Decisione di non sollevare obiezioni – Ricorso di annullamento – Legittimazione ad agire – Ricevibilità – Gravi difficoltà»

Nella causa T-388/03,

Deutsche Post AG, con sede in Bonn (Germania),

DHL International, con sede in Diegem (Belgio),

rappresentate dagli avv.ti J. Sedemund e T. Lübbig,

ricorrenti,

contro

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

convenuta,

avente ad oggetto una domanda d'annullamento della decisione della Commissione 23 luglio 2003, C(2003) 2508 def., di non sollevare obiezioni a seguito del procedimento d'esame preliminare ai sensi dell'art. 88, n. 3, CE, con riferimento a varie misure assunte dalle autorità belghe a vantaggio di La Poste SA, impresa pubblica postale belga,

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

composto dalle sig.re I. Pelikánová, presidente, K. Jürimäe e dal sig. S. Soldevila Fragoso (relatore), giudici,

cancelliere: sig.ra K. Andová, amministratore

vista la fase scritta del procedimento e in seguito all'udienza del 14 maggio 2008,

ha pronunciato la seguente

Sentenza

Fatti

- 1 La Poste SA è l'impresa pubblica incaricata del servizio postale universale in Belgio. Con la liberalizzazione del mercato postale, La Poste è succeduta il 1° ottobre 1992 alla Régie des Postes, la quale era direttamente riconducibile al Ministero delle Poste belga. La Poste rappresenta ormai un'impresa pubblica autonoma detenuta al 100% dallo Stato belga.
- 2 Le missioni di servizio pubblico di La Poste, le relative tariffe, le regole di condotta nei confronti degli utilizzatori e le sovvenzioni sono stabilite dalla legge e disciplinate nel dettaglio da un contratto di gestione stipulato con lo Stato. In tal senso, a partire dal 1992 sono stati stipulati quattro contratti tra lo Stato e La Poste.
- 3 Oltre alla sua funzione di operatore del servizio postale universale, La Poste è incaricata di numerose altre missioni di interesse pubblico, quali attività bancarie di base offerte a tutti, la

distribuzione dei giornali a tariffe ridotte, la distribuzione di volantini elettorali, il pagamento delle pensioni a domicilio, la vendita di licenze di pesca e la riscossione delle ammende amministrative. Il contratto di gestione stabilisce, segnatamente, le regole di compensazione del costo aggiuntivo netto dei servizi di interesse economico generale (in prosieguo: i «SIEG»).

- 4 La Poste realizza l'84% del suo fatturato nel settore dei servizi postali universali. Il settore dei colli espressi rappresenta il 4% del suo fatturato, il che corrisponde ad una quota di mercato in tale settore pari al 18%.
- 5 La Deutsche Post AG e la sua controllata belga DHL International (in prosieguo, congiuntamente: il «gruppo Deutsche Post»), ricorrenti, operano nel settore dei servizi postali e segnatamente sul mercato dei servizi di colli espressi. Il gruppo Deutsche Post detiene una quota che va dal 35 al 45% del mercato belga dei servizi di colli espressi.

Procedimento d'esame preliminare

- 6 Nel 1999 lo Stato belga ha deciso di effettuare un conferimento finanziario a La Poste, il quale era subordinato all'attuazione di un piano aziendale approvato dai suoi organi di gestione e coordinato con un piano sociale. Tale piano aziendale, adottato in data 28 giugno 2002 e mirante ad accrescere la produttività dell'impresa e la sua redditività, a migliorare la qualità del servizio offerto e a sviluppare nuove attività, comportava rilevanti investimenti.
- 7 L'8 ottobre 2002 il governo belga ha manifestato il proprio consenso ad un aumento di capitale di La Poste per un importo di EUR 297,5 milioni. Tale aumento di capitale doveva effettuarsi nella forma di una sottoscrizione di un aumento di capitale e doveva essere retribuito con azioni rappresentative del capitale, i cui diritti sarebbero stati identici a quelli delle azioni già emesse.
- 8 Con lettera 3 dicembre 2002 il Regno del Belgio ha notificato alla Commissione un progetto di aumento del capitale di La Poste per un importo di EUR 297,5 milioni, in conformità alle disposizioni dell'art. 88, n. 3, CE. Tra la Commissione e le autorità belghe si sono tenute tre riunioni il 12 dicembre 2002, il 6 febbraio e il 3 aprile 2003 e fra le stesse vi è stato un ampio scambio di corrispondenza.
- 9 Avendo saputo dell'esistenza di un procedimento di esame in occasione di una dichiarazione del Ministro delle Telecomunicazioni belga in data 1° luglio 2003, seguita il 14 luglio 2003 da un articolo apparso nel quotidiano belga *Le Soir*, con fax 22 luglio 2003, registrato il 23 luglio 2003, le ricorrenti hanno rivolto alla Commissione una domanda di informazioni sullo stato del procedimento allo scopo di prendervi eventualmente parte, conformemente a quanto disposto dall'art. 20 del regolamento (CE) del Consiglio 22 marzo 1999, n. 659, recante modalità di applicazione dell'articolo [88 CE] (GU L 83, pag. 1).
- 10 Il 23 luglio 2003 la Commissione ha deciso di non sollevare obiezioni a seguito del procedimento di esame preliminare previsto dall'art. 88, n. 3, CE [decisione C(2003) 2508 def.; in prosieguo: la «decisione impugnata»], dal momento che la misura notificata non costituiva aiuto di Stato.

Decisione impugnata

- 11 Nella decisione impugnata la Commissione espone l'argomento delle autorità belghe in merito al loro progetto d'aumento di capitale di La Poste. Le autorità belghe sostengono in tal senso di essersi poste nell'ottica dell'investitore privato operante in un'economia di mercato. Il conferimento è da ricondursi ad un programma di misure di accrescimento della produttività dell'impresa nel contesto dell'apertura dei mercati postali e mira ad aumentare il suo patrimonio netto, pur nell'attesa di una remunerazione del capitale investito. Esse ritengono che le prospettive di crescita dell'impresa, nell'ambito delle sue nuove attività, siano concrete.
- 12 Le autorità belghe osservano peraltro che, a partire dal 1992, La Poste ha dovuto sostenere costi relativi a taluni dei suoi obblighi di SIEG (attività postali, attività bancarie per le persone prive di conto in banca) i quali erano solo parzialmente compensati dai contributi statali. Il regime statutario dei quattro quinti degli impiegati di La Poste ha del pari cagionato rilevanti costi supplementari (versamento delle pensioni dal 1992 al 1997 anziché di contributi), nonché l'attuazione di prepensionamenti.

13 Nella sua valutazione giuridica della misura notificata, la Commissione ha preso le mosse dal rilievo che talune incombenze specifiche di interesse economico generale, corrispondenti alle missioni di servizio pubblico di La Poste, sono state conferite a quest'ultima dallo Stato mediante ciascuno dei contratti di gestione. Essa ha rilevato che, conformemente alla giurisprudenza, se le compensazioni statali di cui beneficiava La Poste non eccedevano il costo netto aggiuntivo dei SIEG che essa garantiva, siffatte misure non rappresentavano aiuti di Stato ai sensi dell'art. 87, n. 1, CE. Tuttavia, anche qualora tali compensazioni avessero rappresentato aiuti di Stato, esse sarebbero nondimeno compatibili con il mercato comune in base all'art. 86, n. 2, CE.

14 Prima di svolgere la valutazione della misura notificata, la Commissione si è accertata, nell'ambito della decisione impugnata, che La Poste non avesse beneficiato, a partire dalla sua trasformazione in impresa pubblica autonoma, di misure qualificabili come aiuti di Stato incompatibili con il mercato comune ai sensi dell'art. 87 CE. Nell'ambito di tale esame essa ha individuato sei misure, consistenti in un'esenzione dal pagamento dell'imposta sulle società, nella cancellazione di un fondo pensioni pari a EUR 100 milioni nel 1997, nella possibilità di beneficiare di una garanzia statale per i prestiti contratti, in un'esenzione dall'acconto immobiliare per gli immobili destinati ad un servizio pubblico, nella sovracompensazione dei servizi finanziari di interesse generale in occasione del primo contratto di gestione (1992-1997) e in due aumenti di capitale non notificati effettuati nel 1997 per un importo complessivo pari a EUR 62 milioni. Inoltre, la Commissione ha rilevato talune sottocompensioni del costo netto aggiuntivo di SIEG.

15 La Commissione ha ritenuto di dover svolgere, in primo luogo, una valutazione in merito a tali sei misure, dal momento che queste ultime condizionano la legittimità dell'aumento di capitale notificato.

Misura 1: esenzione dal pagamento dell'imposta sulle società

16 Dal momento che la Commissione aveva rilevato che La Poste aveva sviluppato una perdita netta cumulativa di EUR 238,4 milioni dal 1992 al 2002, essa ha ritenuto che per tale periodo la misura in questione non potesse essere qualificata come aiuto di Stato, posto che essa non aveva comportato alcun trasferimento di risorse statali.

