

**OSSERVATORIO SULLA GIURISPRUDENZA  
DEL TRIBUNALE DI PRIMO GRADO E DELLA CORTE DI GIUSTIZIA  
DELL'UNIONE EUROPEA**

**(A CURA DELL'UFFICIO STUDI DELLA GIUSTIZIA AMMINISTRATIVA)**

**Febbraio 2014**

**Unione europea, Unione europea, Aiuti di Stato.**

**Corte di giustizia dell'Unione europea, sez. II, 13 febbraio 2014, sentenza nella causa C-69/13**

Mediaset SpA / Ministero dello Sviluppo economico

*In sede di esecuzione di una decisione della Commissione che dichiara un regime di aiuti illegittimo e incompatibile con il mercato interno, il giudice nazionale nell'ambito della leale cooperazione tra i giudici nazionali e la Commissione, deve adottare tutte le misure idonee ad assicurare l'esecuzione degli obblighi derivanti dal diritto dell'Unione, ovvero – nel caso di specie- il recupero dell'aiuto da parte dei beneficiari.*

*Il giudice nazionale, pur non essendo vincolato dalle prese di posizione ulteriori dell'istituzione comunitaria, deve tuttavia tenerne conto in virtù del principio di leale cooperazione per la determinazione dell'importo da restituire e dei singoli beneficiari.*

**Il caso “decoder”: la Corte fa il punto sulle modalità di esecuzione delle decisioni della Commissione in materia di aiuti di Stato giudicati illegittimi.**

Nell'ambito del processo di conversione dei segnali televisivi al sistema digitale, il passaggio definitivo al digitale doveva avvenire, in Italia, entro il novembre del 2012. La legge finanziaria italiana del 2004 ha previsto un contributo pubblico di 150 euro per ogni utente che acquistasse o prendesse in locazione un apparecchio per la ricezione dei segnali televisivi digitali terrestri. La legge finanziaria del 2005 ha previsto lo stesso contributo pubblico, per un importo ridotto a 70 euro.

A seguito di denunce presentate dalla Centro Europa 7 Srl e dalla Sky Italia Srl, la Commissione ha dichiarato, con decisione 2007/374, che il regime di aiuti in questione era illegittimo e incompatibile con il mercato interno ed ha imposto all'Italia di procedere al recupero, nei confronti dei beneficiari, dell'aiuto e dei relativi interessi.

Dopo l'adozione di tale decisione, la Commissione e l'Italia hanno cooperato al fine di identificare i beneficiari e di quantificare con precisione gli importi da recuperare.

In particolare, con lettera del 1° aprile 2008, la Commissione ha approvato il metodo utilizzato dall'Italia, cioè un sondaggio demoscopico diretto a stabilire il numero di utenti supplementari risultante dall'aiuto, il ricavo medio per utente, nonché i profitti supplementari. La Commissione ha anche concordato con le conclusioni secondo cui la TIMedia e la Fastweb non avevano ottenuto alcun profitto supplementare e non erano dunque soggette ad obbligo di restituzione. Di contro, la Commissione ha indicato che l'importo da recuperare presso la Mediaset ammontava a 6 844 361 euro. Sulla base di nuovi elementi, la Commissione, con lettera dell'11 giugno 2008, ha ridotto tale importo a 4 926 543 euro.

A seguito di ingiunzione emessa dalle autorità italiane nel 2009, la Mediaset ha versato la somma di 5 969 442 euro (comprensiva degli interessi) ed ha adito al contempo il Tribunale civile di Roma, invocando l'erronea applicazione dei criteri di quantificazione stabiliti nella decisione della

Commissione e l'erroneità dei calcoli effettuati per determinare i profitti supplementari derivanti dall'aiuto.

È stata allora disposta una perizia, le cui conclusioni sono state presentate nel 2011. Pur formulando critiche riguardo al sondaggio demoscopico e ai modelli econometrici utilizzati, la perizia ha affermato che non era stato dimostrato che l'aiuto avesse effettivamente influenzato le vendite di decoder nel corso del periodo preso in considerazione.

