

Processo C-588/23**Resumo do pedido de decisão prejudicial em aplicação do artigo 98.º, n.º 1, do Regulamento de Processo do Tribunal de Justiça****Data de entrada:**

25 de setembro de 2023

Órgão jurisdicional de reenvio:

Tribunale Amministrativo Regionale della Campania (Tribunal Administrativo Regional de Campânia, Itália)

Data da decisão de reenvio:

18 de setembro de 2023

Recorrente:

Scai Srl

Recorrida:

Regione Campania (Região de Campânia)

Objeto do processo principal

Recurso de anulação da Decisão de 7 de fevereiro de 2023 da Região de Campânia que alarga à recorrente o âmbito subjetivo da Decisão (UE) 2015/1075, de 19 de janeiro de 2015, relativa ao auxílio de Estado SA.35843 (2014/C) (ex 2012/NN) [notificada com o número C (2015) 75], pela qual a Comissão Europeia ordenou à República Italiana que recuperasse, por ter sido declarada incompatível com as regras da concorrência, a compensação por obrigações de serviço público paga a outra sociedade, entretanto insolvente e cuja empresa se verificou ter sido transferida, após várias passagens, para a sociedade recorrente.

Objeto e fundamento jurídico do pedido de decisão prejudicial

Nos termos do artigo 267.º, segundo parágrafo, do Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia (a seguir «TFUE»), solicita-se a interpretação do Regulamento (UE) 2015/1589 e dos princípios, consagrados no TFUE e na Carta dos Direitos Fundamentais da União Europeia, em matéria de repartição de competências entre a Comissão e as autoridades nacionais no que respeita à determinação dos beneficiários do auxílio estatal, do direito das partes

interessadas a serem ouvidas, dos direitos de defesa e de proteção jurisdicional. Mais especificamente, o órgão jurisdicional de reenvio pergunta se tais disposições da União se opõem a uma regulamentação nacional que confere às autoridades nacionais o poder de:

– por um lado, verificar a relação de continuidade económica entre a sociedade beneficiária expressamente indicada pela Comissão na decisão relativa à recuperação de auxílios de Estado ilegais e uma terceira sociedade, que não participou no procedimento conduzido pela Comissão;

– por outro lado, estender a esta última sociedade o âmbito subjetivo da decisão da Comissão, declarando-a, portanto, obrigada a reembolsar o montante indevidamente recebido pela primeira empresa.

Questões prejudiciais

«A) Opõem-se os artigos 108.º TFUE, 288.º TFUE, bem como 16.º e 31.º do Regulamento (UE) n.º 1589/2015 a uma regulamentação nacional, como o artigo 48.º da legge 24 dicembre 2012 n.º 234 [Lei n.º 234 de 24 de dezembro de 2012], que permite à autoridade nacional, na fase executiva da recuperação, alargar o âmbito das pessoas obrigadas a restituir auxílios ilegais, através de uma apreciação da continuidade económica entre empresas, sem afastar esse poder no caso de a Comissão já ter identificado os destinatários diretos, excluindo assim a competência da Comissão em matéria de auxílios de Estado?

B) Opõem-se os artigos 263.º TFUE, 288.º TFUE, 41.º e 47.º da Carta dos Direitos Fundamentais da União Europeia e 16.º e 31.º do Regulamento (UE) n.º 1589/2015 a uma regulamentação nacional como a do artigo 48.º da Lei n.º 234, de 24 de dezembro de 2012, relativa aos auxílios de Estado, na parte em que – ao prever que o Estado, em sede de execução de uma decisão de recuperação, identifique se necessário as pessoas obrigadas a restituir o auxílio – permite que a decisão também seja executada relativamente a uma pessoa que não foi um dos destinatários da decisão e dotada de autonomia, que não participou no procedimento perante a Comissão, não beneficiou das garantias do contraditório e, consequentemente, não tem legitimidade para impugnar a referida decisão no Tribunal Geral da União Europeia?»

Disposições de direito da União invocadas

TFUE: artigo 263.º, quarto parágrafo, relativo ao recurso de anulação; artigo 288.º, quarto parágrafo, relativo à obrigatoriedade de uma decisão para os seus destinatários; artigo 108.º, n.º 2, relativo à competência da Comissão em matéria de auxílios estatais.

Carta dos Direitos Fundamentais da União Europeia: artigo 41.º relativo ao direito a ser ouvido; artigo 47.º relativo ao direito à ação.