Misura 2: cancellazione del fondo pensioni nel 1997

17 La Commissione ha rilevato che era stato costituito un fondo per un importo di EUR 100 milioni nel 1992 in occasione della trasformazione di La Poste in impresa pubblica autonoma per coprire una parte delle prestazioni pensionistiche per i diritti acquisiti degli impiegati dal 1972 al 1992. A titolo di corrispettivo erano stati ceduti a La Poste taluni immobili necessari al servizio pubblico e che non potevano quindi essere alienati. Nel 1997, in occasione dell'allineamento al regime generale del regime pensionistico dei dipendenti postali titolarizzati, tale fondo, dal quale non era mai stato fatto alcun prelievo dal momento della sua costituzione, è stato trasferito a titolo di riserva di plusvalenza. La Commissione, ritenendo che la cancellazione del fondo non avesse procurato alcun vantaggio a La Poste, ha ritenuto che tale misura non costituisse un aiuto di Stato.

Misura 3: beneficio di una garanzia statale per i prestiti contratti

18 La Commissione ha rilevato che La Poste aveva mantenuto la possibilità, al pari della Régie des Postes, di avvalersi della garanzia dello Stato nel contrarre prestiti e che, laddove facesse ricorso a tale possibilità, essa doveva versare al Tesoro un premio annuo dello 0,25%. Dal momento che dal 1992 La Poste non aveva mai fatto ricorso a tale possibilità, la Commissione ha ritenuto che non le fosse stato concesso alcun vantaggio e che tale misura non rappresentasse un aiuto di Stato.

Misura 4: esenzione dall'acconto immobiliare per gli immobili destinati ad un servizio pubblico

19 La Commissione ha rilevato che La Poste era esentata dal pagamento dell'imposta sui beni immobili di cui era proprietaria e che erano destinati ad un servizio pubblico. Essa ha ritenuto che tale esenzione dall'acconto immobiliare, che le conferiva a priori un'agevolazione finanziaria, potesse rappresentare un aiuto di Stato ai sensi dell'art. 87, n. 1, CE.

Misura 5: sovracompensazione dei servizi finanziari di interesse generale in occasione del primo contratto di gestione (1992-1997)

- 20 La Commissione ha ritenuto che la contabilità separata relativa al periodo 1992-1997 facesse emergere una sovracompensazione versata dallo Stato a La Poste per i servizi finanziari di interesse generale e che tale sovracompensazione rappresentasse un potenziale aiuto di Stato ai sensi dell'art. 87, n. 1, CE.

Misura 6: aumenti di capitale non notificati effettuati nel 1997 per un importo totale di EUR 62 milioni

- 21 La Commissione ha precisato che tali due aumenti di capitale, intervenuti nel marzo e nel dicembre 1997 e destinati ad equilibrare una compensazione insufficiente dei SIEG, rappresentavano potenziali aiuti di Stato ai sensi dell'art. 87, n. 1, CE.
- 22 La Commissione ha poi effettuato l'esame delle misure che potevano rappresentare aiuti di Stato (misure 4-6), alla luce delle disposizioni di cui all'art. 86, n. 2, CE. Dopo aver così effettuato il saldo delle sovracompensazioni corrispondenti a tali tre misure e delle sottocompensazioni dei SIEG da essa stessa rilevate, la Commissione ha concluso che rimaneva una sottocompensazione del costo netto aggiuntivo di SIEG e che, di conseguenza, le tre misure di cui trattasi non rappresentavano aiuti di Stato ai sensi dell'art. 87, n. 1, CE.
- 23 Del pari, la Commissione ha ritenuto che, dal momento che la sottocompensazione di costo netto aggiuntivo di SIEG per il periodo 1992-2002 era superiore all'importo dell'aumento di capitale notificato, quest'ultimo non rappresentava, di per sé stesso, un aiuto di Stato ai sensi dell'art. 87, n. 1, CE, in quanto non conferiva alcun vantaggio a La Poste. La Commissione ha quindi deciso di non sollevare obiezioni in merito a tale misura.

Procedimento e conclusioni delle parti

- 24 Con atto depositato presso la cancelleria del Tribunale il 27 novembre 2003, le ricorrenti hanno proposto il presente ricorso.
- 25 Con separato atto depositato presso la cancelleria del Tribunale il 18 febbraio 2004, la Commissione ha sollevato un'eccezione di irricevibilità ai sensi dell'art. 114, n. 1, del regolamento di procedura del Tribunale.
- 26 Il 14 aprile 2004 le ricorrenti hanno presentato le loro osservazioni in merito a tale eccezione d'irricevibilità.
- 27 Con ordinanza del Tribunale 15 dicembre 2004, la richiesta di statuire sull'irricevibilità è stata riunita al merito.
- 28 Le ricorrenti concludono che il Tribunale voglia:
- annullare la decisione impugnata;
 - condannare la Commissione alle spese.
- 29 La Commissione conclude che il Tribunale voglia:
- dichiarare il ricorso irricevibile;
 - in subordine, respingere il ricorso in quanto infondato;
 - condannare le ricorrenti alle spese.

In diritto

Sulla ricevibilità

- 30 L'eccezione d'irricevibilità sollevata dalla Commissione si basa sull'assenza di legittimazione ad agire e d'interesse ad agire delle ricorrenti.

Sulla legittimazione ad agire

– Argomenti delle parti

- 31 La Commissione sostiene che il ricorso non sarebbe ricevibile in quanto le ricorrenti non sarebbero individualmente interessate ai sensi dell'art. 230, quarto comma, CE.

- 32 In primo luogo, la Commissione spiega, nell'ambito di argomentazioni sviluppate anteriormente alla sentenza della Corte 13 dicembre 2005, causa C-78/03 P, Commissione/Aktionsgemeinschaft Recht und Eigentum (Racc. pag. I-10737), che, per ammettere la ricevibilità di un ricorso proposto da un concorrente del beneficiario avverso una decisione di non sollevare obiezioni adottata all'esito del procedimento d'esame preliminare previsto dall'art. 88, n. 3, CE, la giurisprudenza richiede che la posizione del ricorrente sul mercato di cui trattasi sia sostanzialmente lesa dalla misura d'aiuto (sentenze della Corte 19 maggio 1993, causa C-198/91, Cook/Commissione, Racc. pag. I-2487, punti 20-26, e 15 giugno 1993, causa C-225/91, Matra/Commissione, Racc. pag. I-3203, punto 19).

- 33 In secondo luogo, la Commissione ritiene che la decisione impugnata, anche a supporre che essa riguardi le ricorrenti a qualsivoglia titolo, non riguarda individualmente queste ultime ai sensi dell'art. 230, quarto comma, CE e della giurisprudenza scaturita dalla sentenza della Corte 15 luglio 1963, causa 25/62, Plaumann/Commissione (Racc. pag. 197), nel senso che esse non sono interessate dalla decisione impugnata in misura maggiore rispetto a qualsiasi altra impresa che si trovi in un rapporto concorrenziale col beneficiario nell'uno o nell'altro mercato in cui questo sia presente.

- 34 La Commissione sostiene che l'affermazione delle ricorrenti secondo cui essa si riferisce, ai punti 27 e 28 della decisione impugnata, al rapporto concorrenziale diretto esistente tra un'impresa del gruppo Deutsche Post e La Poste è priva di interesse, dal momento che tale circostanza viene evocata nella parte descrittiva della decisione impugnata e che ad essa non è attribuito alcun effetto giuridico. Secondo la Commissione, gli aiuti autorizzati non avrebbero alcun rapporto con i settori di attività citati al punto 27 della decisione impugnata, che non presentano alcun particolare rilievo per La Poste.

- 35 Infine, la Commissione ha sottolineato in sede di udienza che, in applicazione della recente giurisprudenza della Corte (sentenze Commissione/Aktionsgemeinschaft Recht und Eigentum, punto 32 supra, e 29 novembre 2007, causa C-176/06 P, Stadtwerke Schwäbisch Hall e a./Commissione, non pubblicata nella Raccolta), il ricorso non è ricevibile dal momento che le ricorrenti hanno dedotto la violazione delle loro garanzie procedurali solo in maniera assai generica e che, nelle loro conclusioni, esse chiedono l'annullamento della decisione impugnata e non l'avvio del procedimento formale d'esame. Essa ritiene quindi che ai fini della ricevibilità del ricorso le ricorrenti avrebbero dovuto dimostrare di essere state sostanzialmente lese dalla decisione impugnata.

- 36 Le ricorrenti rilevano anzitutto che la giurisprudenza riconosce ai concorrenti del beneficiario di una misura d'aiuto il diritto di impugnare la decisione della Commissione che accerta la compatibilità di tale misura con il mercato comune all'esito del procedimento d'esame preliminare previsto dall'art. 88, n. 3, CE (sentenze della Corte Cook/Commissione, punto 32 supra, punti 20-24; Matra/Commissione, punto 32 supra, punti 15-20, e 2 aprile 1998, causa C-367/95 P, Commissione/Sytraval e Brink's France, Racc. pag. I-1719, punto 45). Tale giurisprudenza sancirebbe la legittimazione ad agire delle imprese interessate dal procedimento amministrativo qualora la Commissione chiuda il procedimento nella fase dell'esame preliminare senza avviare il procedimento formale d'esame previsto dall'art. 88, n. 2, CE, dal momento che, in mancanza di una siffatta legittimazione ad agire, tali imprese non potrebbero ottenere il rispetto delle garanzie procedurali collegate al procedimento formale d'esame (sentenze Cook/Commissione, punto 32 supra, punto 24, Matra/Commissione, punto 32 supra, punto 17, e Commissione/Sytraval e Brink's France, cit., punto 40).