Il giudice italiano si è dunque rivolto alla Corte di giustizia per stabilire se, al fine di garantire l'esecuzione di una decisione della Commissione che dichiara un regime di aiuti illegittimo e incompatibile con il mercato interno, ma che non identifica i singoli beneficiari e non determina con precisione gli importi da restituire, il giudice nazionale si trovi vincolato dalle prese di posizione ulteriori dell'istituzione, relative all'importo esatto da recuperare presso un beneficiario determinato.

Nella sentenza odierna, la Corte ricorda innanzitutto che l'istituzione del sistema di controllo degli aiuti di Stato spetta, da un lato, alla Commissione, e, dall'altro, ai giudici nazionali, fermo restando che i loro rispettivi ruoli sono complementari ma distinti. La Commissione dispone dunque di una competenza esclusiva, sotto il controllo dei giudici dell'Unione, nel valutare la compatibilità di un aiuto con il mercato interno. Essa non è invece tenuta, all'atto di ordinare la restituzione di un aiuto dichiarato incompatibile con il mercato interno, a determinarne l'importo esatto. È sufficiente che la decisione contenga elementi che permettano al suo destinatario di determinare esso stesso, senza difficoltà eccessive, tale importo.

La decisione 2007/374 è dunque obbligatoria nei confronti dell'Italia, che ne è destinataria, e vincola il giudice nazionale.

Di contro, le lettere che la Commissione ha successivamente indirizzato all'Italia nell'ambito dello scambio di comunicazioni finalizzato a garantire l'esecuzione della decisione – lettere che identificano la Mediaset come beneficiaria e precisano l'importo esatto degli aiuti da recuperare presso tale impresa – non costituiscono decisioni. Di conseguenza, tali prese di posizione della Commissione nell'ambito dell'esecuzione della decisione non vincolano il giudice nazionale.

Tuttavia, la Corte sottolinea che, nell'ambito della leale cooperazione tra i giudici nazionali e la Commissione, i primi devono adottare tutte le misure idonee ad assicurare l'esecuzione degli obblighi derivanti dal diritto dell'Unione. Se il giudice nazionale nutre dei dubbi o riscontra delle difficoltà nella quantificazione dell'importo da recuperare, può rivolgersi alla Commissione. Nella misura in cui gli elementi contenuti nelle prese di posizione della Commissione mirano a facilitare la realizzazione del compito delle autorità nazionali nell'ambito dell'esecuzione della decisione di recupero, il giudice nazionale deve tenerne conto ai fini della valutazione della controversia e motivare la propria decisione alla luce dell'insieme degli atti contenuti nel fascicolo che è stato sottoposto alla sua attenzione. La Corte ricorda inoltre che, in mancanza di disposizioni di diritto dell'Unione in materia, gli aiuti dichiarati incompatibili con il mercato interno devono essere recuperati secondo le modalità previste dal diritto nazionale, purché queste ultime non si risolvano nel rendere praticamente impossibile il recupero e non violino il principio di equivalenza rispetto ai procedimenti volti a dirimere controversie esclusivamente nazionali dello stesso tipo.

Qualora la Commissione, nella sua decisione, non abbia identificato i beneficiari né determinato con precisione gli importi da restituire, il giudice nazionale può dunque concludere, senza rimettere in discussione la validità della decisione né l'obbligo di restituzione degli aiuti, che l'importo da restituire è pari a zero, quando una simile conclusione derivi dai calcoli effettuati sulla base dell'insieme degli elementi rilevanti portati a sua conoscenza.

---

Mediaset ha proposto ricorso di annullamento contro la decisione 2007/374/CE dinanzi al Tribunale dell'Unione europea. Il ricorso è stato respinto con sentenza del 15 giugno 2010, Mediaset/Commissione (T-177/07). L'impugnazione proposta avverso la sentenza del Tribunale è stata respinta dalla Corte con sentenza del 28 luglio 2011 (C-403/10).