Regulamento (UE) 2015/1589 do Conselho, de 13 de julho de 2015, que estabelece as regras de execução do artigo 108.º do Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia: artigo 16.º sobre a recuperação do auxílio e artigo 31.º sobre o destinatário das decisões de recuperação.

Disposições de direito nacional invocadas

Legge del 24 dicembre 2012, n.º 234 – «Norme generali sulla partecipazione dell'Italia alla formazione e all'attuazione della normativa e delle politiche dell'Unione europea» (Lei n.º 234 de 24 de dezembro de 2012 que contém normas gerais sobre a participação da Itália na elaboração e aplicação da regulamentação e das políticas da União Europeia, a seguir «Lei n.º 234/2012»), artigo 48.º: na sequência da notificação de uma decisão de recuperação por parte da Comissão, a autoridade nacional competente [Ministero (ministério), Regione (região), Provincia (província) ou ente territoriale (coletividade territorial), consoante o caso] identifica, caso necessário, os sujeitos obrigados à restituição do auxílio, verifica os montantes devidos e determina as modalidades de pagamento.

Apresentação sucinta dos factos e do processo principal

- 1 Através de dois acórdãos, proferidos em 2009 e 2012, o Consiglio di Stato (Conselho de Estado em formação jurisdicional, Itália) reconheceu uma compensação pelo cumprimento de obrigações de serviço público atribuída à sociedade Buonotourist S.r.l., pela prestação de serviços de transporte de passageiros por autocarro com base em concessões atribuídas pela Região de Campânia. Tal compensação, no montante de 1 111 572,00 euros, tinha sido paga à sociedade.
- 2 Posteriormente, através da Decisão (UE) 2015/1075, de 19 de janeiro de 2015, relativa ao auxílio estatal SA.35843 (2014/C) (ex 2012/NN) [notificada com o número C (2015) 75] (a seguir «decisão de recuperação»), a Comissão Europeia tinha declarado essa compensação incompatível com o mercado interno, ordenando à República Italiana que recuperasse o montante junto do beneficiário.
- 3 A sociedade Buonotourist Srl tinha, em seguida, impugnado a referida decisão, em primeiro lugar no Tribunal Geral (processo T-185/2015) e, em segunda instância, no Tribunal de Justiça (processo C-586/18 P); mas foi negado provimento ao seu recurso de anulação nas duas instâncias.
- 4 Entretanto, os bens da sociedade Buonotourist Srl foram objeto de várias transferências.
- 5 Em primeiro lugar, na sequência de atos de cisão da empresa, respetivamente, de 21 de julho de 2011, da Buonotourist Srl para a Buonotourist TPL Srl, e de 21 de outubro de 2013, desta última para a Autolinee Buonotourist Srl, as duas sociedades cessionárias sucederam, uma após a outra, nas referidas concessões

regionais acima mencionadas relativas à prestação de determinados serviços de transporte de passageiros.

- 6 Por último, em 10 de maio de 2019, a Autolinee Buonotourist Srl deu em locação à ora recorrente, a SCAI srl, o ramo da empresa que incluía, entre outros, os contratos de serviços, o pessoal e os autocarros para a exploração de determinados serviços mínimos de transporte público local. Este contrato de locação terminou em 1 de julho de 2021.
- 7 As sociedades Buonotourist Srl, Buonotourist TPL Srl e Autolinee Buonotourist TPL Srl foram declaradas insolventes por decisões dos tribunais competentes proferidas entre 2018 e 2020.
- 8 Em consequência, a fim de prosseguir o serviço de transporte público local, a Região confiou a exploração do serviço à sociedade participada A.I.R. Campania que, não dispondo dos meios necessários para a exploração do serviço, os adquiriu precisamente à SCAI.
- 9 Paralelamente, a Região de Campânia tentou obter a restituição da compensação pelo cumprimento indevidamente atribuída, intervindo nos respetivos processos de insolvência e invocando o respetivo [crédito] em relação às sociedades Buonotourist Srl, Buonotourist TPL Srl e Autolinee Buonotourist Srl, sem, no entanto, conseguir receber qualquer montante.
- 10 Por último, por Decisão de 7 de fevereiro de 2023, a Região de Campânia, com base na decisão de recuperação da Comissão relativa à Buonotourist Srl (decisão já confirmada pelos órgãos jurisdicionais da União, conforme acima referido no n.º 3), que concluiu pela existência de continuidade económica entre a Buonotourist Srl e a SCAI Srl, estendeu o âmbito subjetivo da decisão de recuperação e ordenou à SCAI a restituição do auxílio estatal em questão.
- 11 A referida decisão foi impugnada pela sociedade SCAI no órgão jurisdicional de reenvio.