- 37 Le ricorrenti rammentano che già prima dell'adozione della decisione impugnata esse avevano chiesto alla Commissione, in data 22 luglio 2003, di essere considerate come parti interessate ai

sensi dell'art. 1, lett. h), e dell'art. 20 del regolamento n. 659/1999 e che la Commissione non ha tenuto conto della loro domanda nell'adottare la decisione impugnata il 23 luglio 2003, privandole in tal modo dei loro diritti procedurali.

- 38 Le ricorrenti osservano altresì che le misure dichiarate compatibili con il mercato comune dalla decisione impugnata falsano la concorrenza a loro discapito, dal momento che esse operano quali concorrenti dirette di La Poste sul mercato belga, in particolare nel settore della spedizione espressa di colli. A sostegno di tale argomento, esse affermano che il gruppo Deutsche Post ha realizzato in Belgio un fatturato globale consolidato pari a EUR 124,8 milioni nel corso dell'esercizio commerciale precedente l'adozione della decisione impugnata, che, nella decisione impugnata, la Commissione rinvia espressamente al rapporto concorrenziale diretto esistente tra il gruppo Deutsche Post e La Poste, che esse rappresentano dal 35 al 45% del mercato belga nel settore della spedizione espressa di colli e di servizi riguardanti documenti [decisione della Commissione 21 ottobre 2002, che dichiara la compatibilità con il mercato comune di una concentrazione (Caso n. IV/M.2908 – DEUTSCHE POST / DHL (II), punto 23], mentre invece La Poste deterrebbe nel settore solo una quota di mercato pari al 18%, e che, sui mercati postali liberalizzati in Belgio opera solo un gruppo di quattro imprese internazionali, vale a dire la DHL/DPAG, la UPS, la TPG/TNT e la FedEx (decisione Deutsche Post/DHL, cit., punto 26).

– Giudizio del Tribunale

- 39 Ai sensi dell'art. 230, quarto comma, CE, una persona fisica o giuridica può proporre un ricorso contro una decisione presa nei confronti di un'altra persona soltanto se la detta decisione la riguarda direttamente e individualmente.
- 40 Secondo una costante giurisprudenza, i soggetti diversi dai destinatari di una decisione possono sostenere che essa li riguarda individualmente solo se detta decisione li concerne a causa di determinate qualità loro personali o di una situazione di fatto che li caratterizza rispetto a chiunque altro e, quindi, li distingue in modo analogo ai destinatari (sentenze Plaumann/Commissione, punto 33 supra, punto 223, e Commissione/Aktionsgemeinschaft Recht und Eigentum, punto 32 supra, punto 33).
- 41 Trattandosi di una decisione della Commissione in materia di aiuti di Stato, si deve rammentare che, nell'ambito del procedimento di controllo degli aiuti di Stato ad opera della Commissione di cui all'art. 88 CE, si deve distinguere, da un lato, la fase preliminare di esame degli aiuti disciplinata al n. 3 di tale articolo, che ha soltanto lo scopo di consentirle di formarsi una prima opinione sulla compatibilità parziale o totale dell'aiuto di cui trattasi e, dall'altro, la fase di esame approfondito prevista al n. 2 del medesimo articolo. È solo nell'ambito di tale fase, la quale è diretta a consentire alla Commissione di possedere un'informazione completa su tutti i dati del caso, che il Trattato CE prevede l'obbligo, per la Commissione, di intimare agli interessati di presentare le proprie osservazioni (sentenze Cook/Commissione, punto 32 supra, punto 22; Matra/Commissione, punto 32 supra, punto 16; Commissione/Sytraval e Brink's France, punto 36 supra, punto 38, e Commissione/Aktionsgemeinschaft Recht und Eigentum, punto 32 supra, punto 34).
- 42 Qualora, senza promuovere il procedimento d'indagine formale ex art. 88, n. 2, CE, la Commissione rilevi, con una decisione adottata sulla base del n. 3 dello stesso articolo, la compatibilità di un aiuto con il mercato comune, i beneficiari di tali garanzie procedurali possono ottenerne il rispetto solamente ove abbiano la possibilità di contestare tale decisione dinanzi al giudice comunitario (sentenze Cook/Commissione, punto 32 supra, punto 23; Matra/Commissione, punto 32 supra, punto 17; Commissione/Sytraval e Brink's France, punto 36 supra, punto 40, e Commissione/Aktionsgemeinschaft Recht und Eigentum, punto 32 supra, punto 35). Per questi motivi, è ricevibile un ricorso diretto all'annullamento di una simile decisione, proposto da un interessato ai sensi dell'art. 88, n. 2, CE, qualora l'autore di tale ricorso intenda, introducendolo, far rispettare i diritti procedurali che gli derivino dalla detta disposizione (sentenze Cook/Commissione, punto 32 supra, punti 23-26; Matra/Commissione, punto 32 supra, punti 17-20, e Commissione/Aktionsgemeinschaft Recht und Eigentum, punto 32 supra, punto 35).
- 43 Orbene, gli interessati ai sensi dell'art. 88, n. 2, CE, che possono quindi, conformemente all'art. 230, quarto comma, CE, proporre ricorsi di annullamento, sono le persone, imprese o associazioni eventualmente toccate nei loro interessi dall'erogazione dell'aiuto, vale a dire in particolare le imprese concorrenti dei beneficiari di tale aiuto e le organizzazioni di categoria (sentenze Commissione/Sytraval e Brink's France, punto 36 supra, punto 41, e Commissione/Aktionsgemeinschaft Recht und Eigentum, punto 32 supra, punto 36).

- 44 Per contro, se il ricorrente mette in discussione la fondatezza della decisione di valutazione dell'aiuto in quanto tale, il semplice fatto che possa essere considerato interessato ai sensi dell'art. 88, n. 2, CE non è sufficiente a far ammettere la ricevibilità del ricorso. Egli deve allora dimostrare di avere una qualità particolare ai sensi della giurisprudenza scaturita dalla sentenza Plaumann, citata al precedente punto 33. Questo è quanto in particolare si verificherebbe nel caso in cui la posizione sul mercato del ricorrente fosse sostanzialmente danneggiata dal provvedimento di aiuto che costituisce oggetto della decisione di cui si tratta (v. sentenza Commissione/Aktionsgemeinschaft Recht und Eigentum, punto 32 supra, punto 37).
- 45 Nella fattispecie, a sostegno del loro ricorso le ricorrenti deducono sette motivi. Il primo è basato su una violazione dei diritti della difesa, dal momento che la Commissione ha messo a loro disposizione solo una versione non confidenziale della decisione impugnata, nella quale la maggior parte dei dati numerici era stata occultata in nome del rispetto del principio della segretezza degli affari. Il secondo motivo è basato sulla violazione delle disposizioni dell'art. 88, n. 3, CE, in quanto la Commissione ha deciso di non avviare il procedimento previsto dall'art. 88, n. 2, CE, pur avendo incontrato gravi difficoltà nella sua valutazione della compatibilità degli aiuti di Stato con il mercato comune. Con il terzo, quarto e quinto motivo, le ricorrenti sostengono che l'esame svolto dalla Commissione in merito alle misure corrispondenti all'esenzione dall'imposta sulle società, alla cancellazione di un fondo e alla possibilità di beneficiare di una garanzia statale per i prestiti sarebbe stato insufficiente o incompleto ed esse contestano la mancata qualifica di tali misure come aiuti di Stato. A sostegno del loro sesto motivo, le ricorrenti mettono in discussione il metodo e il contenuto del calcolo svolto dalla Commissione con riferimento al saldo degli elementi di sovracompensazione e di sottocompensazione di costo aggiuntivo di SIEG. Infine, a sostegno del loro settimo motivo, le ricorrenti deducono che, contrariamente ai principi sanciti dalla sentenza della Corte 24 luglio 2003, causa C-280/00, Altmark Trans e Regierungspräsidium Magdeburg (Racc. pag. I-7747; in prosieguo: la «sentenza Altmark»), la Commissione non avrebbe verificato che i SIEG fossero stati forniti al minor costo per la collettività.
- 46 Posto che le ricorrenti mettono in discussione, in tal modo, sia il rifiuto della Commissione di avviare il procedimento formale di esame, sia la fondatezza della decisione impugnata, allo scopo di stabilire se esse siano legittimate a proporre il presente ricorso occorre, in primo luogo, analizzare la legittimazione ad agire delle ricorrenti per contestare la fondatezza della decisione impugnata e, in secondo luogo, la loro legittimazione ad agire per ottenere il rispetto dei loro diritti procedurali.
- 47 In primo luogo, le ricorrenti non dimostrano che la loro posizione sul mercato possa essere sostanzialmente lesa dall'aiuto che costituisce l'oggetto della decisione impugnata.
- 48 Non costituisce infatti un coinvolgimento sostanziale la semplice circostanza che la decisione impugnata possa influire sui rapporti di concorrenza nel mercato rilevante e che le imprese interessate si trovino in qualche modo in concorrenza con il beneficiario della decisione (v., in tal senso, sentenza della Corte 10 dicembre 1969, cause riunite 10/68 e 18/68, Eridania e a./Commissione, Racc. pag. 459, punto 7). Un'impresa non può quindi avvalersi unicamente della sua qualità di concorrente rispetto all'impresa beneficiaria della misura in questione, ma deve provare inoltre la misura della lesione della sua posizione sul mercato (v., in tal senso, sentenza della Corte 23 maggio 2000, causa C106/98 P, Comité d'entreprise de la Société française de production e a./Commissione, Racc. pag. I-3659, punti 40 e 41).
- 49 Orbene, si deve rilevare che le ricorrenti non hanno fornito alcun elemento idoneo a dimostrare la peculiarità della loro situazione concorrenziale sul mercato postale belga, limitandosi a sostenere di far parte di un gruppo di imprese presenti sul mercato cui trattasi. Peraltro, il semplice fatto di essere nominativamente citate nella decisione impugnata non è sufficiente a dimostrare che le ricorrenti siano state sostanzialmente lese dalle misure di cui ha beneficiato La Poste e che sono state autorizzate dalla decisione impugnata, in quanto, nei passaggi in questione, la Commissione si è limitata a precisare che il mercato postale belga era relativamente più aperto rispetto a quello di altri Stati membri, dal momento che La Poste detiene solamente il 18% del mercato della spedizione espressa di colli, mentre il resto è nelle mani di operatori internazionali, e che il margine operativo di La Poste per il servizio postale tradizionale, essenzialmente di corrispondenza, era molto più limitato rispetto a quello dell'operatore postale olandese TPG o della Deutsche Post World Net (v., in tal senso, ordinanza del Tribunale 27 maggio 2004, causa T-358/02, Deutsche Post e DHL/Commissione, Racc. pag. II-1565, punti 39-41).
- 50 Infine, le ricorrenti si sono richiamate ad elementi numerici relativi alla quota di mercato che esse deterrebbero nel settore della spedizione espressa di colli in Belgio.

