Raccolta della giurisprudenza

CONCLUSIONI DELL'AVVOCATO GENERALE
NILS WAHL
presentate il 13 settembre 2018 [1]

Causa C-387/17

Presidenza del Consiglio dei Ministri
contro
Fallimento Traghetti del Mediterraneo SpA

[domanda di pronuncia pregiudiziale proposta dalla Corte suprema di cassazione (Italia)]

«Rinvio pregiudiziale – Aiuti concessi dagli Stati – Aiuti esistenti e aiuti nuovi – Qualificazione – Aiuti istituiti prima della liberalizzazione di un mercato inizialmente chiuso alla concorrenza – Azione risarcitoria di un concorrente dell'impresa beneficiaria delle misure di aiuto in assenza di una decisione della Commissione – Opponibilità delle norme in materia di prescrizione previste dal regolamento (CE) n. 659/1999»

Introduzione

1. La presente causa si iscrive in una serie di rinvii pregiudiziali concernenti i versamenti, non notificati alla Commissione europea, di sovvenzioni effettuati dalla Repubblica italiana a favore dell'impresa di trasporto marittimo Tirrenia di Navigazione SpA (in prosieguo: la «Tirrenia») nel corso del periodo 1976-1980.

2. Tale «saga» giurisprudenziale si spiega sicuramente con la circostanza che le autorità italiane hanno dato prova di una certa inerzia – e, in tale contesto, hanno rivaleggiato in audace inventiva nell'elaborazione di argomenti giuridici – nel trarre tutte le conseguenze dalla qualificazione delle misure controverse come aiuti di Stato concessi illegittimamente. Lo testimonia, segnatamente, la posizione che essi intendono sostenere nella specie.

3. La controversia principale verte su una domanda di risarcimento dei danni proposta da un'impresa concorrente della Tirrenia, la Fallimento Traghetti del Mediterraneo SpA (in prosieguo: la «FTDM»), nei confronti della Repubblica italiana, al fine di ottenere il risarcimento del danno asseritamente subito a causa della concessione di tali sovvenzioni. Queste ultime, che sono state qualificate come aiuti di Stato ai sensi dell'articolo 107, paragrafo 1, TFUE, dal giudice del rinvio, non hanno formato l'oggetto, per contro, di una decisione della Commissione con riferimento alla loro legittimità e alla loro compatibilità con il diritto dell'Unione europea (situazione di «stand-alone private enforcement»).

4. Si pone segnatamente la questione se, ai fini della qualificazione delle misure come aiuti «esistenti» o come aiuti «nuovi», sia rilevante la circostanza che le sovvenzioni in oggetto siano state versate ad un'impresa operante in un mercato non ancora formalmente liberalizzato. La Corte viene parimenti investita della questione se, e, in caso affermativo, in che misura, le norme contenute nel regolamento

1 Lingua originale: il francese.

(CE) n. 659/1999 in materia di prescrizione dell'azione della Commissione [2] possano incidere sulla fondatezza di un'azione risarcitoria come quella oggetto del procedimento principale. La causa offre altresì l'occasione per richiamare taluni principi chiave del sistema di controllo degli aiuti di Stato e del ruolo che i giudici nazionali sono chiamati a svolgere in tale contesto.

Contesto normativo

Diritto dell'Unione

5. L'articolo 1, intitolato «Definizioni», del regolamento n. 659/1999, disponeva quanto segue:

«Ai fini del presente regolamento, si intende per:

(…)

b) "aiuti esistenti":

(…)

iv) gli aiuti considerati aiuti esistenti ai sensi dell'articolo 15;

v) gli aiuti considerati aiuti esistenti in quanto può essere dimostrato che al momento della loro attuazione non costituivano aiuti, ma lo sono diventati successivamente a causa dell'evoluzione del mercato comune e senza aver subito modifiche da parte dello Stato membro. Qualora alcune misure diventino aiuti in seguito alla liberalizzazione di un'attività da parte del diritto comunitario, dette misure non sono considerate aiuti esistenti dopo la data fissata per la liberalizzazione;

(…)».

6. L'articolo 15, intitolato «Periodo limite», del regolamento n. 659/1999, prevedeva quanto segue:

«1. I poteri della Commissione per quanto riguarda il recupero degli aiuti sono soggetti ad un periodo limite di 10 anni.

2. Il periodo limite inizia il giorno in cui l'aiuto illegale viene concesso al beneficiario come aiuto individuale o come aiuto rientrante in un regime di aiuti. Qualsiasi azione intrapresa dalla Commissione o da uno Stato membro, che agisca su richiesta della Commissione, nei confronti dell'aiuto illegale interrompe il periodo limite. Ogni interruzione fa ripartire il periodo da zero. Il periodo limite viene sospeso per il tempo in cui la decisione della Commissione è oggetto di un procedimento dinanzi alla Corte di giustizia delle Comunità europee.

3. Ogni aiuto per il quale è scaduto il periodo limite è considerato un aiuto esistente».

2 Regolamento del Consiglio, del 22 marzo 1999, recante modalità di applicazione dell'articolo [108 TFUE] (GU 1999, L 83, pag. 1). Il regolamento n. 659/1999 è stato abrogato e sostituito dal regolamento (UE) 2015/1589 del Consiglio, del 13 luglio 2015, recante modalità di applicazione dell'articolo [108 TFUE] (GU 2015, L 248, pag. 9).

Diritto italiano

7. Le sovvenzioni oggetto del procedimento principale sono state concesse alla Tirrenia, impresa di navigazione concorrente della FTDM, ai sensi della legge del 20 dicembre 1974, n. 684, recante Ristrutturazione dei servizi marittimi di preminente interesse nazionale (GURI n. 336 del 24 dicembre 1974, pag. 9008; in prosieguo: la «legge n. 684»), e, più precisamente, in base all'articolo 19 di tale legge.

8. L'articolo 7 della legge n. 684 prevede quanto segue:

«Il Ministro per la marina mercantile è autorizzato a concedere sovvenzioni per l'esercizio dei servizi indicati nell'articolo precedente, mediante apposite convenzioni annuali da stipulare di concerto con i Ministri per il tesoro e per le partecipazioni statali.