Argumentos essenciais das partes no processo principal

Argumentos da SCAI, sociedade recorrente

- 12 Em primeiro lugar, a recorrente contesta o pressuposto subjacente à decisão regional impugnada, segundo o qual existe continuidade económica entre esta e a Buonotourist Srl.
- 13 Com efeito, em seu entender, não se pode depreender da locação do ramo de atividade que obteve da Autolinee Buonotourist Srl que o auxílio de Estado lhe tenha sido igualmente transferido. Em especial, esse contrato de locação foi celebrado em 2019 e já tinha cessado em 2021, previa uma renda adequada e, no seu termo, a SCAI não tinha conservado nenhum bem da locadora.

- 14 Além disso, refere que no âmbito do processo de insolvência da Buonotourist Srl, dois acórdãos, respetivamente da Corte di Appello di Salerno (Tribunal de Recurso de Salerno) de 2021 e do Tribunale di Napoli (Tribunal de Primeira Instância de Nápoles) de 2022, tinham excluído a existência de um grupo de sociedades «de facto» que atuasse como uma única entidade jurídica.
- 15 Em segundo lugar, a recorrente invoca a violação dos artigos 108.º, 288.º e 299.º TFUE, na parte em que a decisão regional impugnada lhe estende o âmbito subjetivo da decisão pela qual a Comissão Europeia tinha ordenado à República Italiana a recuperação do auxílio de Estado ilegalmente concedido à Buonotourist Srl e tinha, deste modo, identificado um destinatário preciso.
- 16 A este respeito, considera que, nesta matéria, o poder da administração nacional é de natureza puramente executiva e não inclui o poder de determinar a extensão do âmbito subjetivo da decisão da Comissão. Tal resulta, em especial, da comunicação da Comissão relativa à recuperação de auxílios estatais ilegais e incompatíveis (2019/C 247/01), segundo a qual cabe à Comissão tanto a identificação dos beneficiários junto dos quais o auxílio deve ser recuperado (capítulo 4.3) como a eventual extensão posterior da decisão a outros beneficiários.
- 17 Em terceiro lugar, a recorrente invoca a violação do seu direito a ser ouvida, uma vez que não pôde participar no processo que conduziu à adoção pela Comissão da decisão de recuperação que a Região de Campânia pretende executar em relação a ela.
- 18 Em quarto lugar, a recorrente sustenta ter sido privada do seu direito à proteção jurisdicional, uma vez que a decisão de recuperação do auxílio de Estado só pode ser impugnada no Tribunal Geral da União Europeia e que a legitimidade ativa é reconhecida exclusivamente aos seus destinatários, na aceção do artigo 263.º, quarto parágrafo, TFUE. Além disso, também não pode impugnar no referido órgão jurisdicional da União a decisão da Região de Campânia que ordena a extensão dessa recuperação com base numa verificação (da continuidade económica com a sociedade destinatária da decisão da União) que, em seu entender, era da competência da Comissão.

Argumentos da Regione Campania, recorrida

- 19 A Região de Campânia sustenta, em primeiro lugar, que é competente para estender à sociedade recorrente o processo de recuperação por força do artigo 48.º, n.º 2, da Lei n.º 234/2012, nos termos do qual, na sequência da notificação de uma decisão de recuperação da Comissão, a autoridade nacional competente [Ministero (ministério), Regione (região), Provincia (província) ou ente territoriale (coletividade territorial), consoante o caso] identifica, se necessário, os sujeitos obrigados à restituição do auxílio, verifica os montantes devidos e determina as modalidades de pagamento.

- 20 Esta competência das autoridades nacionais é confirmada pela Comissão Europeia, nomeadamente no ponto 32 da Comunicação 2007/C 272/05, intitulada «Para uma aplicação efetiva das decisões da Comissão que exigem que os Estados-Membros procedam à recuperação de auxílios estatais ilegais e incompatíveis», nos termos do qual «[s]e, na fase de execução da decisão, se afigurar que o auxílio foi transferido para outras entidades, o Estado-Membro poderá ter de tornar a recuperação extensível a todos os beneficiários efetivos, a fim de evitar que a obrigação de recuperação seja contornada».
- 21 Em segundo lugar, a Região de Campânia considera que se verificam todos os indícios objetivos e subjetivos que permitem concluir, ao longo das diferentes transferências (v. n.ºs 4 a 6, *supra*), pela continuidade económica entre a Buonotourist Srl e a recorrente, com a aquisição, de facto, do auxílio de Estado por esta última.
- 22 Esta apreciação é, em seu entender, igualmente confirmada pelos contactos entre a mesma administração nacional e a Comissão Europeia, a qual, inicialmente na nota COMP/H4/MC/PSD * 2020/078587, e, posteriormente, na nota COMP/H4/FM/ng/comp (2023) 1978386 de 22 de fevereiro de 2023, constatou a existência de uma vantagem anticoncorrencial no facto de, por força do contrato de locação da empresa, a sociedade SCAI ter obtido o direito de utilizar todos os ativos corpóreos e incorpóreos necessários ao exercício da atividade da sociedade que tinha inicialmente beneficiado do auxílio em causa, continuando assim a obter uma vantagem económica da atividade indevidamente subvencionada. Além disso, a SCAI tinha obtido um direito de preferência que lhe teria garantido a preferência em caso de venda da sociedade Autolinee Buonotourist.