- 51 Tali elementi non sono tuttavia idonei, in quanto tali, a dimostrare che la loro posizione concorrenziale, confrontata a quella degli altri concorrenti di La Poste, sia stata sostanzialmente lesa dalla decisione impugnata.
- 52 Per contro, nella loro veste di concorrenti dirette di La Poste sul mercato della spedizione espressa di colli, le ricorrenti hanno la qualità di interessate nel senso di cui all'art. 88, n. 2, CE.
- 53 In secondo luogo, si tratta quindi di verificare se, con il loro ricorso, le ricorrenti intendano effettivamente difendere i diritti procedurali loro derivanti dall'art. 88, n. 2, CE.
- 54 Si deve rammentare a tal proposito che il Tribunale deve interpretare i motivi dedotti da un ricorrente in base ai loro termini sostanziali, più che secondo la loro classificazione (sentenza della Corte 15 dicembre 1961, cause riunite 19/60, 21/60, 2/61 e 3/61, Fives Lille Cail e a./Alta Autorità, Racc. pag. 547). Esso può quindi esaminare altri argomenti dedotti da un ricorrente allo scopo di verificare se forniscano a loro volta elementi a sostegno di un motivo proposto dal ricorrente, che sostenga espressamente l'esistenza di dubbi che avrebbero giustificato l'avvio del procedimento previsto dall'art. 88, n. 2, CE (sentenze del Tribunale 13 gennaio 2004, causa T-158/99, Thermenhotel Stoiser Franz e a./Commissione, Racc. pag. II-1, punti 141, 148, 155, 161 e 167, e 20 settembre 2007, causa T-254/05, Fachvereinigung Mineralfaserindustrie/Commissione, non pubblicata nella Raccolta, punto 48). Non spetta tuttavia al Tribunale interpretare il ricorso di un ricorrente che metta in discussione esclusivamente la fondatezza di una decisione di valutazione dell'aiuto in quanto tale, come mirante in realtà a tutelare i diritti procedurali che il ricorrente trae dall'art. 88, n. 2, CE, quando il ricorrente non abbia espressamente dedotto alcun motivo che persegua tale fine. In una simile ipotesi, l'interpretazione del motivo condurrebbe ad una riqualificazione dell'oggetto del ricorso (v., in tal senso, sentenze Commissione/Aktionsgemeinschaft Recht und Eigentum, punto 32 supra, punti 44 e 47, e Stadtwerke Schwäbisch Hall e a./Commissione, punto 35 supra, punto 25). A tal fine il Tribunale deve quantomeno basarsi su elementi proposti dal ricorrente e che consentano di concludere che questi mira, in sostanza, alla tutela dei propri diritti procedurali.
- 55 Le ricorrenti sostengono esplicitamente, nell'ambito del loro secondo motivo, che i diritti procedurali loro derivanti dall'art. 88, n. 2, CE sono stati violati in sede di adozione della decisione impugnata.
- 56 Oltretutto, emerge dal ricorso che il terzo, il quarto, il quinto e il settimo motivo forniscono elementi a sostegno del secondo motivo, posto che le ricorrenti sostengono in tal sede che, su taluni aspetti specifici, l'esame svolto dalla Commissione è stato insufficiente e incompleto e che si sarebbe dovuto avviare il procedimento formale di esame (punti 29, 37, 41 e 42 del ricorso). Del pari, il settimo motivo, basato sulla mancata verifica del fatto che i SIEG siano stati forniti al minor costo per la collettività, rappresenta un elemento che potrebbe consentire di dimostrare che la Commissione avrebbe dovuto avviare il procedimento formale d'esame. Di conseguenza, con detti motivi, che tendono ad evidenziare che nell'ambito del procedimento d'esame preliminare non era stato possibile esaminare adeguatamente le misure di cui trattasi, le ricorrenti intendono altresì sostenere che i diritti procedurali loro attribuiti dall'art. 88, n. 2, CE sono stati violati in sede di adozione della decisione impugnata.
- 57 Da quanto precede risulta che le ricorrenti sono legittimate ad agire.
- Sull'interesse ad agire
- Argomenti delle parti
- 58 La Commissione afferma che il ricorso proposto dalle ricorrenti non è ricevibile dal momento che queste ultime non hanno alcun interesse alla soluzione della controversia. La giurisprudenza richiederebbe infatti che un ricorrente dimostri sempre di disporre di un interesse proprio ad agire. La questione dell'esistenza di tale interesse si valuterebbe in funzione dell'oggetto del ricorso.
- 59 Nella fattispecie, la Commissione ritiene che, in caso di annullamento della decisione impugnata, le ricorrenti rischino di veder confermata la sua decisione 19 giugno 2002, 2002/753/CE, relativa a misure adottate dalla Repubblica federale di Germania a favore di Deutsche Post (GU L 247, pag. 27), che le dichiara incompatibili con il mercato comune.

60 Le ricorrenti sottolineano che l'oggetto del loro ricorso è la tutela dei loro interessi in qualità di concorrenti dirette di La Poste, beneficiaria dell'aiuto in questione, e che il ricorso stesso è totalmente indipendente da altri contenziosi che esse possono avere dinanzi al Tribunale.

– Giudizio del Tribunale

61 Per quanto riguarda una decisione della Commissione in materia di aiuti di Stato, si deve ricordare che è solo nell'ambito della fase di esame approfondito prevista dall'art. 88, n. 2, CE, la quale è diretta a consentire alla Commissione di essere completamente ragguagliata su tutti i dati della questione, che il Trattato CE prevede l'obbligo, per la Commissione, di intimare agli interessati di presentare le proprie osservazioni (sentenze *Cook/Commissione*, punto 32 *supra*, punto 22; *Matra/Commissione*, punto 32 *supra*, punto 16; *Commissione/Sytraval e Brink's France*, punto 36 *supra*, punto 38, e *Commissione/Aktionsgemeinschaft Recht und Eigentum*, punto 32 *supra*, punto 34).

62 Nella loro veste di interessate ai sensi dell'art. 88, n. 2, CE, le ricorrenti hanno interesse ad ottenere l'annullamento della decisione impugnata, assunta al termine del procedimento d'esame preliminare, dal momento che, in applicazione delle disposizioni dell'art. 88 CE, un siffatto annullamento imporrebbe alla Commissione di avviare il procedimento formale d'esame e consentirebbe loro di presentare le loro osservazioni nonché di esercitare in tal modo un'influenza sulla nuova decisione della Commissione.

63 Invece, per stabilire se le ricorrenti dispongano di un interesse ad agire, non spetta al Tribunale confrontare i motivi dedotti nell'ambito del presente ricorso con gli argomenti difensivi proposti dalle ricorrenti in un diverso contenzioso.

64 Risulta da quanto precede che le ricorrenti hanno un interesse ad agire.

65 Il ricorso è pertanto ricevibile e l'eccezione d'irricevibilità sollevata dalla Commissione dev'essere quindi respinta.

Sull'oggetto del sindacato esercitato dal Tribunale e sulla ricevibilità dei mezzi di ricorso

Sull'oggetto del sindacato esercitato dal Tribunale

66 Per quanto concerne l'oggetto del sindacato che deve essere esercitato dal Tribunale, si deve precisare che un ricorrente che miri a far tutelare i diritti procedurali attribuitigli dall'art. 88, n. 2, CE può invocare uno qualsiasi dei motivi di illegittimità tra quelli elencati nell'art. 230, secondo comma, CE, purché sia diretto all'annullamento della decisione impugnata e, in definitiva, all'avvio ad opera della Commissione del procedimento di cui all'art. 88, n. 2, CE (v., in tal senso, sentenza del Tribunale 16 marzo 2004, causa T-157/01, *Danske Busvognmænd/Commissione*, Racc. pag. II-917, punto 41). Non spetta invece al Tribunale, in questa fase del procedimento d'esame di un aiuto da parte della Commissione, pronunciarsi in merito all'esistenza di un aiuto o sulla sua compatibilità con il mercato comune (conclusioni dell'avvocato generale Mengozzi nella causa C-487/06 P, definita con sentenza 22 dicembre 2008, *British Aggregates/Commissione*, non ancora pubblicata nella Raccolta, punto 71).