[Link al testo della sentenza](#)

## **Unione europea, Unione europea, Libertà di stabilimento, Farmacie.**

**Corte di giustizia dell'Unione europea, sez. II, 13 febbraio 2014, sentenza nella causa C-367/12**

Susanne Sokoll-Seebacher

*I criteri demografici utilizzati in Austria ai fini dell'apertura di nuove farmacie, in quanto non consentono deroghe finalizzate a tener conto delle peculiarità locali e non consentono di derogare al rigido criterio basato sul numero delle «persone destinate ad approvvigionarsi», non rispettano l'esigenza di coerenza e sono pertanto incompatibili con la libertà di stabilimento.*

### **Criteri per l'apertura di farmacie.**

In Austria, l'apertura di una nuova farmacia necessita di un'autorizzazione preventiva subordinata all'esistenza di una «necessità». Tale «necessità» non sussiste quando un'apertura determinerebbe la riduzione dell'utenza di una farmacia già esistente al di sotto di una certa soglia. Più precisamente, la necessità non sussiste quando il numero delle «persone destinate ad approvvigionarsi» presso la farmacia già esistente (cioè il numero di coloro che risiedono stabilmente nel raggio di 4 chilometri stradali), si riduce a meno di 5 500. Tuttavia, quando il numero di tali residenti è inferiore a 5 500, occorre prendere in considerazione anche le persone destinate ad approvvigionarsi a causa della loro attività lavorativa o dell'utilizzo di servizi o mezzi di trasporto nella zona di approvvigionamento della farmacia esistente.

La ricorrente, desiderando aprire una farmacia a Pinsdorf, ne ha chiesto l'autorizzazione ma la sua domanda è stata respinta per difetto del requisito della necessità sul territorio di tale comune. Da un parere reso dall'ordine dei farmacisti austriaco emerge infatti che l'apertura di una farmacia a Pinsdorf avrebbe avuto l'effetto di ridurre il potenziale bacino di utenza della farmacia vicina (sita nel comune di Altmünster) nettamente al di sotto della soglia di 5 500 persone. La ricorrente replica che tale parere non ha tenuto conto dell'imminente soppressione del collegamento stradale diretto esistente tra Pinsdorf e Altmünster. Inoltre, la stessa afferma che la ex titolare della farmacia di Altmünster, all'epoca dell'apertura di quest'ultima, era perfettamente consapevole che mai avrebbe raggiunto il numero di 5 500 utenti. Adito dalla sig.ra Sokoll-Seebacher, un giudice amministrativo austriaco domanda alla Corte di giustizia se il diritto dell'Unione (in particolare la libertà di stabilimento e la libertà d'impresa sancite dalla Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea) osti a una siffatta normativa nazionale.

Con la sentenza odierna, la Corte risponde che la libertà di stabilimento – in particolare l'esigenza di coerente perseguimento dell'obiettivo ricercato – osta ad una normativa che non consente alle autorità competenti di tener conto delle peculiarità locali e pertanto di derogare al rigido criterio basato sul numero delle «persone destinate ad approvvigionarsi».

La Corte osserva innanzitutto che, sebbene la controversia non presenti alcun elemento a carattere transfrontaliero, la normativa in questione è idonea a incidere sulla libertà di stabilimento, dal momento che non se ne può escludere l'applicabilità anche a cittadini di altri Stati membri, interessati ad aprire una farmacia in Austria. Inoltre, non si può escludere che il diritto nazionale imponga di riconoscere a un cittadino dello Stato gli stessi diritti di cui nella medesima situazione godrebbe, in base al diritto dell'Unione, un cittadino di altro Stato membro.

Quanto alla portata della libertà d'impresa sancita all'articolo 16 della Carta, la Corte osserva che quest'ultima rinvia in particolare al diritto dell'Unione e, di conseguenza, alla libertà di

stabilimento. La Corte ne deduce che la normativa in questione deve essere valutata unicamente sulla base di quest'ultima libertà.

La Corte ricorda inoltre che la libertà di stabilimento non osta, in linea di principio, a che uno Stato membro adotti un regime di autorizzazione preventiva per l'apertura di nuovi presidi sanitari come le farmacie, se un tale regime si rivela indispensabile sia per colmare eventuali lacune nell'accesso alle prestazioni sanitarie, sia per evitare una duplicazione nell'apertura delle strutture, in modo che sia garantita un'assistenza sanitaria adeguata alle necessità della popolazione, che copra l'intero territorio e tenga conto delle regioni geograficamente isolate o altrimenti svantaggiate<sup>1</sup>.