Le sovvenzioni indicate nel comma che precede debbono assicurare nel triennio la gestione dei servizi in condizioni di equilibrio economico; in via preventiva, tali sovvenzioni sono determinate sulla base degli introiti netti, dell'ammortamento degli investimenti e delle spese di esercizio, ivi inclusi i costi di organizzazione e gli oneri finanziari.

(…)».

9. L'articolo 8 della legge n. 684 dispone quanto segue:

«I servizi di collegamento con le isole maggiori e minori, indicati nell'articolo 1, lettera c), nonché eventuali prolungamenti tecnicamente ed economicamente necessari, debbono assicurare il soddisfacimento delle esigenze connesse con lo sviluppo economico e sociale delle aree interessate, ed in particolare del Mezzogiorno.

Il Ministro per la marina mercantile è pertanto autorizzato a concedere sovvenzioni per l'esercizio degli anzidetti servizi, mediante apposita convenzione, da stipulare di concerto con i Ministri per il tesoro e per le partecipazioni statali, per la durata di anni venti».

10. L'articolo 9 della legge n. 684 così recita:

«La convenzione prevista dall'articolo precedente deve indicare:

1) l'elenco delle linee da svolgere;

2) la frequenza di ogni singola linea;

3) i tipi di nave da adibire ad ogni singola linea;

4) la sovvenzione, che deve essere determinata sulla base degli introiti netti, dell'ammortamento degli investimenti, delle spese di esercizio e dei costi di organizzazione e degli oneri finanziari.

Entro il 30 giugno di ciascun anno si fa luogo alla revisione della sovvenzione da corrispondere per l'anno, ogni volta che nel corso dell'anno precedente, in almeno una delle componenti economiche indicate nella convenzione, si siano avute variazioni eccedenti la ventesima parte del valore considerato per la stessa voce nella determinazione della precedente sovvenzione».

11. Ai sensi dell'articolo 18 della legge n. 684:

«All'onere derivante dall'applicazione della presente legge si provvede per lire 93 miliardi con le somme già iscritte al capitolo 3061 dello stato di previsione della spesa del Ministero della marina mercantile per l'esercizio 1975 e con quelle che verranno iscritte nei corrispondenti capitoli dei successivi esercizi finanziari».

12. L'articolo 19 della legge n. 684 ha il seguente tenore:

«Fino alla data di approvazione delle convenzioni previste dalla presente legge, il Ministro per la marina mercantile, d'intesa con quello per il tesoro, corrisponde, in rate mensili posticipate, acconti il cui ammontare complessivo non superi il [90%] dell'importo globale indicato nel precedente articolo 18».

13. La legge n. 684 è stata oggetto di un provvedimento di esecuzione, il decreto del Presidente della Repubblica del 1º giugno 1979, n. 501, recante Regolamento di esecuzione della legge 20 dicembre 1974, n. 684 (GURI n. 285 del 18 ottobre 1979, pag. 8531), il cui articolo 7 precisa che gli acconti previsti dall'articolo 19 della legge suddetta sono corrisposti alle società che forniscono servizi di preminente interesse nazionale fino alla data di registrazione, da parte della Corte dei conti, dei provvedimenti relativi alla stipulazione delle nuove convenzioni.

Procedimento principale, questioni pregiudiziali e procedimento dinanzi alla Corte

14. Come emerge dalle sentenze del 13 giugno 2006, Traghetti del Mediterraneo (C-173/03, EU:C:2006:391) e del 10 giugno 2010, Fallimento Traghetti del Mediterraneo (C-140/09, EU:C:2010:335), le quali fanno seguito a domande di pronunce pregiudiziali proposte nell'ambito della controversia principale e alle quali si rimanda per una più ampia esposizione dei fatti e del procedimento anteriori a dette sentenze, la FTDM e la Tirrenia sono due imprese di trasporto marittimo che, negli anni Settanta del secolo scorso, effettuavano regolari collegamenti marittimi dell'Italia continentale con la Sardegna e la Sicilia.

15. Nel 1981, la FTDM ha citato la Tirrenia in giudizio dinanzi al Tribunale di Napoli (Italia) al fine di ottenere il risarcimento dei danni che essa asseriva di aver subito a causa della politica di prezzi bassi praticata da quest'ultima fra il 1976 e il 1980 nell'ambito dei suoi servizi di collegamento marittimo. La FTDM sosteneva, in particolare, che tale politica di prezzi bassi era stata resa possibile grazie al versamento di sovvenzioni pubbliche in violazione delle norme comunitarie in materia di aiuti di Stato.

16. La domanda della FTDM è stata respinta con sentenza del 26 maggio 1993, confermata dalla sentenza della Corte d'appello di Napoli (Italia) del 13 dicembre 1996.

17. Il ricorso per cassazione proposto avverso tale sentenza dal curatore fallimentare della FTDM, società nel frattempo messa in liquidazione, è stato respinto con sentenza del 19 aprile 2000 della Corte suprema di cassazione (Italia), la quale, fra l'altro, ha respinto la domanda del ricorrente di sottoporre alla Corte talune questioni di interpretazione del diritto dell'Unione, sulla base del rilievo che la soluzione adottata dai giudici di merito rispettava le pertinenti disposizioni ed era conforme alla giurisprudenza della Corte.

18. Con atto di citazione del 15 aprile 2002, il curatore fallimentare della FTDM ha convenuto in giudizio dinanzi al Tribunale di Genova (Italia) la Repubblica italiana, evocando la responsabilità di tale Stato sotto diversi profili: quello dello Stato-Legislatore, per aver erogato aiuti in base alla legge n. 684, incompatibili con il Trattato CE; quello dello Stato-Giudice, per avere contravvenuto, con la decisione della Corte suprema di cassazione del 19 aprile 2000, all'obbligo di investire la Corte di

questioni pregiudiziali vertenti sulla conformità al diritto dell'Unione della legge n. 684; e, infine, quello dello Stato-Amministratore, per non avere informato la Corte suprema di cassazione dell'apertura di una procedura di infrazione, dinanzi alla Commissione, in relazione a tale legge, non ottemperando, così, agli obblighi di leale cooperazione con le istituzioni europee.