67 Si devono quindi dichiarare irricevibili i motivi dedotti nel ricorso ed intesi a far sì che il Tribunale si pronunci sull'esistenza di un aiuto o sulla sua compatibilità con il mercato comune. Si tratta, nella fattispecie, per un verso, del sesto motivo, basato sul presunto metodo erroneo impiegato dalla Commissione per calcolare il saldo degli elementi di sovracompensazione e di sottocompensazione di costo aggiuntivo dei SIEG, e, per altro verso, del terzo, del quarto e del quinto motivo, nei limiti in cui tendono a dimostrare che la Commissione sarebbe incorsa in errore nel ritenere che le misure esaminate non rappresentassero aiuti di Stato.

68 Del pari, il primo motivo, basato su una violazione dei diritti della difesa, deve essere dichiarato irricevibile, posto che le ricorrenti non hanno dimostrato, e neppure sostenuto, che i dati numerici occultati nella versione non confidenziale della decisione impugnata sarebbero stati loro necessari per ottenere l'avvio, da parte della Commissione, del procedimento previsto dall'art. 88, n. 2, CE. Emerge infatti dal ricorso che esse intendevano esclusivamente avvalersi di tali dati per verificare che la Commissione non avesse commesso alcun errore nel ritenere che le misure esaminate non fossero costitutive di aiuti di Stato.

- 69 Invece, il secondo motivo, basato sulla violazione delle disposizioni dell'art. 88, n. 3, CE, nonché il terzo, il quarto, il quinto e il settimo motivo, laddove mirano a dimostrare che l'esame svolto dalla Commissione nel corso della fase d'esame preliminare è stato insufficiente o incompleto, possono essere esaminati dal Tribunale.

Sulla ricevibilità del motivo basato sull'insufficienza dell'esame svolto dalla Commissione con riferimento ai criteri introdotti dalla sentenza Altmark

- 70 Dal momento che la Commissione afferma che si tratta di un motivo nuovo, occorre esaminare la ricevibilità del settimo motivo laddove mira a dimostrare l'insufficienza dell'esame svolto dalla Commissione con riferimento ai criteri introdotti dalla sentenza Altmark, punto 45 supra.
- 71 A tal proposito occorre rammentare che, ai sensi dell'art. 48, n. 2, del regolamento di procedura, «[è] vietata la deduzione di motivi nuovi in corso di causa, a meno che essi si basino su elementi di diritto e di fatto emersi durante il procedimento». Viceversa, è ricevibile un motivo che costituisca l'estensione di un motivo precedentemente dedotto, direttamente o implicitamente, nell'atto introduttivo del giudizio e che presenti una connessione stretta con quest'ultimo (sentenza del Tribunale 9 marzo 1999, causa T-212/97, Hubert/Commissione, Racc. PI pagg. I-A-41 e II-185, punto 87, e ordinanza del Tribunale 25 luglio 2000, causa T-110/98, RJB Mining/Commissione, Racc. pag. II-2971, punto 24).
- 72 Nella fattispecie, nella loro replica, al titolo «Violazione dei criteri sanciti dalla sentenza [Altmark]», le ricorrenti sostengono che la Commissione ha accolto un'interpretazione erronea della nozione di aiuto di Stato e sviluppano una serie di argomenti per dimostrare che nella decisione impugnata la Commissione ha omesso di esaminare se i costi dei SIEG compensati dallo Stato belga fossero equivalenti o inferiori a quelli di un'impresa media gestita in modo efficiente, come previsto dalla sentenza Altmark, punto 45 supra. Esse tendono in tal modo a sostenere che l'esame svolto dalla Commissione nell'ambito del procedimento previsto dall'art. 88, n. 3, CE non ha consentito a quest'ultima di superare, alla fine del suo esame preliminare, le difficoltà connesse alla valutazione dell'adeguatezza del livello della compensazione concessa dallo Stato belga a La Poste.
- 73 Occorre rilevare che tale motivo presenta uno stretto legame con il secondo motivo, basato sulla violazione delle disposizioni di cui all'art. 88, n. 3, CE e sulla necessità di avviare il procedimento formale d'esame previsto dall'art. 88, n. 2, CE. Infatti, nel sostenere che la Commissione non ha avuto a disposizione informazioni sufficienti che le consentissero di stabilire se i servizi pubblici siano stati forniti ad un costo adeguato, le ricorrenti intendono dimostrare che la Commissione avrebbe dovuto avviare il procedimento formale d'esame. Di conseguenza, tale motivo, che rappresenta implicitamente una parte del secondo motivo del ricorso, dev'essere considerato ricevibile.

Nel merito

Argomenti delle parti

– Sul secondo motivo, basato sulla necessità di avviare il procedimento previsto dall'art. 88, n. 2, CE

- 74 Le ricorrenti ritengono che la Commissione abbia violato le disposizioni dell'art. 88, n. 3, CE decidendo di non procedere all'avvio del procedimento previsto dall'art. 88, n. 2, CE. Emergerebbe dalla giurisprudenza che l'avvio del procedimento formale d'esame è indispensabile laddove la Commissione incontri gravi difficoltà nella sua valutazione della compatibilità di un aiuto di Stato con il mercato comune e laddove essa non sia stata in grado di superare tutte le difficoltà sorte nell'ambito di tale valutazione in occasione del primo esame (sentenza della Corte 3 maggio 2001, causa C-204/97, Portogallo/Commissione, Racc. pag. I-3175, punti 33-35). Nella fattispecie, l'eccessiva durata del procedimento d'esame preliminare, l'ampiezza delle questioni da trattarsi nell'ambito dello stesso nonché il contenuto dei documenti relativi a tale procedimento prodotti dalla Commissione su domanda del Tribunale dimostrerebbero che era necessario avviare un procedimento formale d'esame.
- 75 Le ricorrenti intendono altresì richiamarsi al punto 35 della sentenza Portogallo/Commissione, punto 74 supra, in forza del quale la Commissione sarebbe tenuta ad esaminare tutte le considerazioni di fatto e di diritto portate a sua conoscenza da terzi, segnatamente dalle imprese danneggiate nei loro interessi per la concessione dell'aiuto.

- 76 Le ricorrenti sottolineano infine che le domande di informazione rivolte dalla Commissione nel corso del procedimento preliminare d'esame possono servire solo a completare la notificazione e che esclusivamente nel corso del procedimento formale d'esame possono raccogliersi informazioni complete. Orbene, nella fattispecie, sia il quantitativo di documenti prodotti sia l'ambito di indagine della Commissione sarebbero stati estremamente rilevanti.
- 77 La Commissione ritiene che spetti alle ricorrenti dimostrare che essa avrebbe incontrato gravi difficoltà nel valutare la compatibilità con il mercato comune della misura notificata. La Commissione ritiene del pari che la durata del procedimento preliminare d'esame non sia stata eccessiva e che essa si spieghi considerando le numerose informazioni che essa ha dovuto raccogliere, concedendo di volta in volta un termine al governo belga.
- Sul terzo motivo, nei limiti in cui si basa sull'incompletezza dell'esame svolto dalla Commissione in merito all'esenzione dall'imposta sulle società
- 78 Le ricorrenti osservano che la Commissione si è rifiutata di qualificare tale misura come aiuto di Stato per la sola ragione che La Poste ha sviluppato una perdita netta sul periodo che va dal 1992 al 2002. Orbene, esse ritengono che l'esame di una misura potenzialmente idonea a costituire un aiuto di Stato deve essere effettuato altresì valutandone gli effetti futuri (sentenza della Corte 7 giugno 1988, causa 57/86, Grecia/Commissione, Racc. pag. 2855, punto 10).
- 79 La Commissione rammenta che la decisione impugnata non ha ad oggetto lo svolgimento di un esame dell'esenzione dall'imposta sulle società con riferimento alle norme relative agli aiuti di Stato, bensì esclusivamente la verifica se tale esenzione abbia conferito a La Poste un vantaggio da prendersi in considerazione nel calcolo della compensazione tra i costi netti aggiuntivi e l'insieme delle spese pubbliche.
- Sul quarto motivo, nei limiti in cui si basa sull'incompletezza dell'esame svolto dalla Commissione in merito alla cancellazione del fondo pensioni
- 80 Le ricorrenti affermano che la cessione di beni immobili ad opera dello Stato belga rappresenta un vantaggio economico rilevante, anche se tali immobili sono inalienabili, e che tale punto non è stato sufficientemente esaminato dalla Commissione. Esse ritengono che La Poste abbia in tal modo acquisito beni immobili a titolo gratuito, dispensandola da considerevoli spese d'acquisto o di locazione di immobili.
- 81 La Commissione ritiene che La Poste non abbia mai beneficiato di un'effettiva sovvenzione destinata ad aiutarla nel finanziamento delle pensioni dei propri agenti, bensì di una semplice operazione contabile di apporto di fondi avente come contropartita taluni immobili inalienabili ceduti dallo Stato. A suo avviso, la soppressione del fondo pensioni non ha procurato alcun vantaggio a La Poste. Invece, la soppressione dell'obbligo di sostenere gli oneri delle pensioni dei propri agenti a partire dal 1997 avrebbe rappresentato un beneficio, il quale sarebbe stato tuttavia compensato dall'obbligo per La Poste di farsi carico dei contributi del datore di lavoro.
- Sul quinto motivo, nei limiti in cui è basato sull'incompletezza dell'esame svolto dalla Commissione in merito alla possibilità di beneficiare della garanzia statale per i prestiti contratti
- 82 Le ricorrenti ritengono che la semplice esistenza della possibilità per La Poste di beneficiare di una garanzia dello Stato per i propri prestiti le garantisca condizioni di finanziamento cui le altre imprese non hanno accesso e che la Commissione abbia peraltro svolto un ragionamento simile in talune cause relative alle garanzie offerte dalla Repubblica federale di Germania in favore delle proprie banche pubbliche ovvero dalla Francia per gli obblighi assunti dalla Électricité de France. Le ricorrenti ritengono che nella decisione impugnata la Commissione non dimostri in che modo il meccanismo di cui beneficia La Poste sarebbe privo di carattere automatico. Esse ritengono infine che la Commissione avrebbe dovuto effettuare un raffronto tra l'importo del premio annuo che La Poste è tenuta a versare allo Stato e quello che essa avrebbe dovuto versare in normali condizioni di mercato.
- 83 Secondo la Commissione, tale possibilità di beneficiare della garanzia dello Stato non rappresenta un aiuto di Stato, in quanto La Poste può rinunciare a tale garanzia. Essa afferma peraltro che la mera possibilità di beneficiare di una garanzia non può essere assimilata ad una garanzia effettiva nell'ambito della sua valutazione della compatibilità di una misura siffatta con il mercato comune.