Apresentação sucinta da fundamentação do pedido de decisão prejudicial

- 23 A regulamentação nacional prevista no artigo 48.º da Lei n.º 234/2012 permite expressamente às autoridades nacionais estender o âmbito subjetivo da decisão de recuperação, ampliando o círculo dos beneficiários do auxílio objeto da decisão da Comissão, e fá-lo não obstante a Comissão ter expressamente identificado na sua decisão a empresa destinatária.
- 24 O órgão jurisdicional de reenvio interroga-se sobre se o direito da União admite uma regulamentação deste tipo, partindo nomeadamente de dois pontos de vista diferentes, que se refletem nas duas questões prejudiciais submetidas ao Tribunal de Justiça.
- 25 **Em primeiro lugar**, importa clarificar se a apreciação da verificação do requisito relativo à continuidade económica entre a sociedade beneficiária do auxílio ilegal e eventuais sociedades terceiras incumbe exclusivamente à Comissão ou se pode igualmente ser realizada pela autoridade nacional que executa uma decisão de recuperação, conforme expressamente previsto na regulamentação nacional acima referida.

- 26 A este respeito, por um lado, o órgão jurisdicional de reenvio recorda que o artigo 108.º TFUE – nos termos do qual a Comissão decide, se verificar que um auxílio concedido por um Estado não é compatível com o mercado interno, que o Estado em causa deve suprimir esse auxílio e tomar todas as medidas necessárias para recuperar o auxílio do beneficiário [«decisão de recuperação» na aceção do artigo 16.º do Regulamento (UE) 2015/1589] – organiza um procedimento «composto», no qual intervêm autoridades da União e autoridades nacionais.
- 27 No que respeita à repartição de competências entre as referidas autoridades em processos deste tipo, a jurisprudência do Tribunal de Justiça já declarou que, se os beneficiários do auxílio não forem identificados pela Comissão na decisão de recuperação, o Estado-Membro deve verificar a situação individual de cada empresa em causa (Acórdão de 13 de fevereiro de 2014, Mediaset, C-69/13, EU:C:2014:71, n.º 22).
- 28 Além disso, na fase de execução da decisão de recuperação, quando o auxílio não possa ser recuperado junto do beneficiário e tenha sido transferido para outra empresa, o Estado-Membro deve estender a recuperação à empresa que tem o gozo efetivo da vantagem na sequência da transferência das atividades, garantindo assim que a obrigação de recuperação não seja contornada (Acórdão de 13 de setembro de 2010, T-415/05 e T-416/05, Grécia/Comissão, EU:2010:386, n.ºs 143 a 146).
- 29 Além disso, o Tribunal de Justiça já declarou que, se o beneficiário do auxílio pertencer a um grupo de empresas, cabe à Comissão, na decisão de recuperação, apreciar se as empresas pertencentes a um grupo, mesmo que sejam consideradas pelo direito nacional como sujeitos jurídicos distintos, constituem uma unidade económica para efeitos do direito da concorrência e devem, portanto, ser consideradas uma única empresa (Acórdão de 12 de julho de 1984, Hydrotherm, C-170/83, EU:C:1984:271, n.º 11).
- 30 Por outro lado, em caso de transferência do auxílio por transferência da empresa através de venda ou de locação, várias decisões da Comissão mostram que, no caso de se alegar a continuidade económica, a Comissão aprecia o caso concreto e determina se esta existe (o órgão jurisdicional de reenvio cita, por exemplo, a Decisão 2916/51 da Comissão de 1 de outubro de 2014 relativa ao auxílio estatal SA 31550 concedido pela Alemanha a favor do Nurburgring).
- 31 Contudo, a jurisprudência do Tribunal de Justiça nunca se debruçou sobre a autoridade — nacional ou da União — competente para se pronunciar sobre a continuidade económica, limitando-se a declarar que os auxílios ilegais devem ser recuperados junto da sociedade que prossegue a atividade económica da empresa que inicialmente beneficiou desses auxílios quando é demonstrado que esta sociedade mantém o gozo efetivo da vantagem concorrencial associada ao benefício desses auxílios (Acórdão de 7 de março de 2018, C-127/16 P, SNCF Mobilités, EU:C:2018:165).