19. Pertanto, la FTDM ha chiesto la condanna della Repubblica italiana al risarcimento dei danni subiti, quantificati in EUR 9 240 000.

20. Il 14 aprile 2003, il Tribunale di Genova ha investito la Corte della domanda di pronuncia pregiudiziale sfociata nella sentenza del 13 giugno 2006, Traghetti del Mediterraneo (C-173/03, EU:C:2006:391).

21. A seguito di tale sentenza, il Tribunale di Genova, con sentenza del 27 febbraio 2009, ha constatato «la sussistenza dell'illecito commesso dallo Stato-Giudice» e ha ordinato, con separata ordinanza, la prosecuzione del giudizio ai fini della statuizione sulla domanda di risarcimento dei danni derivanti da tale illecito. È in tale fase di detto procedimento che, interrogandosi sull'interpretazione del diritto dell'Unione relativo agli aiuti di Stato, detto giudice ha nuovamente adito la Corte; detto rinvio ha dato luogo alla sentenza del 10 giugno 2010, Fallimento Traghetti del Mediterraneo (C-140/09, EU:C:2010:335), nella quale la Corte ha dichiarato quanto segue:

«Il diritto dell'Unione deve essere interpretato nel senso che sovvenzioni corrisposte nelle circostanze proprie della causa principale, in virtù di una normativa nazionale che prevede il versamento di acconti prima dell'approvazione di una convenzione, costituiscono aiuti di Stato qualora siano idonee ad incidere sugli scambi tra Stati membri e falsino o minaccino di falsare la concorrenza, ciò che spetta al giudice nazionale verificare».

22. Il 30 luglio 2012, il Tribunale di Genova ha condannato la Repubblica italiana al pagamento, in favore della FTDM, della somma di EUR 2 330 355,78, oltre alla rivalutazione monetaria e agli interessi legali, a titolo di risarcimento dei danni cagionati dall'illecito commesso dallo Stato-Giudice.

23. Tale decisione è stata a sua volta impugnata, in via principale, dalla Repubblica italiana e, in via incidentale, dalla FTDM.

24. La Corte d'appello di Genova (Italia), con sentenza del 24 luglio 2014, ha dichiarato la nullità della sentenza resa in primo grado e ha deciso nel merito la causa.

25. Tale giudice, respingendo al contempo le domande risarcitorie della FTDM fondate sulla responsabilità della Repubblica italiana nella sua qualità di Stato-Giudice e di Stato-Amministratore, ha accolto quella fondata sulla responsabilità sotto il profilo dello Stato-Legislatore, a causa dell'adozione, da parte del Parlamento italiano, della legge n. 684, condannando pertanto detto Stato membro al risarcimento del danno subito dalla FTDM, liquidato in EUR 2 330 355,78, oltre alla rivalutazione monetaria e agli interessi legali.

26. La Corte d'appello di Genova ha ritenuto, segnatamente, che gli aiuti di Stato in esame, in quanto non anteriori all'entrata in vigore del Trattato istitutivo della Comunità europea, dovevano essere considerati «aiuti nuovi» soggetti all'obbligo di notificazione ai sensi dell'articolo 93, paragrafo 3, del Trattato CE (divenuto articolo 88, paragrafo 3, CE, e successivamente articolo 108, paragrafo 3, TFUE), cosicché, in assenza di una siffatta notificazione, doveva essere constatata una violazione del diritto dell'Unione.

27. La sentenza della Corte d'appello di Genova è stata impugnata dinanzi al giudice del rinvio da parte della Presidenza del Consiglio dei Ministri. Quest'ultima sostiene, in particolare, che gli aiuti concessi alla Tirrenia siano stati erroneamente qualificati come aiuti nuovi e non come aiuti esistenti.

28. Il giudice del rinvio osserva che, ai fini della qualificazione giuridica come «esistente» o come «nuovo» di un aiuto di Stato erogato nel contesto di un mercato non liberalizzato, come quello di cui trattasi nel procedimento principale, occorre anzitutto esaminare l'applicabilità ratione temporis dell'articolo 1, lettera b), v), del regolamento n. 659/1999, nonché il suo ambito di applicazione.

29. Tale giudice sottolinea poi l'importanza di una delle caratteristiche del mercato rilevante, ossia l'assenza di liberalizzazione dello stesso. In tal senso, esso ritiene che, al punto 143 della sua sentenza del 15 giugno 2000, Alzetta e a./Commissione (T-298/97, T-312/97, T-313/97, T-315/97, da T-600/97 a T-607/97, T-1/98, da T-3/98 a T-6/98 e T-23/98, EU:T:2000:151) (in prosieguo: la «sentenza Alzetta»), il Tribunale abbia elaborato un principio secondo cui un regime di aiuti istituito in un mercato inizialmente chiuso alla concorrenza debba essere considerato, al momento della liberalizzazione di tale mercato, come un regime di aiuti esistenti. Tale affermazione del Tribunale sarebbe stata confermata ai punti da 66 a 69 della sentenza del 29 aprile 2004, Italia/Commissione (C-298/00 P, EU:C:2004:240). Di conseguenza, ai fini della qualificazione giuridica degli aiuti di Stato oggetto del procedimento principale come aiuti esistenti o come aiuti nuovi, occorrerebbe altresì esaminare l'ambito di applicazione di detto principio.

30. Infine, il giudice del rinvio nutre dubbi in merito all'applicabilità della disposizione di cui all'articolo 1, lettera b), iv), del regolamento n. 659/1999, in combinato disposto con l'articolo 15 di tale regolamento, ad aiuti di Stato concessi prima dell'entrata in vigore di detto regolamento. Secondo tale giudice, si evince dalla sentenza del 16 aprile 2015, Trapeza Eurobank Ergasias (C-690/13, EU:C:2015:235), che tali disposizioni potrebbero essere applicabili ai fatti anteriori all'entrata in vigore del medesimo regolamento.