La Corte afferma tuttavia che in Austria, applicando il criterio fondato sul numero di «persone destinate ad approvvigionarsi», si rischia di non garantire ad alcuni dei residenti nelle zone rurali e isolate lontane dalle zone di approvvigionamento delle farmacie esistenti (come in particolare alle persone a mobilità ridotta) un accesso adeguato e di pari condizioni ai servizi farmaceutici. Non consentendo alle autorità nazionali competenti di derogare a tale rigido criterio per tener conto delle peculiarità locali, la normativa austriaca non soddisfa l'esigenza, imposta dal diritto dell'Unione, di coerente perseguimento dell'obiettivo ricercato.

Di contro, la Corte afferma che la normativa austriaca soddisfa l'esigenza, imposta dal diritto dell'Unione, secondo la quale un regime di autorizzazione che deroghi alla libertà di stabilimento deve essere fondato su criteri oggettivi, non discriminatori e previamente conoscibili, idonei a circoscrivere sufficientemente l'esercizio del potere discrezionale delle autorità nazionali competenti.

[Link al testo della sentenza](#)

**Unione europea, Unione europea, Ambiente, Accesso alla giustizia, effettività della tutela.**

**Corte di giustizia dell'Unione europea , Seconda Sezione, 13 febbraio 2014, sentenza nella causa C 530/11.**

*La trasposizione di una direttiva non esige necessariamente una riproduzione formale e letterale delle sue disposizioni in una norma di legge o regolamentare espressa e specifica e può trovare realizzazione in una situazione giuridica generale, purché quest'ultima garantisca effettivamente la piena applicazione in maniera sufficientemente chiara e precisa<sup>1</sup>.*

*Le spese del procedimento, per garantire una tutela giurisdizionale effettiva senza costi eccessivi nel settore ambientale, in applicazione della direttiva 2003/35, non devono superare le capacità finanziarie di un ricorrente "medio" né apparire, ad ogni modo, oggettivamente irragionevoli. E' tuttavia consentito ai giudici nazionali di condannare il soccombente a pagare le spese del giudizio, a condizione che l'importo delle stesse sia ragionevole e che esse non siano, nel loro complesso, onerose<sup>2</sup>.*

*Una prassi giurisprudenziale nell'ambito della quale i giudici hanno semplicemente la facoltà di rinunciare a condannare la parte soccombente alle spese e possono far gravare sulla controparte l'onere delle spese sostenute da quest'ultima, possiede, per sua natura, carattere di incertezza e non può soddisfare i requisiti di chiarezza e precisione necessari per essere considerata un valido adempimento degli obblighi risultanti degli articoli 3, punto 7, e 4, punto 4, della direttiva 2003/35<sup>3</sup>.*

---

<sup>1</sup> v. in tal senso, in particolare, sentenze del 23 maggio 1985, Commissione/Germania, 29/84, Racc. pag. 1661, punto 23, e Commissione/Irlanda, cit., punto 54.

<sup>2</sup> v., in tal senso, sentenza dell'11 aprile 2013, Edwards e Pallikaropoulos, C 260/11, non ancora pubblicata nella Raccolta, punti 25, 26 nonché 28

<sup>3</sup> v., in tal senso, sentenza Commissione/Irlanda, sentenza del 16 luglio 2009, Commissione/Irlanda, C-427/07, Racc. pag. I-6277, punto 94.

*La prassi giurisprudenziale del Regno Unito, anche tenuto conto della possibilità di concedere una “ordinanza in materia di spese” che limiti l’importo delle spese eventualmente dovute, non soddisfa i requisiti di chiarezza, precisione e prevedibilità richiesti per la trasposizione della direttiva 2003/35.*

*Il requisito del costo non eccessivamente oneroso trova applicazione anche agli oneri finanziari derivante dalle misure dei contro impegni alla misure provvisorie, nella forma di cauzioni subordinate alla concessione della misura cautelare.*

*La prassi giurisprudenziale del Regno Unito, secondo cui i contro impegni non sarebbero sempre imposti in controversie in materia ambientale e non sarebbero richiesti ai ricorrenti privi di messi, non soddisfa i requisiti di chiarezza e precisione richiesti per la trasposizione della direttiva 2003/35.*

[Link al testo della sentenza](#)