– Sul settimo motivo, nei limiti in cui si basa sull'insufficienza dell'esame svolto dalla Commissione con riferimento ai criteri introdotti dalla sentenza Altmark

84 Le ricorrenti sostengono nella loro replica che la Commissione ha interpretato erroneamente la sentenza Altmark, punto 45 supra, in cui la Corte avrebbe precisato che la compensazione dei costi di SIEG rappresenta solo uno dei criteri che devono ricorrere affinché un beneficio finanziario non costituisca un aiuto di Stato ai sensi dell'art. 87 CE. Esse affermano che la Commissione avrebbe dovuto verificare, in particolare, se i servizi di interesse generale fossero stati forniti al costo minore per la collettività (sentenza Altmark, punto 45 supra, punto 95), il che non sembra essere avvenuto nel caso di specie.

85 La Commissione si limita a sottolineare che tale motivo non è stato dedotto dalle ricorrenti nell'ambito del ricorso e che esso è pertanto irricevibile.

Giudizio del Tribunale

– Regole generali relative al procedimento previsto dall'art. 88 CE

86 Occorre anzitutto ricordare le regole generali concernenti il sistema di controllo degli aiuti concessi dagli Stati, istituito dal Trattato, quali sono state affermate dalla giurisprudenza (sentenza Commissione/Sytraval e Brink's France, punto 36 supra, punti 33-39; sentenze del Tribunale 15 settembre 1998, causa T-95/96, Gestevisión Telecinco/Commissione, Racc. pag. II-3407, punti 49-53; causa T-11/95, BP Chemicals/Commissione, Racc. pag. II-3235, punti 164-166, e 15 marzo 2001, causa T-73/98, Prayon-Rupel/Commissione, Racc. pag. II-867, punti 39-49).

87 Nell'ambito delle disposizioni dell'art. 88, n. 3, CE, la Commissione effettua un esame degli aiuti di Stato progettati, che ha lo scopo di consentirle di formarsi una prima opinione sulla compatibilità parziale o totale degli aiuti con il mercato comune. Il procedimento formale d'esame previsto dall'art. 88, n. 2, CE mira, quanto ad esso, a tutelare i diritti dei terzi potenzialmente interessati (v. precedenti punti 42 e 43) e deve inoltre consentire alla Commissione di essere completamente illuminata sul complesso dei dati del problema prima di adottare la propria decisione, segnatamente raccogliendo le osservazioni dei terzi interessati e degli Stati membri (sentenza della Corte 20 marzo 1984, causa 84/82, Germania/Commissione, Racc. pag. 1451, punto 13). Anche se il suo potere è vincolato quanto alla decisione di avviare tale procedimento, la Commissione fruisce tuttavia di una certa discrezionalità nella ricerca e nell'esame delle circostanze del caso di specie al fine di stabilire se queste sollevino gravi difficoltà. Conformemente allo scopo di cui all'art. 88, n. 3, CE e al dovere di buona amministrazione cui è tenuta, la Commissione può, in particolare, avviare un dialogo con lo Stato notificante o con terzi onde superare, nel corso del procedimento d'esame preliminare, talune difficoltà eventualmente incontrate (sentenza Prayon-Rupel/Commissione, punto 86 supra, punto 45).

88 Per giurisprudenza costante, il procedimento previsto dall'art. 88, n. 2, CE è indispensabile se la Commissione si trova in gravi difficoltà nel valutare se un aiuto sia compatibile con il mercato comune (sentenze Germania/Commissione, punto 87 supra, punto 13; Cook/Commissione, punto 32 supra, punto 29, e Matra/Commissione, punto 32 supra, punto 33; v., altresì, sentenza del Tribunale 18 settembre 1995, causa T-49/93, SIDE/Commissione, Racc. pag. II-2501, punto 58).

89 Spetta alla Commissione stabilire, alla luce delle specifiche circostanze di fatto e di diritto della pratica considerata, se le difficoltà incontrate nella valutazione della compatibilità dell'aiuto necessitino l'avvio di tale procedimento (sentenza Cook/Commissione, punto 32 supra, punto 30). Tale valutazione deve rispettare tre criteri.

90 In primo luogo, l'art. 88 CE limita il potere della Commissione di pronunciarsi sulla compatibilità di un aiuto con il mercato comune al termine del procedimento d'esame preliminare alle sole misure che non sollevino difficoltà gravi, di modo che questo criterio riveste carattere esclusivo. Così, la Commissione non può rifiutarsi di avviare il procedimento formale d'esame avvalendosi di altre circostanze, quali l'interesse di terzi, considerazioni di economia procedurale o qualsiasi altro motivo di opportunità amministrativa o politica (sentenza Prayon-Rupel/Commissione, punto 86 supra, punto 44).

- 91 In secondo luogo, la Commissione, quando è confrontata con gravi difficoltà, è tenuta ad avviare il procedimento formale e non dispone, al riguardo, di alcun potere discrezionale.
- 92 In terzo luogo, la nozione di gravi difficoltà riveste natura oggettiva. L'esistenza di tali difficoltà deve essere ricercata tanto nelle circostanze d'adozione dell'atto impugnato quanto nel suo contenuto, in termini oggettivi, correlando la motivazione della decisione con gli elementi di cui la Commissione disponeva al momento della pronuncia sulla compatibilità degli aiuti contestati con il mercato comune (sentenza SIDE/Commissione, punto 88 supra, punto 60). Ne discende che il controllo di legalità effettuato dal Tribunale sull'esistenza di gravi difficoltà, per sua stessa natura, va oltre la ricerca del manifesto errore di valutazione (v., in tal senso, sentenze Cook/Commissione, punto 32 supra, punti 31-38, e Matra/Commissione, punto 32 supra, punti 34-39; SIDE/Commissione, punto 88 supra, punti 60-75; BP Chemicals/Commissione, punto 86 supra, punti 164-200, e Prayon-Rupel/Commissione, punto 86 supra, punto 47).
- 93 Sulle ricorrenti grava l'onere della prova dell'esistenza di gravi difficoltà, prova che esse possono fornire in base ad un insieme di indizi concordanti, relativi, per un verso, alle circostanze e alla durata del procedimento d'esame preliminare e, per altro verso, al contenuto della decisione impugnata.
- 94 Secondo la giurisprudenza, il trascorrere di un periodo di gran lunga superiore a ciò che è richiesto da un primo esame in base al disposto dell'art. 88, n. 3, CE può, insieme ad altri elementi, indurre ad ammettere che la Commissione ha incontrato gravi difficoltà di valutazione che richiedevano l'avvio del procedimento di cui all'art. 88, n. 2, CE (sentenza Germania/Commissione, punto 87 supra, punti 15 e 17; sentenze del Tribunale 10 maggio 2000, causa T-46/97, SIC/Commissione, Racc. pag. II-2125, punto 102, e Prayon-Rupel/Commissione, punto 86 supra, punto 93).
- 95 Emerge altresì dalla giurisprudenza che l'insufficienza o l'incompletezza dell'esame condotto dalla Commissione in sede di procedimento d'esame preliminare rappresenta un indizio dell'esistenza di gravi difficoltà (v., in tal senso, sentenze Cook/Commissione, punto 32 supra, punto 37, e Portogallo/Commissione, punto 74 supra, punti 46-49; SIDE/Commissione, punto 88 supra, punti 61, 67 e 68, e Prayon-Rupel/Commissione, punto 86 supra, punto 108).
- Sugli indizi di gravi difficoltà riconducibili alla durata e alle circostanze del procedimento d'esame preliminare
- 96 Spetta anzitutto al Tribunale verificare se la durata e le circostanze del procedimento d'esame preliminare rappresentino indizi dell'esistenza di gravi difficoltà, verificando se il procedimento condotto dalla Commissione abbia significativamente ecceduto quanto normalmente richiesto da un esame preliminare effettuato nell'ambito delle disposizioni dell'art. 88, n. 3, CE.
- 97 Per quanto concerne, in primo luogo, la durata del periodo tra la notifica del progetto d'aiuto e la decisione adottata dalla Commissione all'esito del procedimento d'esame preliminare, occorre ricordare che le disposizioni dell'art. 4, n. 5, del regolamento n. 659/1999 prevedono un termine di due mesi per il procedimento stesso, che può essere prorogato per mutuo consenso o laddove la Commissione abbia bisogno di informazioni supplementari.
- 98 Nella fattispecie, l'aiuto è stato notificato dallo Stato belga alla Commissione il 5 dicembre 2002 e la decisione impugnata è stata adottata il 23 luglio 2003, vale a dire poco più di sette mesi più tardi. Nel corso di tale periodo, tra la Commissione e le autorità belghe sono state organizzate tre riunioni nelle date del 12 dicembre 2002, del 6 febbraio e del 3 aprile 2003, e la Commissione ha formulato tre domande di informazioni supplementari al Regno del Belgio, il 23 dicembre 2002, il 3 marzo e il 5 maggio 2003. Tale durata di sette mesi ha manifestamente ecceduto la durata che la Commissione è tenuta in linea di principio a rispettare per concludere il proprio esame preliminare.
- 99 Per quanto concerne, in secondo luogo, le circostanze nelle quali si è svolto il procedimento, occorre precisare che, conformemente alla finalità dell'art. 88, n. 3, CE e al dovere di buona amministrazione cui è tenuta, la Commissione può, nell'ambito del procedimento d'esame preliminare, essere condotta a chiedere informazioni supplementari allo Stato notificante (v., in tal senso, sentenza Matra/Commissione, punto 32 supra, punto 38). Se contatti di tal genere non sono una prova dell'esistenza di gravi difficoltà, essi possono, se associati alla durata dell'esame preliminare, costituirne un indizio.