31. È in tali circostanze che la Corte suprema di cassazione ha deciso di sospendere il procedimento e di sottoporre alla Corte le seguenti questioni pregiudiziali:

«1) Se, ai fini della qualificazione di detti aiuti (come "esistenti" e, quindi, non "nuovi"), trovi applicazione, e in che termini, l'art[icolo] 1, lett[era] b), v), del Regolamento n. 659 del 1999, che stabilisce: "(…) gli aiuti considerati aiuti esistenti in quanto può essere dimostrato che al momento della loro attuazione non costituivano aiuti, ma lo sono diventati successivamente a causa dell'evoluzione del mercato comune e senza aver subito modifiche da parte dello Stato membro. Qualora alcune misure diventino aiuti in seguito alla liberalizzazione di un'attività da parte del diritto comunitario, dette misure non sono considerate aiuti esistenti dopo la data fissata per la liberalizzazione"; ovvero se trovi applicazione, e in che termini, il principio (portata formalmente differente da quello di diritto positivo anzidetto) – enunciato dal Tribunale [al punto 143 della sentenza Alzetta], confermata, per la statuizione che interessa in questa sede, dalla CGUE con la sentenza del 29 aprile 2004 in C-298/00 P ([EU:C:2004:240, punti] 66-69) – secondo cui "(…) un regime di aiuti istituito in un mercato inizialmente chiuso alla concorrenza deve essere considerato, al momento della liberalizzazione di tale mercato, come un regime di aiuti esistenti, nei limiti in cui esso non rientrava, al momento della sua istituzione, nel campo di applicazione dell'art[icolo] 92, [paragrafo] 1, del Trattato [CE, divenuto articolo 87, paragrafo 1], applicabile soltanto nei settori aperti alla concorrenza, alla luce delle condizioni fissate da tale disposizione, relative all'incidenza sugli scambi tra gli Stati membri ed alle ripercussioni sulla concorrenza";

2) se, comunque, sempre ai fini della qualificazione dei predetti aiuti, trovi applicazione, e in che termini, l'art[icolo] 1, lett[era] b), iv), del medesimo Reg[olamento] n. 659 del 1999, che afferma essere "esistenti" "gli aiuti considerati aiuti esistenti ai sensi dell'articolo 15" – norma che, a sua volta, stabilisce un termine di prescrizione decennale per il recupero degli aiuti illegalmente concessi –, oppure trovino applicazione, in che termini (analoghi o meno al principio espresso dalla citata norma di diritto positivo), i principi, ripetutamente affermati dalla stessa CGUE, di tutela del legittimo affidamento e della certezza del diritto».

32. Hanno presentato osservazioni scritte la FTDM, i governi italiano e francese, nonché la Commissione. Il 7 giugno 2018 si è svolta un'udienza alla quale hanno partecipato tali parti interessate.

Analisi

33. Come ho già rilevato nell'introduzione delle presenti conclusioni, e come emerge dall'esposizione dei fatti riportati supra, le autorità italiane hanno dato prova di una certa inerzia al fine di sottrarsi alla loro responsabilità per la concessione delle sovvenzioni controverse, e ciò, a mio avviso, in violazione delle norme in materia di aiuti di Stato.

34. La singolarità della presente causa risiede nel fatto che, nonostante la Corte d'appello di Genova abbia accolto la domanda di risarcimento dei danni della FTDM in quanto, segnatamente, gli aiuti controversi dovevano essere qualificati come aiuti «nuovi» concessi illegittimamente, le autorità italiane hanno continuato a far valere, dinanzi al giudice del rinvio, che tali aiuti dovevano, in realtà, essere qualificati come aiuti «esistenti». Tali autorità sostengono che detti aiuti, in primo luogo, erano stati erogati in un periodo in cui l'attività di cabotaggio marittimo non era ancora liberalizzata e, in secondo luogo, non erano stati contestati dalla Commissione entro il termine di prescrizione di 10 anni previsto dall'articolo 15 del regolamento n. 659/1999 [v. articolo 1, lettera b), iv), di tale regolamento].

35. Sebbene, a sostegno del primo motivo dedotto per qualificare gli aiuti in questione come esistenti, le autorità italiane indichino che occorre respingere la definizione contenuta all'articolo 1, lettera b), v), del regolamento n. 659/1999, nella misura in cui essa non rispecchierebbe il diritto vivente alla data della concessione delle misure controverse, esse fanno invece valere, a sostegno del secondo motivo dedotto, che tali aiuti corrispondono alla definizione contenuta all'articolo 1, lettera b), iv), di tale regolamento [3].

36. Pertanto, e prima di esaminare singolarmente le questioni sollevate dal giudice del rinvio, mi sembra opportuno procedere a taluni richiami elementari sulla portata e sull'importanza della distinzione aiuti esistenti/aiuti nuovi e, in tale peculiare contesto, sull'influenza che le definizioni contenute nel regolamento n. 659/1999 possono avere ai fini della qualificazione come aiuti nuovi o esistenti.

Osservazioni preliminari sulla distinzione aiuti esistenti/aiuti nuovi e sulla portata del regolamento n. 659/1999 a tal riguardo

37. È pacifico che la qualificazione di una misura statale come aiuto «nuovo» o come aiuto «esistente» comporta conseguenze giuridiche significative, segnatamente in termini di trattamento procedurale.

38. Per quanto riguarda gli *aiuti nuovi*, essi devono, in primo luogo, essere notificati dagli Stati membri alla Commissione ed essere autorizzati da quest'ultima prima della loro attuazione. Risulta parimenti dall'articolo 108, paragrafi 2 e 3, TFUE, che la Commissione ha il compito di controllare, nella fase del procedimento di esame preliminare oppure in quella del procedimento di indagine formale, la compatibilità degli aiuti nuovi con il mercato interno. Gli articoli da 2 a 7 del regolamento n. 659/1999 (divenuti articoli da 2 a 7 del regolamento 2015/1589) precisano, in particolare a fini di certezza del diritto, le modalità di attuazione del controllo esercitato dalla Commissione sui progetti di aiuti nuovi.

3 Quest'ultima disposizione sarebbe applicabile, secondo le autorità italiane, a tutte le misure di aiuto, incluse quelle erogate prima della sua entrata in vigore (v. sentenza del 10 aprile 2003, Scott/Commissione, T-366/00, EU:T:2003:113, punto 53).

