

Edizione provvisoria

SENTENZA DEL TRIBUNALE (Seconda Sezione ampliata)

21 dicembre 2022 (*)

«Ricorso di annullamento – Aiuti di Stato – Regime-quadro per l’istituzione, in Germania, di un regime federale di indennizzo del danno patito a causa delle decisioni di contenimento – Decisione di non sollevare obiezioni – Misura destinata a ovviare ai danni arrecati dalle calamità naturali oppure da altri eventi eccezionali – Carezza di interesse ad agire – Irricevibilità»

Nella causa T-525/21,

E. Breuninger GmbH & Co., con sede in Stoccarda (Germania), rappresentata da R. Velte e W. Meilicke, avvocati,

ricorrente,

contro

Commissione europea, rappresentata da V. Bottka, G. Braga da Cruz e C. Kovács, in qualità di agenti,

convenuta,

sostenuta da

Repubblica federale di Germania, rappresentata da J. Möller e P.-L. Krüger, in qualità di agenti,

interveniante,

IL TRIBUNALE (Seconda Sezione ampliata),

composto, al momento della deliberazione, da V. Tomljenović, presidente, F. Schalin, P. Škvařilová-Pelzl, I. Nömm (relatore) e D. Kukovec, giudici,

cancelliere: P. Cullen, amministratore

vista la fase scritta del procedimento,

in seguito all’udienza del 14 settembre 2022,

ha pronunciato la seguente

Sentenza

- 1 Con ricorso ai sensi dell’articolo 263 TFUE la ricorrente, la E. Breuninger GmbH & Co., chiede l’annullamento della decisione C(2021) 3999 final della Commissione, del 28 maggio 2021, relativa all’aiuto di Stato n. SA.62784 (2021/N) – Germania Covid-19 – Regime federale di indennizzo (GU 2021, C 223, pag. 25; in prosieguo: la «decisione impugnata»).

Fatti

- 2 La ricorrente è la società operativa del gruppo E. Breuninger, il quale è attivo, in particolare, nel settore dell’abbigliamento nonché della distribuzione di vestiti, profumi, prodotti cosmetici e per la cura del corpo, mobili, articoli per la casa e decorazioni.
- 3 Il 21 maggio 2021 la Repubblica federale di Germania ha notificato alla Commissione europea, in conformità all’articolo 108, paragrafo 3, TFUE, una misura riguardante la concessione di un aiuto economico temporaneo a favore delle imprese le cui attività si sono interrotte a causa dei provvedimenti adottati dallo Stato federale e dai Länder per far fronte alla pandemia, nel relativo territorio, nell’ambito della crisi del Covid-19 (in prosieguo: il «regime federale di indennizzo»).
- 4 Il 28 maggio 2021 la Commissione ha adottato la decisione impugnata.
- 5 Nella decisione impugnata la Commissione ha descritto, in primo luogo, le caratteristiche fondamentali del regime federale di indennizzo. Ne risulta che detto regime:
- va a beneficio di tutte le imprese, salve talune eccezioni (tra cui le istituzioni finanziarie e le imprese pubbliche);
 - ha lo scopo di indennizzare il mancato guadagno determinato dalle decisioni di contenimento adottate a causa della pandemia da Covid-19 (in prosieguo: le «decisioni di contenimento»);
 - dispone di uno stanziamento provvisorio di circa EUR 10 miliardi per l’anno 2021, riguarda le perdite patite tra il 16 marzo 2020 e il 31 dicembre 2021 e derivanti dalle sole decisioni di contenimento e si applicherà in tutta la Germania, in forma di sovvenzioni dirette che possono essere concesse da autorità amministrative sia a livello federale, sia a livello regionale e locale;
 - si applica, ai sensi del suo articolo 2, paragrafo 1, in particolare, alle imprese la cui attività è stata vietata dalle decisioni di contenimento e alle imprese che hanno realizzato almeno l’80% del fatturato con imprese la cui attività era stata vietata da dette decisioni;
 - prevede, al suo articolo 2, paragrafo 2, che le imprese che svolgono attività miste, alcune delle quali non siano affatto interessate dal contenimento, sono ammissibili al regime federale di indennizzo qualora le attività vietate costituiscano almeno l’80% del loro fatturato;
 - prevede, al suo articolo 3, paragrafo 1, che le perdite ammissibili sono esclusivamente quelle collegate alle attività vietate o alla parte separabile dell’attività delle imprese interessata dalle decisioni di confinamento e sono costituite dalla differenza tra i risultati di esercizio nei periodi oggetto di dette decisioni e i periodi equivalenti nel 2019;