- 32 Segundo o órgão jurisdicional de reenvio, decorre da jurisprudência do Tribunal de Justiça que, quando a própria Comissão tenha adotado a decisão de recuperação em relação a uma determinada pessoa, a competência para estender o âmbito da decisão continua reservada à Comissão e o papel do Estado-Membro deve ser meramente executivo. Por conseguinte, em seu entender, a regulamentação nacional em causa, embora com o objetivo apreciável de evitar que a execução das decisões da Comissão seja contornada, viola as competências da Comissão. O único caso em que a decisão das autoridades nacionais de proceder à execução contra uma pessoa diferente da já identificada pela Comissão pode ser admitida é o de se tratar de uma pessoa que apresenta um grau suficiente de ligação com a empresa beneficiária do auxílio, de modo que não exista qualquer margem de apreciação das autoridades nacionais, e que tal decisão se mantenha no quadro da execução da decisão da Comissão.
- 33 **Em segundo lugar**, coloca-se a questão de saber se, devido à extensão, pela autoridade nacional de execução, do âmbito subjetivo da decisão de recuperação adotada pela Comissão, o novo destinatário desta última fica privado tanto do direito a ser ouvido no procedimento inicial perante a Comissão, consagrado nos artigos 41.º e 47.º da Carta dos Direitos Fundamentais da União Europeia, como do direito de recorrer judicialmente da decisão de recuperação nos termos do artigo 263.º TFUE.
- 34 Quanto ao direito a ser ouvido, o órgão jurisdicional de reenvio recorda vários acórdãos do Tribunal de Justiça segundo os quais o respeito dos direitos de defesa constitui um princípio geral do direito comunitário que é aplicável sempre que a Administração se proponha adotar, relativamente a uma pessoa, um ato lesivo dos seus interesses. Por força deste princípio, os destinatários de decisões que afetam de modo sensível os seus interesses devem ter a possibilidade de dar a conhecer utilmente o seu ponto de vista sobre os elementos com base nos quais a Administração tenciona tomar a sua decisão (Acórdão de 18 de dezembro de 2008, Sopropè, C-349/07).
- 35 Por sua vez, a jurisprudência dos tribunais administrativos italianos já afirmou que, se a administração nacional proceder à recuperação de auxílios estatais indevidos junto de uma pessoa diferente do destinatário da decisão da Comissão, o direito a ser ouvido é suficientemente garantido pela defesa exercida pela sociedade diretamente destinatária da decisão da Comissão.
- 36 Tais decisões dos órgãos jurisdicionais nacionais foram proferidas, porém, segundo entende o órgão jurisdicional de reenvio, em relação a empresas que tinham sido consideradas parte integrante de um grupo de sociedades «de facto», ao passo que essa hipótese foi excluída no caso da recorrente (v. n.º 14, *supra*).
- 37 No que respeita ao direito à ação, o órgão jurisdicional de reenvio recorda que a decisão de extensão, pela autoridade nacional, do âmbito subjetivo da decisão de recuperação dos auxílios incompatíveis não pode ser impugnada no Tribunal Geral da União e que só a decisão de recuperação é suscetível de recurso para este

último, mas que a legitimidade é reconhecida unicamente aos seus destinatários, na aceção do artigo 263.º, quarto parágrafo, TFUE.

- 38 Deste ponto de vista, tal violação do direito à proteção jurisdicional não pode ser anulada pela possibilidade de impugnar a decisão de extensão nos órgãos jurisdicionais nacionais, uma vez que tal implicaria para estes últimos a necessidade de apreciar quanto ao mérito a existência da continuidade económica entre empresas, apreciação que, segundo o órgão jurisdicional de reenvio, compete exclusivamente à Comissão.
- 39 Por último, o órgão jurisdicional de reenvio pede ao Tribunal de Justiça que atribua ao presente processo tramitação acelerada nos termos do artigo 105.º do Regulamento de Processo do Tribunal de Justiça, por se tratar de questões de interpretação novas e de especial relevância para todos os Estados-Membros.

DOCUMENTO DE TRABALHO