39. In secondo luogo, è pacifico che, qualora aiuti cosiddetti nuovi siano concessi senza autorizzazione della Commissione, essi divengono illegali [v. articolo 1, lettera f), del regolamento n. 659/1999, divenuto articolo 1, lettera f), del regolamento 2015/1589]. Tale qualificazione come aiuti nuovi comporta due serie di conseguenze. Da un lato, la Commissione è tenuta ad esaminare le misure in questione e, qualora essa concluda per la loro incompatibilità, dovrà disporne il recupero. Dall'altro, i giudici nazionali, i quali non sono legittimati a pronunciarsi sulla compatibilità delle misure di aiuto, possono comunque e a certe condizioni ordinare il recupero di tali aiuti [4].

40. Gli *aiuti cosiddetti «esistenti»* sono soggetti a un trattamento procedurale diverso ai sensi anche dell'articolo 108, paragrafo 1, TFUE. Tale disposizione prevede infatti che la Commissione proceda con gli Stati membri all'esame dei regimi di aiuti esistenti in questi Stati e che possa proporre a questi ultimi le opportune misure richieste dal graduale sviluppo o dal funzionamento del mercato interno secondo un regime definito segnatamente agli articoli da 17 a 19 del regolamento n. 659/1999 (divenuti articoli da 21 a 23 del regolamento 2015/1589).

41. Secondo tale regime, gli aiuti esistenti possono essere erogati fintantoché la Commissione non abbia constatato la loro incompatibilità [5]. A differenza degli aiuti nuovi, gli aiuti esistenti non devono pertanto essere notificati alla Commissione e non possono essere qualificati come illegali. Inoltre, le misure opportune che la Commissione è chiamata ad adottare nei confronti dei regimi di aiuti esistenti possono mirare unicamente alla modifica o alla soppressione per il futuro di siffatti regimi, e non possono in nessun caso esigerne il recupero.

42. Benché atta a produrre conseguenze giuridiche significative, la distinzione aiuto esistente/aiuto nuovo non è sempre agevole da comprendere.

43. Occorre infatti ricordare che la nozione di aiuto «esistente» (e, in alternativa, di aiuto «nuovo»), che trova la sua origine nei Trattati, non è ivi definita in quanto tale; ciò impone, segnatamente, di ricorrere alle definizioni contenute negli atti di diritto derivato, e più specificamente a quelli che istituiscono le norme procedurali in materia di aiuti di Stato, ossia il regolamento n. 659/1999 considerato nel caso di specie (e il regolamento 2015/1589 che lo ha sostituito), e alle precisazioni fornite dalla Corte e dal Tribunale in occasione delle cause delle quali sono stati investiti.

44. Tali regolamenti «procedura» mirano a codificare e a specificare la prassi decisionale della Commissione, al fine non soltanto di assicurare un'effettiva ed efficace applicazione delle procedure previste dalle disposizioni del Trattato [6], ma anche di rispondere ad un'esigenza di trasparenza e di certezza del diritto [7]. Il loro obiettivo primario consiste nel chiarire e nel disciplinare i poteri e le modalità di azione della Commissione nel settore degli aiuti di Stato.

45. Detti regolamenti forniscono dunque precisazioni importanti tanto sulle categorie di aiuti che devono essere considerati esistenti (e, in alternativa, nuovi) quanto sul regime al quale sono assoggettate tali diverse categorie di aiuti statali nell'ambito dell'esame centralizzato delle misure di aiuto da parte della Commissione.

46. Sebbene tali regolamenti riprendano orientamenti in gran parte conformi agli insegnamenti che devono essere tratti dalla giurisprudenza dei giudici dell'Unione – giurisprudenza che, in tale settore, costituisce sempre la fonte principale per l'interpretazione delle disposizioni del Trattato [8] –, essi possono anche avere, su taluni aspetti, carattere innovativo.

4 V. sentenza del 12 febbraio 2008, CELF e ministre de la Culture et de la Communication (C-199/06, EU:C:2008:79).

5 V., ad esempio, sentenza del 15 marzo 1994, Banco Exterior de España (C-387/92, EU:C:1994:100, punto 20).

6 V. considerando 2 del regolamento n. 659/1999.

7 V., segnatamente, considerando 3, 4, 7, 11, 14, 17 e 21 del regolamento n. 659/1999.

8 V., in tal senso, comunicazione della Commissione sulla nozione di aiuto di Stato di cui all'articolo 107, paragrafo 1, TFUE (GU 2016, C 262, pag. 1, punto 3).

47. Ciò avviene, in particolare, nel caso delle categorie di aiuti esistenti di cui al regolamento n. 659/1999.

48. Come specificamente indicato dalla Corte nella giurisprudenza anteriore all'entrata in vigore del regolamento n. 659/1999, risultava tanto dalla lettera quanto dalle finalità delle disposizioni dell'articolo 93 del Trattato CE (divenuto articolo 108 TFUE) che dovevano essere considerati "esistenti", ai sensi del paragrafo 1 di tale articolo, gli aiuti che esistevano prima della data dell'entrata in vigore del Trattato (aiuti cosiddetti «preadesione») e quelli cui fosse stata regolarmente data esecuzione alle condizioni previste dall'articolo 93, paragrafo 3, del Trattato CE, ivi compresi quelli risultanti dall'interpretazione data a tale articolo dalla Corte nella sentenza dell'11 dicembre 1973, Lorenz (120/73, EU:C:1973:152, punti da 4 a 6)[9].

49. Ne deriva che tre delle cinque categorie di aiuti esistenti di cui all'articolo 1, lettera b), del regolamento n. 659/1999 riprendono pertanto quelle già individuate dal giudice dell'Unione, ossia gli aiuti quali sia stata data esecuzione prima dell'entrata in vigore del Trattato nello Stato membro di cui trattasi [articolo 1, lettera b), i)], nonché le due categorie di aiuti cosiddetti autorizzati [articolo 1, lettera b), ii) e iii)].

50. Presentano, per contro, carattere innovativo rispetto a quanto poteva emergere dai testi del Trattato, letti alla luce della giurisprudenza della Corte, le due categorie di aiuti restanti, ossia gli aiuti per i quali sia scaduto il termine di prescrizione [articolo 1, lettera b), iv), in combinato disposto con l'articolo 15 del regolamento n. 659/1999], nonché le misure in relazione alle quali sia possibile dimostrare che al momento della loro attuazione non costituivano aiuti, ma lo sono diventati a causa dell'evoluzione del mercato [articolo 1, lettera b), v), dello stesso regolamento].