- prevede che i ricavi derivanti dallo spostamento dell'attività verso un'altra attività economica connessa debbano essere presi in considerazione, al fine di evitare che le imprese beneficino di un vantaggio a causa della considerazione delle sole perdite patite nell'ambito delle attività interessate dalle decisioni di contenimento;
 - presenta diverse caratteristiche volte a limitare l'importo degli aiuti erogati al minimo necessario;
 - prevede che, benché gli aiuti possano essere erogati in base alle perdite previste, l'effettività di dette perdite sia verificata ex post e dia luogo a un rimborso in caso di eccessività dell'indennizzo.
- 6 In secondo luogo, la Commissione ha esaminato la compatibilità del regime federale di indennizzo con l'articolo 107 TFUE.
- 7 Sotto un primo profilo, la Commissione ha osservato che il regime federale di indennizzo rientrava nell'ambito di applicazione dell'articolo 107, paragrafo 1, TFUE.
- 8 Sotto un secondo profilo, la Commissione ha ritenuto che il regime federale di indennizzo fosse compatibile con il mercato interno ai sensi dell'articolo 107, paragrafo 2, lettera b), TFUE.
- 9 Anzitutto, è stato ricordato che la pandemia da Covid-19 ha costituito un evento eccezionale ai sensi dell'articolo 107, paragrafo 2, lettera b), TFUE.
- 10 È stato poi considerato che, alla luce della definizione delle perdite ammissibili adottata dal regime federale di indennizzo, sussistesse un nesso di causalità tra la pandemia da Covid-19 e le perdite indennizzate, dal momento che venivano indennizzate soltanto le perdite determinate da provvedimenti che impedivano ai beneficiari, in diritto o di fatto, di proseguire la loro attività.
- 11 Infine, la Commissione ha valutato la proporzionalità del regime federale di indennizzo e ha constatato che tale condizione era soddisfatta, in quanto le caratteristiche di detto regime consentivano di garantire che gli aiuti erogati fossero proporzionali alle perdite patite a causa della pandemia da Covid-19.
- 12 Pertanto, la Commissione ha deciso di non sollevare obiezioni nei confronti del regime federale di indennizzo.

Conclusioni delle parti

- 13 La ricorrente chiede che il Tribunale voglia:
- annullare la decisione impugnata;
 - condannare la Commissione alle spese.
- 14 La Commissione e la Repubblica federale di Germania chiedono che il Tribunale voglia:
- respingere il ricorso in quanto infondato;
 - condannare la ricorrente alle spese.