- 100 A titolo di misure d'organizzazione del procedimento, il Tribunale ha chiesto alla Commissione di produrre le domande di informazioni rivolte alle autorità belghe il 23 dicembre 2002, il 3 marzo e il 5 maggio 2003, le risposte fornite dallo Stato belga il 28 gennaio, il 3 aprile e il 13 giugno 2003 nonché i resoconti delle riunioni organizzate con le autorità belghe il 12 dicembre 2002, il 6 febbraio e il 3 aprile 2003.
- 101 Numerosi elementi contenuti nei documenti prodotti dalla Commissione meritano di essere segnalati. Anzitutto, da tali documenti emerge che l'ambito di indagine in cui si è mossa la Commissione nel corso del procedimento preliminare d'esame è stato assai vasto. Infatti, le riunioni e gli scambi di informazioni tra la Commissione e le autorità belghe hanno avuto ad oggetto non solo la misura notificata, ma anche taluni aumenti di capitale intervenuti nel 1997 e non notificati alla Commissione, come anche la possibile esistenza di sovvenzioni incrociate tra le attività di servizio pubblico e le attività concorrenziali nonché il regime fiscale specifico di La Poste, anche se taluni di detti elementi non figurano nella decisione impugnata.
- 102 Peraltro, i documenti attestano che la Commissione ha sottolineato in varie occasioni, nel corso del procedimento d'esame preliminare, la complessità del fascicolo, segnatamente nel resoconto della riunione 12 dicembre 2002, il quale precisa che «la Commissione ha osservato che, tenuto conto della complessità della situazione, in particolare riguardante il passato, di La Poste, nonché della necessità di certezza del diritto che per la stessa poteva sorgere, segnatamente, nell'ambito di un'eventuale prospettiva di privatizzazione, si imponeva l'avvio di un procedimento», nonché nel corso della riunione del 6 febbraio 2003.
- 103 Emerge altresì da tali documenti che la Commissione ha esitato per vari mesi in ordine alla scelta del fondamento normativo per l'adozione della sua decisione. Così, sin dalla prima riunione del 12 dicembre 2002, la Commissione ha spiegato «che un suo accordo sull'aiuto poteva assumere varie e diverse forme, potendosi trattare di una decisione che considerava le misure di cui trattasi come non costitutive di aiuti, come un aiuto destinato a sostegno del servizio pubblico ovvero come un aiuto alla ristrutturazione». In occasione della seconda riunione del 6 febbraio 2003 e a seguito di uno scambio scritto di informazioni, la Commissione si chiedeva ancora se fosse opportuno basare il proprio approccio sull'ottica dell'investitore privato operante in un'economia di mercato e, quindi, sull'art. 87 CE, ovvero sull'art. 86, n. 2, CE. Come emerge dal resoconto della riunione del 12 dicembre 2002, le autorità belghe hanno manifestato la loro netta preferenza per la prima soluzione, volendo promuovere l'idea di un investimento redditizio, mentre la Commissione sembrava nutrire dubbi in ordine al comportamento di La Poste nello sviluppo delle sue attività concorrenziali, come emerge dal resoconto della riunione del 6 febbraio 2003 nonché dalle numerose e ripetute domande di informazioni della Commissione in ordine alle ipotesi di sviluppo dell'attività di La Poste.
- 104 Il resoconto della riunione del 6 febbraio 2003 consente inoltre di rilevare che le autorità belghe hanno insistito sulla necessità di ottenere una decisione della Commissione in tempi brevi in ragione di una scadenza elettorale del 18 maggio 2003, che avrebbe potuto mettere in discussione l'aumento di capitale previsto.
- 105 Infine, la Commissione sembra aver voluto evitare l'invio di una terza domanda di informazioni, dal momento che dal resoconto della riunione del 6 febbraio 2003 emerge che il suo rappresentante «[avrebbe] tent[ato], per quanto possibile e nonostante la complessità del fascicolo, di essere il più possibile completo nel secondo elenco di quesiti per evitare una terza domanda di informazioni». Essa non vi è tuttavia riuscita, dal momento che ha inviato alle autorità belghe la terza ed ultima domanda di informazioni in data 5 maggio 2003, la quale verteva su un numero non trascurabile di punti, quali le ipotesi di sviluppo dell'attività di La Poste, i suoi progetti finanziari, il dettaglio dell'attribuzione dei servizi pubblici finanziari al servizio pubblico, la quota degli investimenti attribuiti alle attività di servizio universale, il rischio associato alla concentrazione dell'85% dei risultati delle controllate su due attività e la valutazione del ripristino di un accantonamento per prepensionamenti.
- 106 Alla luce di tutti questi elementi deve ammettersi che, nella fattispecie, il procedimento svolto dalla Commissione è andato significativamente oltre quanto normalmente implicato da un primo esame condotto nell'ambito delle disposizioni dell'art. 88, n. 3, CE e, pertanto, che tale circostanza rappresenta un indizio che dimostra l'esistenza di gravi difficoltà.