51. La presente causa comporta proprio l'esame della portata di tali ipotesi. La prima questione verte, infatti, sulla categoria di aiuti esistenti prevista all'articolo 1, lettera b), v), del regolamento n. 659/1999. La seconda questione verte, a sua volta, sulla natura degli aiuti per i quali è possibile affermare che il termine di prescrizione è scaduto [v. articolo 1, lettera b), iv), e articolo 15 del regolamento n. 659/1999].

52. Orbene, l'applicazione ratione temporis del regolamento n. 659/1999 – e dunque l'opponibilità, nell'azione risarcitoria oggetto del procedimento principale, delle disposizioni innovative in materia di definizione degli aiuti «esistenti» in esso contenute – mi sembra sollevare chiaramente discussioni nel caso di sovvenzioni erogate prima dell'entrata in vigore di tale atto[10].

53. Se è innegabile che il regolamento n. 659/1999 riprende in gran parte l'acquis comunitario relativo alle modalità di applicazione delle disposizioni dei Trattati in materia di aiuti di Stato e che esso ha, inoltre, una portata essenzialmente procedurale – il che implica, in linea di principio, che esso si considera applicabile alla data in cui è entrato in vigore[11], ciò non toglie che la definizione, contenuta all'articolo 1, lettera b), di detto regolamento, delle circostanze nelle quali un aiuto deve essere considerato esistente appare più ampia di quella risultante fino a quel momento dalla giurisprudenza della Corte[12].

9 V. sentenze del 9 agosto 1994, Namur-Les assurances du crédit (C-44/93, EU:C:1994:311, punto 13), e del 17 giugno 1999, Piaggio (C-295/97, EU:C:1999:313, punto 48).

10 Tale questione è segnatamente dibattuta dalla FTDM, la quale afferma, in sostanza, che le disposizioni del regolamento n. 659/1999 non possono essere applicate retroattivamente per qualificare come aiuti esistenti misure che, all'epoca della loro istituzione, non potevano essere qualificate come tali.

11 V., segnatamente, sentenza del 26 marzo 2015, Commissione/Moravia Gas Storage (C-596/13 P, EU:C:2015:203, punto 33 e la giurisprudenza ivi citata).

12 V., in particolare, sentenza del 17 giugno 1999, Piaggio (C-295/97, EU:C:1999:313, punto 48), pronunciata poco prima dell'entrata in vigore del regolamento n. 659/1999.

54. Nella specie, dubito che le autorità italiane possano, in ogni caso, avvalersi delle categorie di aiuti esistenti previste, rispettivamente, all'articolo 1, lettera b), iv), del regolamento n. 659/1999 e all'articolo 1, lettera b), v), di tale regolamento allo scopo di ostacolare le azioni risarcitorie avviate dalla FTDM e destinate a sanzionare la violazione dell'obbligo di notifica delle misure controverse, in relazione alle quali tutto portava a credere che esse costituissero, all'epoca dei fatti rilevanti, aiuti nuovi.

55. È significativo, a tal riguardo, constatare che è soltanto in una fase già estremamente avanzata dell'esame, da parte dei giudici nazionali, delle azioni risarcitorie avviate dalla FTDM – esame estesosi su diversi decenni – che le autorità italiane hanno reputato opportuno invocare tali disposizioni.

56. Infine, mi sembra importante ricordare che le disposizioni del regolamento n. 659/1999 (e del regolamento 2015/1589, che lo ha sostituito) sono finalizzate in primis a chiarire la prassi e le norme procedurali che verranno seguite *dalla Commissione* nell'esaminare le misure di aiuti. Tali regolamenti non mirano, a priori, a disciplinare l'esame, da parte dei giudici nazionali, delle misure di aiuto in merito ai quali essi sono aditi [13], ancorché le definizioni ivi enunciate possano guidare il giudice nazionale [14].

57. Alla luce di tutte le suesposte considerazioni, le quali assumeranno importanza nell'ipotesi in cui la Corte dovesse ritenere che gli aiuti controversi possano essere qualificati come aiuti esistenti in forza delle disposizioni di cui all'articolo 1, lettera b), del regolamento n. 659/1999 – il che mi sembra da escludersi nel caso di specie, come spiegherò nel prosieguo –, esaminerò le questioni pregiudiziali.

Sulla prima questione pregiudiziale: criterio rilevante per la qualificazione come aiuti nuovi oppure esistenti nel caso di un mercato non ancora liberalizzato

58. Con la prima questione, il giudice del rinvio si interroga sul criterio rilevante ai fini della qualificazione degli aiuti statali oggetto del procedimento principale come aiuti «nuovi» oppure «esistenti» nel caso di un mercato non ancora formalmente liberalizzato.

59. Secondo il giudice del rinvio, sussiste un contrasto fra il criterio menzionato nella prima frase dell'articolo 1, lettera b), v), del regolamento n. 659/1999 e quello che sarebbe stato elaborato dal Tribunale al punto 143 della sentenza Alzetta.

60. A mio avviso, e indipendentemente dalla questione di sapere se un siffatto contrasto esista realmente, tale questione poggia su una premessa erronea [15].

61. Ai fini di una migliore comprensione della portata della categoria di aiuto esistente prevista all'articolo 1, lettera b), v), del regolamento n. 659/1999, occorre fare riferimento ai termini del considerando 4 del medesimo regolamento, ai sensi del quale «il completamento e il rafforzamento del mercato interno costituiscono un processo graduale che si riflette nello sviluppo permanente della politica in materia di aiuti di Stato; (…) in base a questi sviluppi, talune *misure, che quando sono state varate non costituivano un aiuto di Stato, possono essere divenute tali*» [16].

13 In tal senso, va rilevato che l'articolo 23 bis del regolamento n. 659/1999 (divenuto articolo 29 del regolamento 2015/1589) prevede esattamente meccanismi di cooperazione con i giudici nazionali, i quali sono destinati, in particolare, a garantire un'applicazione coerente degli articoli 107 e 108 TFUE.