In diritto

- 15 Con il presente ricorso la ricorrente chiede l'annullamento della decisione impugnata sulla base del rilievo che essa ha approvato il regime federale di indennizzo, il quale, al suo articolo 2, paragrafo 2, esclude l'ammissibilità delle imprese operanti in diversi settori di attività, qualora i settori interessati dalle decisioni di contenimento adottate in ragione della pandemia da Covid-19 costituiscano meno dell'80% del loro fatturato.
- 16 A sostegno del suo ricorso, la ricorrente invoca due motivi. Con il primo motivo di ricorso essa deduce, in sostanza, che la Commissione, avallando la condizione di ammissibilità che richiede che i settori di attività interessati rappresentino almeno l'80% del fatturato delle imprese interessate, abbia violato il principio di proporzionalità. Nel secondo motivo di ricorso essa considera che la Commissione abbia altresì violato l'articolo 108, paragrafo 2, TFUE, non avendo avviato il procedimento di indagine formale nonostante l'esistenza di gravi difficoltà.
- 17 Poiché le condizioni di ricevibilità di un ricorso rientrano tra i motivi di irricevibilità di ordine pubblico, spetta al Tribunale verificare d'ufficio se la parte ricorrente abbia interesse a ottenere l'annullamento della decisione impugnata (v., in tal senso, ordinanza del 7 dicembre 2017, Troszczyński/Parlamento, T-148/17, non pubblicata, EU:T:2017:921, punto 40 e giurisprudenza ivi citata).
- 18 Il Tribunale ritiene necessario esaminare, in via preliminare, la ricevibilità del ricorso sotto il profilo della sussistenza di un interesse della ricorrente a chiedere l'annullamento della decisione impugnata.
- 19 A tal fine, la ricorrente è stata invitata a pronunciarsi, nell'ambito di una misura di organizzazione del procedimento adottata sulla base degli articoli 89 e 90 del regolamento di procedura del Tribunale, sulla sussistenza, da parte sua, di un interesse ad agire per l'annullamento della decisione impugnata e, pertanto, sulla ricevibilità del ricorso, nel caso in cui la condizione stabilita all'articolo 2, paragrafo 2, del regime federale di indennizzo non fosse alla stessa applicabile.
- 20 In applicazione di una giurisprudenza costante, un ricorso di annullamento proposto da una persona fisica o giuridica è ricevibile solo ove quest'ultima abbia un interesse all'annullamento dell'atto impugnato. Un tale interesse presuppone che l'annullamento di detto atto possa produrre di per sé conseguenze giuridiche e che il ricorso possa pertanto, con il suo esito, procurare un beneficio alla parte che lo ha proposto (v. sentenza del 17 settembre 2015, Mory e a./Commissione, C-33/14 P, EU:C:2015:609, punto 55 e giurisprudenza ivi citata).
- 21 In primo luogo, si deve necessariamente constatare che il ricorso della ricorrente si basa su una premessa erronea, ossia che essa non possa essere ammessa al regime federale di indennizzo, a causa della condizione stabilita all'articolo 2, paragrafo 2, di quest'ultimo.
- 22 Secondo l'articolo 2, paragrafo 1, lettera b), del regime federale di indennizzo, sintetizzato dalla Commissione al punto 20, lettera a), della decisione impugnata, «gli organismi che erogano aiuti possono concedere aiuti a imprese private (...) se (...) l'attività economica delle stesse è pregiudicata dal contenimento collegato al Coronavirus nei seguenti termini: (...) la loro attività commerciale o economica ha dovuto essere sospesa in forza di una decisione di chiusura adottata in base a un decreto di contenimento».
- 23 Come rilevato dalla Commissione al punto 21 e nella nota a piè di pagina n. 21 della decisione impugnata, l'articolo 2, paragrafo 2, del regime federale di indennizzo prevede che, «nel caso di imprese che operano in diversi settori di attività economica, il loro fatturato complessivo deve essere chiaramente riferibile, nella percentuale di almeno l'80%, ad attività economiche direttamente interessate dal contenimento».
- 24 Infine, l'articolo 3, paragrafo 4, del regime federale di indennizzo, il cui contenuto è sostanzialmente richiamato al punto 23 della decisione impugnata, è così formulato:

- «[Qualora] l'effetto di una misura di contenimento riguardi una determinata attività economica e tale attività economica sia, di conseguenza, trasferita verso un'altra attività economica connessa o verso un'altra fonte di ricavi, anche i ricavi di tale altra attività correlata o connessa sono presi in considerazione sotto forma di imputazione. Pertanto, non può essere tratto alcun vantaggio dal fatto che possono essere tenute in considerazione solo le attività economiche interessate dal contenimento, nel caso in cui altre attività economiche siano, per tale motivo, divenute più redditizie. È quindi escluso l'eccessivo indennizzo del danno patito.
- 25 La ricorrente sostiene che l'articolo 2, paragrafo 2, del regime federale di indennizzo ha l'effetto di escluderla dai benefici di tale regime. Da un lato, essa evidenzia di essere operativa sia nel commercio fisico al minuto sia nel commercio online, i quali costituirebbero settori di attività economica diversi ai sensi di detta disposizione. Dall'altro, la ricorrente precisa che la percentuale del suo fatturato rappresentata dal commercio online, non interessato dalle decisioni di contenimento emanate in occasione della pandemia da Covid-19, implica che essa non raggiunga la soglia dell'80% richiesta da tale disposizione. Nelle sue memorie, la ricorrente sottolinea che la sua esclusione dai benefici di detto regime si è riflessa nell'impossibilità di chiedere la concessione di un sostegno economico ai sensi dell'Überbrückungshilfe III, ossia del programma federale di aiuti adottato dalle autorità tedesche in applicazione di tale regime (in prosieguo: il «programma federale di aiuti»).
- 26 Tuttavia, occorre evidenziare che la Repubblica federale di Germania ha correttamente sostenuto che tale interpretazione dell'articolo 2, paragrafo 2, del regime federale di indennizzo è contraria a quella da essa pubblicata. Infatti, emerge da detta pubblicazione che il commercio fisico al minuto e il commercio online non sono considerati «settori di attività economica» diversi, ai sensi della citata disposizione. Al contrario, il commercio online viene ritenuto un'«attività economica connessa» al commercio fisico al minuto, ai sensi dell'articolo 3, paragrafo 4, di detto regime.
- 27 Pertanto, l'entità del fatturato realizzato dalla ricorrente nell'ambito del commercio online non può, in applicazione del regime federale di indennizzo, precludere l'ammissione della stessa a un aiuto di Stato ai sensi dell'articolo 2, paragrafo 2, del regime in parola. Essa comporta soltanto che, in applicazione dell'articolo 3, paragrafo 4, di tale regime, debbano essere presi in considerazione i maggiori ricavi realizzati dalla ricorrente nell'ambito di detto commercio online in ragione delle decisioni di confinamento, al fine di evitare un eccessivo indennizzo del danno dalla stessa patito a causa delle citate decisioni.
- 28 In secondo luogo, è emerso dal dibattimento nel presente procedimento che l'impossibilità, per la ricorrente, di ottenere un sostegno economico nell'ambito del programma federale di aiuti derivava dall'aggiunta, da parte delle autorità tedesche, in modo unilaterale e indipendente rispetto al regime federale di indennizzo che era stato notificato alla Commissione, di una condizione di ammissibilità che richiedeva che almeno il 30% del fatturato globale del richiedente fosse stato interessato dalle decisioni di contenimento, circostanza che la Repubblica federale di Germania ha confermato nella sua risposta a una misura di organizzazione del procedimento che le è stata rivolta.
- 29 Nella sua risposta alle misure di organizzazione del procedimento, la ricorrente ha tentato di riferire al regime federale di indennizzo, come dichiarato compatibile con l'articolo 107, paragrafo 2, lettera b), TFUE nella decisione impugnata, la condizione di ammissibilità che richiedeva che almeno il 30% del fatturato fosse stato interessato dalle decisioni di contenimento. A tal riguardo, è sufficiente sottolineare che una siffatta condizione non figura né esplicitamente né implicitamente, sulla base di un rinvio che sarebbe operato alle condizioni contenute in altri regimi di aiuti notificati, nel regime federale di indennizzo.