- 107 Occorre quindi verificare se taluni elementi relativi al contenuto della decisione impugnata possano anch'essi rappresentare indizi da cui risulti che la Commissione avrebbe incontrato gravi difficoltà nell'esame delle misure in questione.
- Sull'insufficienza dell'esame della cancellazione del fondo pensioni nella decisione impugnata
- 108 Si deve rammentare che La Poste ha costituito un fondo per un importo di EUR 100 milioni nel 1992 in occasione della propria trasformazione in impresa autonoma allo scopo di coprire una parte delle prestazioni pensionistiche per i diritti acquisiti dagli impiegati dal 1972 al 1992. A titolo di corrispettivo lo Stato belga le ha ceduto taluni immobili necessari al servizio pubblico e che non potevano quindi essere alienati. Nel 1997, in occasione dell'allineamento del regime pensionistico dei dipendenti postali titolarizzati al regime generale, tale fondo, dal quale non era mai stato fatto alcun prelievo dal momento della sua costituzione, è stato trasferito a titolo di riserva di plusvalenza.
- 109 Emerge tuttavia dalla decisione impugnata, nonché dai documenti prodotti dalla Commissione su richiesta del Tribunale, che la Commissione non ha ottenuto alcuna informazione che le avrebbe consentito di pronunciarsi sulla qualificazione della cessione immobiliare dello Stato belga in favore di La Poste con riferimento all'art. 87 CE, benché siffatte misure avrebbero potuto procurarle un vantaggio. La Commissione ha infatti adottato la decisione impugnata senza disporre di elementi che avrebbero potuto consentirle, segnatamente, di valutare il vantaggio arrecato dalla disponibilità a titolo gratuito di immobili. Essa avrebbe invece dovuto procedere ad un esame approfondito degli effetti di tale misura prima di pronunciarsi in merito alla sua qualificazione come aiuto di Stato.
- 110 Di conseguenza, il fatto che la Commissione non sia stata in grado, nell'ambito del procedimento preliminare d'esame, di svolgere un esame sufficiente del trasferimento di immobili ad opera dello Stato belga in favore di La Poste rappresenta un ulteriore indizio dell'esistenza di gravi difficoltà.
- Sull'incompletezza dell'esame del costo della fornitura dei SIEG nella decisione impugnata
- 111 Si deve preliminarmente ricordare che l'argomento delle ricorrenti relativo all'assenza di esame, ad opera della Commissione, del livello del costo della fornitura dei SIEG è fondato sulle condizioni enunciate dalla Corte nella sentenza *Altmark*, punto 45 *supra*, la cui pronuncia è successiva all'adozione della decisione impugnata e della quale la Commissione non poteva pertanto conoscere il contenuto al momento dell'adozione della sua decisione.
- 112 Orbene, è giocoforza constatare che la Corte non ha limitato, nel tempo, la portata degli enunciati operati nella sentenza *Altmark*, punto 45 *supra*. In assenza di una siffatta limitazione nel tempo, tali enunciati, risultanti da un'interpretazione dell'art. 87, n. 1, CE, sono pertanto pienamente applicabili alla situazione di fatto e giuridica della presente fattispecie quale si presentava alla Commissione allorché ha adottato la decisione impugnata (v., in tal senso, sentenza del Tribunale 12 febbraio 2008, causa T-289/03, BUPA e a./Commissione, non ancora pubblicata nella Raccolta, punto 158).
- 113 Si deve a questo proposito ricordare che l'interpretazione di una norma di diritto comunitario fornita dalla Corte si limita a chiarire e a precisare il significato e la portata della norma stessa, così come essa avrebbe dovuto essere intesa ed applicata dal momento della sua entrata in vigore. Ne deriva che la norma così interpretata può e deve essere applicata dal giudice anche a rapporti giuridici sorti e sviluppatasi prima della sentenza di cui trattasi e che solo in via eccezionale, applicando il principio generale della certezza del diritto inerente all'ordinamento giuridico comunitario, la Corte può essere indotta a limitare la possibilità per gli interessati di far valere una disposizione da essa interpretata onde rimettere in discussione rapporti giuridici costituiti in buona fede. Orbene, una siffatta limitazione può essere ammessa solo nella sentenza stessa che statuisce sull'interpretazione richiesta (v., in questo senso e per analogia, sentenze della Corte 15 marzo 2005, causa C-209/03, *Bidar*, Racc. pag. I-2119, punti 66 e 67, e 6 marzo 2007, causa C-292/04, *Meilicke* e a., Racc. pag. I-1835, punti 34-36 e la giurisprudenza ivi citata). Il Tribunale ritiene che tali considerazioni, sorte da una giurisprudenza che contempla, in particolare, l'obbligo di applicazione del diritto comunitario da parte del giudice nazionale, valgano *mutatis mutandis* per le istituzioni comunitarie, qualora queste siano, a loro volta, chiamate a dare attuazione alle disposizioni di diritto comunitario oggetto di una successiva interpretazione da parte della Corte (sentenza BUPA e a./Commissione, punto 112 *supra*, punto 159).

- 114 Nella fattispecie, occorre quindi verificare se la Commissione abbia svolto un esame che le abbia consentito di stabilire se il livello della compensazione versata a La Poste fosse stato stabilito sulla base di un'analisi dei costi che un'impresa media, gestita in modo efficiente e adeguatamente dotata degli strumenti necessari al fine di poter soddisfare le esigenze di servizio pubblico richieste, avrebbe dovuto sopportare per adempiere tali obblighi, tenendo conto dei relativi introiti nonché di un margine di utile ragionevole per l'adempimento dei detti obblighi (v., in tal senso, sentenza Altmark, punto 45 supra, punto 93).
- 115 Orbene, emerge sia dalla decisione impugnata che dagli scambi di corrispondenza, nonché dai resoconti delle riunioni intervenute tra la Commissione e le autorità belghe, che la Commissione non ha mai verificato che i servizi di interesse generale forniti da La Poste fossero stati effettuati ad un costo equivalente a quello sostenuto da un'impresa media, gestita in modo efficiente, conformemente al principio sancito dalla sentenza Altmark, punto 45 supra. La Commissione si è limitata a basarsi sul carattere negativo del saldo di tutti gli elementi di sovracompensazione e di sottocompensazione del costo aggiuntivo di SIEG per ritenere che le misure esaminate non costituissero aiuti di Stato ai sensi dell'art. 87, n. 1, CE.
- 116 Così, sulla base di tali elementi, si deve concludere che la Commissione non ha svolto un esame del costo dei servizi di interesse generale forniti da La Poste raffrontandolo con i costi che avrebbe sostenuto un'impresa media, che avrebbe potuto eventualmente consentirgli di concludere che le misure esaminate non rappresentavano aiuti di Stato.
- 117 Il fatto che la Commissione non sia stata in grado, nell'ambito del procedimento preliminare d'esame, di svolgere un esame completo con riferimento alla valutazione dell'adeguatezza del livello della compensazione concessa dallo Stato belga a La Poste rappresenta un ulteriore indizio dell'esistenza di gravi difficoltà.
- 118 Dall'esame del secondo, del quarto e del settimo motivo, nei limiti in cui essi mirano a dimostrare che l'esame svolto dalla Commissione nel corso della fase preliminare d'esame è stato insufficiente o incompleto, emerge che vi sono numerosi indizi oggettivi e concordanti, basati sulla durata eccessiva del procedimento d'esame preliminare, sui documenti che evidenziano l'ampiezza e la complessità dell'esame da svolgersi e sul contenuto parzialmente incompleto e insufficiente della decisione impugnata, che dimostrano che la Commissione ha assunto la decisione impugnata malgrado l'esistenza di gravi difficoltà. Senza che vi sia necessità di pronunciarsi sul terzo e sul quinto motivo delle ricorrenti, laddove mirano a dimostrare che l'esame della Commissione è stato incompleto o insufficiente con riferimento all'esenzione dall'imposta sulle società nonché alla possibilità di beneficiare di una garanzia dello Stato per i prestiti contratti, si deve quindi concludere che la valutazione della compatibilità con il mercato comune della misura notificata sollevava gravi difficoltà che avrebbero dovuto spingere la Commissione ad avviare il procedimento previsto dall'art. 88, n. 2, CE.
- 119 La decisione impugnata deve pertanto essere annullata.

Sulle spese

- 120 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 Commissione, rimasta soccombente, dev'essere condannata a sopportare le proprie spese nonché quelle delle ricorrenti.

Per questi motivi,

IL TRIBUNALE (Seconda Sezione)

dichiara e statuisce:

- 1) La decisione della Commissione 23 luglio 2003, C(2003) 2508 def., di non sollevare obiezioni a seguito del procedimento preliminare di esame ai sensi dell'art. 88, n. 3, CE, con riferimento a varie misure assunte dalle autorità belghe a vantaggio di La Poste SA, impresa pubblica postale belga, è annullata.**

2) La Commissione supporterà le proprie spese nonché quelle sostenute dalla Deutsche Post AG e dalla DHL International.

Pelikánová

Jūrimāe

Soldevila Fragoso

Così deciso e pronunciato a Lussemburgo il 10 febbraio 2009.

Firme

Indice

Fatti

Procedimento d'esame preliminare

Decisione impugnata

Misura 1: esenzione dal pagamento dell'imposta sulle società

Misura 2: cancellazione del fondo pensioni nel 1997

Misura 3: beneficio di una garanzia statale per i prestiti contratti

Misura 4: esenzione dall'acconto immobiliare per gli immobili destinati ad un servizio pubblico

Misura 5: sovracompensazione dei servizi finanziari di interesse generale in occasione del primo contratto di gestione (1992-1997)

Misura 6: aumenti di capitale non notificati effettuati nel 1997 per un importo totale di EUR 62 milioni

Procedimento e conclusioni delle parti

In diritto

Sulla ricevibilità

Sulla legittimazione ad agire

– Argomenti delle parti

– Giudizio del Tribunale

Sull'interesse ad agire

– Argomenti delle parti

– Giudizio del Tribunale

Sull'oggetto del sindacato esercitato dal Tribunale e sulla ricevibilità dei mezzi di ricorso

Sull'oggetto del sindacato esercitato dal Tribunale

Sulla ricevibilità del motivo basato sull'insufficienza dell'esame svolto dalla Commissione con riferimento ai criteri introdotti dalla sentenza Altmark

Nel merito

Argomenti delle parti

– Sul secondo motivo, basato sulla necessità di avviare il procedimento previsto dall'art. 88, n. 2, CE

– Sul terzo motivo, nei limiti in cui si basa sull'incompletezza dell'esame svolto dalla Commissione in merito all'esenzione dall'imposta sulle società

- Sul quarto motivo, nei limiti in cui si basa sull'incompletezza dell'esame svolto dalla Commissione in merito alla cancellazione del fondo pensioni
- Sul quinto motivo, nei limiti in cui è basato sull'incompletezza dell'esame svolto dalla Commissione in merito alla possibilità di beneficiare della garanzia statale per i prestiti contratti
- Sul settimo motivo, nei limiti in cui si basa sull'insufficienza dell'esame svolto dalla Commissione con riferimento ai criteri introdotti dalla sentenza Altmark

Giudizio del Tribunale

- Regole generali relative al procedimento previsto dall'art. 88 CE
- Sugli indizi di gravi difficoltà riconducibili alla durata e alle circostanze del procedimento d'esame preliminare
- Sull'insufficienza dell'esame della cancellazione del fondo pensioni nella decisione impugnata
- Sull'incompletezza dell'esame del costo della fornitura dei SIEG nella decisione impugnata

Sulle spese