14 V., segnatamente, in tal senso, per quanto riguarda la qualificazione come aiuto esistente ai sensi dell'articolo 1, lettera b), i), del regolamento n. 659/1999, sentenze del 18 luglio 2013, P (C-6/12, EU:C:2013:525, punti da 42 a 44), e del 19 marzo 2015, OTP Bank (C-672/13, EU:C:2015:185, punto 61).

15 Come è stato precisamente ed infine ammesso in udienza dalla Repubblica francese, intervenuta inizialmente a sostegno della Repubblica italiana sul punto.

16 Il corsivo è mio.

62. In forza dell'articolo 1, lettera b), v), del regolamento n. 659/1999, la data di liberalizzazione di un'attività da parte del diritto dell'Unione deve, pertanto, essere presa in considerazione al solo scopo di escludere che, dopo tale data, una misura che non costituiva un aiuto prima di tale liberalizzazione sia qualificata, in seguito, come un aiuto esistente. Per contro, la mera presenza di una data di liberalizzazione, risultante dall'entrata in vigore di una normativa europea, non è sufficiente per escludere che una misura possa essere qualificata come aiuto nuovo qualora, sulla base del criterio dell'evoluzione del mercato, sia possibile dimostrare che la misura è stata adottata su un mercato già, in tutto o in parte, aperto alla concorrenza prima della data di liberalizzazione dell'attività in questione da parte del diritto dell'Unione [17].

63. In altre parole, ai fini dell'applicazione di tale disposizione, si presume che le misure statali in esame non costituissero, al momento della loro adozione, aiuti di Stato, precisamente perché esse non soddisfacevano le condizioni dell'incidenza sugli scambi tra Stati membri e della distorsione della concorrenza.

64. Siffatta presunzione è ben presente anche nella sentenza Alzetta. In tale sentenza, il Tribunale aveva in effetti tenuto conto, per escludere che le misure controverse potessero essere qualificate come aiuti nuovi, del fatto che «i regimi di aiuti controversi non rientravano, al momento della loro istituzione nel 1981 e nel 1985, per quanto riguarda gli aiuti concessi nel settore del trasporto locale, regionale o nazionale, nel campo di applicazione dell'art[icolo] 92, [paragrafo] 1, del Trattato [divenuto articolo 107, paragrafo 1, TFUE]» [18].

65. A tal riguardo, occorre ricordare che, per poter essere qualificata come aiuto di Stato ai sensi dell'articolo 107, paragrafo 1, TFUE, una misura deve soddisfare quattro condizioni cumulative. In primo luogo, deve trattarsi di un intervento dello Stato o effettuato mediante risorse statali. In secondo luogo, tale intervento deve essere idoneo a incidere sugli scambi tra gli Stati membri. In terzo luogo, esso deve concedere un vantaggio selettivo al suo beneficiario. In quarto luogo, esso deve falsare o minacciare di falsare la concorrenza [19].

66. Nel caso di mercati non ancora aperti alla concorrenza, se è vero che un aiuto di Stato può, in linea di principio, essere considerato esistente, giacché può essere dimostrato che al momento della sua attuazione non costituiva un aiuto, precisamente a causa dell'assenza di liberalizzazione in tali mercati, la Corte ha già dichiarato che una siffatta assenza di liberalizzazione non esclude necessariamente che taluni aiuti di Stato siano idonei ad incidere sugli scambi tra Stati membri e possano falsare o minacciare di falsare la concorrenza [20].

67. Quindi, il fatto che il mercato del cabotaggio marittimo di cui alla causa in esame sia stato liberalizzato per via regolamentare solo molto tempo dopo l'erogazione delle sovvenzioni controverse [21] non permette di escludere che esse costituissero aiuti che soddisfacevano le condizioni sopra richiamate.

17 V., da ultimo, sentenza del 16 gennaio 2018, EDF/Commissione (T-747/15, EU:T:2018:6, punto 369), attualmente oggetto di un'impugnazione pendente dinanzi alla Corte (causa C-221/18 P).

18 V. punto 146 della sentenza Alzetta.

19 V., in particolare, sentenze del 21 dicembre 2016, Commissione/Hansestadt Lübeck (C-524/14 P, EU:C:2016:971, punto 40); del 21 dicembre 2016, Commissione/World Duty Free Group SA e a. (C-20/15 P e C-21/15 P, EU:C:2016:981, punto 53), nonché del 27 giugno 2017, Congregación de Escuelas Pías Provincia Betania (C-74/16, EU:C:2017:496, punto 38).

20 V., in tal senso, sentenza del 10 giugno 2010, Fallimento Traghetti del Mediterraneo (C-140/09, EU:C:2010:335, punto 49).

21 Il regolamento (CEE) n. 3577/92 del Consiglio del 7 dicembre 1992, concernente l'applicazione del principio della libera prestazione dei servizi ai trasporti marittimi fra Stati membri (cabotaggio marittimo) (GU 1992, L 364, pag. 7), ha liberalizzato i servizi di trasporto marittimo a partire dal 1º gennaio 1993. L'articolo 6, paragrafo 2, di tale regolamento prevedeva segnatamente che i servizi di cabotaggio fra le isole del Mediterraneo fossero temporaneamente esentati dall'applicazione di detto regolamento fino al 1º gennaio 1999.

68. In particolare, come risulta dal punto 50 della sentenza emessa nella causa Fallimento Traghetti del Mediterraneo, non può escludersi, da un lato, che la Tirrenia fosse in concorrenza con imprese di altri Stati membri sulle linee interne di cui trattasi, e, dall'altro, che essa si trovasse in una situazione di concorrenza con simili imprese su linee internazionali. Non può neppure essere escluso che, in assenza di una contabilità separata per le sue diverse attività, vi sia stato un rischio di sovvenzioni incrociate, vale a dire, nella fattispecie, un rischio che gli introiti ricavati dalla sua attività di cabotaggio beneficiante delle sovvenzioni controverse nel procedimento principale fossero utilizzati a vantaggio di attività da essa svolte sulle predette linee internazionali [22].