- 30 In terzo luogo, occorre rilevare che l'aggiunta, da parte della Repubblica federale di Germania, di un'ulteriore condizione di ammissibilità, ossia un impatto pari ad almeno il 30% del fatturato per poter beneficiare del suo programma federale di aiuti, è priva di rilevanza ai fini dell'esame del presente ricorso, il quale riguarda esclusivamente la legittimità della decisione impugnata, con cui la Commissione ha dichiarato il regime federale di indennizzo compatibile con l'articolo 107, paragrafo 2, lettera b), TFUE.
- 31 A tal riguardo, occorre ricordare che, secondo una giurisprudenza costante, l'attuazione del sistema di controllo degli aiuti statali, come risultante dagli articoli 107 e 108 TFUE, spetta, da un lato, alla Commissione e, dall'altro, ai giudici nazionali, i cui rispettivi ruoli sono complementari, ma distinti. Mentre la valutazione della compatibilità di misure di aiuto con il mercato interno rientra nella competenza esclusiva della Commissione, che agisce sotto il controllo dei giudici dell'Unione, spetta ai giudici nazionali provvedere alla salvaguardia, fino alla decisione definitiva della Commissione, dei diritti dei singoli nel caso di un'eventuale violazione, da parte delle autorità statali, del divieto previsto all'articolo 108, paragrafo 3, TFUE (v., in tal senso, sentenza del 26 ottobre 2016, DEI e Commissione/Alouminion tis Ellados, C-590/14 P, EU:C:2016:797, punti da 95 a 97 e giurisprudenza ivi citata).
- 32 In tale contesto, la ricorrente può adire i giudici tedeschi, i quali saranno chiamati a esaminare, se del caso dopo aver investito la Corte di una questione pregiudiziale di interpretazione sulla base dell'articolo 267 TFUE, se l'aggiunta di un'ulteriore condizione di ammissibilità da parte del diritto nazionale sia assimilabile alla modifica di un aiuto esistente, ai sensi dell'articolo 4, paragrafo 1, del regolamento (CE) n. 794/2004 della Commissione, del 21 aprile 2004, recante disposizioni di esecuzione del regolamento (UE) 2015/1589 del Consiglio recante modalità di applicazione dell'articolo 108 del trattato sul funzionamento dell'Unione europea (GU 2004, L 140, pag. 1), e, pertanto, a un nuovo aiuto, ai sensi dell'articolo 1, lettera c), del regolamento (UE) 2015/1589 del Consiglio, del 13 luglio 2015, recante modalità di applicazione dell'articolo 108 del trattato sul funzionamento dell'Unione europea (GU 2015, L 248, pag. 9), soggetto all'obbligo di notifica in conformità all'articolo 108, paragrafo 3, TFUE.
- 33 Da tutte le suesposte considerazioni risulta che, secondo l'articolo 2, paragrafo 2, del regime federale di indennizzo, come dichiarato compatibile con l'articolo 107, paragrafo 2, lettera b), TFUE nella decisione impugnata, la ricorrente avrebbe potuto essere ammessa a un aiuto nell'ambito di detto regime. Ne consegue che l'annullamento della decisione impugnata non apporterebbe alcun beneficio alla ricorrente ai sensi della giurisprudenza citata al precedente punto 20, sicché il suo ricorso deve essere respinto in quanto irricevibile per carenza di interesse ad agire.

Sulle spese

- 34 Ai sensi dell'articolo 134, paragrafo 1, del regolamento di procedura, la parte soccombente è condannata alle spese se ne è stata fatta domanda.
- 35 Poiché la Commissione ne ha fatto domanda, la ricorrente, rimasta soccombente, deve essere condannata alle spese.
- 36 Conformemente all'articolo 138, paragrafo 1, del regolamento di procedura, le spese sostenute dagli Stati membri e dalle istituzioni intervenuti nella causa restano a loro carico. La Repubblica federale di Germania si farà dunque carico delle proprie spese.

Per questi motivi,

IL TRIBUNALE (Seconda Sezione ampliata)

dichiara e statuisce:

- 1) **Il ricorso è respinto.**
- 2) **La E. Breuninger GmbH & Co. si farà carico delle proprie spese e di quelle sostenute dalla Commissione europea.**
- 3) **La Repubblica federale di Germania si farà carico delle proprie spese.**

Nõmm

Kukovec

Così deciso e pronunciato a Lussemburgo il 21 dicembre 2022.

Firme

* [Lingua processuale: il tedesco.](#)