69. Come peraltro menzionato dal giudice del rinvio, da una serie di cause concernenti le imprese del Gruppo Tirrenia di Navigazione, sfociate nelle sentenze del 10 maggio 2005, Italia/Commissione (C-400/99, EU:C:2005:275), del 20 giugno 2007, Tirrenia di Navigazione e a./Commissione (T-246/99, non pubblicata, EU:T:2007:186) e del 4 marzo 2009, Tirrenia di Navigazione e a./Commissione (T-265/04, T-292/04 e T-504/04, non pubblicata, EU:T:2009:48), si evince che l'assenza di liberalizzazione formale del mercato del cabotaggio marittimo era irrilevante ai fini della qualificazione di alcune delle misure statali oggetto di siffatte cause come aiuti nuovi.

70. Di conseguenza, la circostanza che gli aiuti di Stato di cui trattasi fossero destinati a sostenere imprese in mercati non ancora liberalizzati non dispensava le autorità statali interessate dal rispetto delle disposizioni del Trattato relative agli aiuti di Stato nuovi.

71. Sempre che una misura nazionale rientri, al momento della sua attuazione, nella nozione di aiuto di Stato a motivo del fatto che essa soddisfa tutte le condizioni enunciate supra, e che sia pacifico, segnatamente, che essa è idonea ad incidere sugli scambi fra Stati membri e a falsare o a minacciare di falsare la concorrenza, tale misura non può – in linea di principio – essere qualificata come aiuto esistente solo a causa di una mancanza formale di liberalizzazione del mercato pertinente.

72. Nella specie, dal fascicolo sottoposto alla Corte consta che il giudice del rinvio ha verificato che le condizioni attinenti alla qualificazione delle sovvenzioni in questione come aiuti di Stato fossero soddisfatte. Con ogni probabilità, tale giudice ha fatto propria la valutazione della Corte d'appello di Genova, secondo cui il mercato interessato era, all'epoca dei fatti rilevanti, un mercato concorrenziale. Precisamente, dai punti 22 e 54 dell'ordinanza di rinvio risulta, in particolare, che, secondo il giudice del rinvio, le sovvenzioni concesse alla Tirrenia erano in grado di incidere sugli scambi fra Stati membri ed erano «potenzialmente idone[e] all'alterazione degli scambi e della libera concorrenza». Lo stesso giudice del rinvio ritiene dunque che tali sovvenzioni fossero idonee a falsare o a minacciare di falsare la concorrenza [23].

73. Di conseguenza, ai fini della risposta alla prima questione, si deve considerare che le sovvenzioni oggetto del procedimento principale non possono essere qualificate come aiuti di Stato esistenti a motivo della mera assenza formale di liberalizzazione, nella misura in cui è pacifico, da un lato, che tali aiuti erano in grado di incidere sugli scambi fra Stati membri e, dall'altro, che essi falsavano o minacciavano di falsare la concorrenza.

74. Pertanto, né l'articolo 1, lettera b), v), del regolamento n. 659/1999 né il principio elaborato dal Tribunale nella sentenza Alzetta mi sembrano applicabili al caso di specie.

22 Sentenza del 10 giugno 2010, Fallimento Traghetti del Mediterraneo (C-140/09, EU:C:2010:335, punti 49 e 50).

23 In udienza, la Repubblica italiana ha tuttavia affermato che non poteva parlarsi di distorsione della concorrenza sul mercato in questione; ciò sarebbe stato da essa specificamente contestato, mediante diverse censure, dinanzi al giudice del rinvio.

75. Condivido dunque pienamente la posizione della Commissione, secondo la quale, ai fini della risposta alla prima questione, si deve ritenere che le sovvenzioni oggetto del procedimento principale non possano essere qualificate come aiuti di Stato esistenti a motivo della mera assenza formale di liberalizzazione, nella misura in cui è pacifico, da un lato, che tali aiuti erano idonei ad incidere sugli scambi fra Stati membri e, dall'altro, che falsavano o minacciavano di falsare la concorrenza.

76. Alla luce di tutte le suesposte considerazioni, e senza che sia dunque necessario esaminare di seguito se le disposizioni del regolamento n. 659/1999 siano applicabili ratione temporis, alla prima questione è opportuno rispondere nel senso che, ai fini della qualificazione degli aiuti di Stato oggetto del procedimento principale come aiuti esistenti oppure come aiuti nuovi, non deve essere applicata né la regola contenuta all'articolo 1, lettera b), v), del regolamento n. 659/1999 né il principio elaborato nella sentenza Alzetta, secondo il quale gli aiuti erogati ad imprese operanti in un mercato non ancora liberalizzato dovrebbero essere considerati aiuti esistenti.

Sulla seconda questione pregiudiziale: applicabilità dell'articolo 1, lettera b), iv), del regolamento n. 659/1999 o dei principi del legittimo affidamento e della certezza del diritto

77. Con la seconda questione, il giudice del rinvio si chiede se, ai fini della qualificazione degli aiuti controversi nel procedimento principale come aiuti esistenti oppure nuovi, possa basarsi sull'articolo 1, lettera b), iv), del regolamento n. 659/1999, il quale definisce gli aiuti esistenti come «gli aiuti considerati aiuti esistenti ai sensi dell'articolo 15» di tale regolamento, oppure se debba piuttosto fare riferimento ai principi della tutela del legittimo affidamento e della certezza del diritto.

Sul possibile riferimento all'articolo 1, lettera b), iv), del regolamento n. 659/1999

78. Occorre rilevare che il procedimento principale riguarda un'azione con cui viene fatta valere la responsabilità dello Stato per violazione delle disposizioni applicabili in materia di aiuti di Stato, e in particolare del suo obbligo di previa notifica delle misure di aiuto ai sensi dell'articolo 108, paragrafo 3, TFUE. La ricorrente nel procedimento principale, impresa concorrente del beneficiario dell'aiuto, intende ottenere il risarcimento del danno che reputa di aver subito a causa della illegittima concessione delle sovvenzioni controverse.

79. Consta, inoltre, dal fascicolo sottoposto alla Corte, che la Commissione non ha adottato alcuna decisione relativa alla legittimità e alla compatibilità degli aiuti di Stato oggetto del procedimento principale (situazione di *stand-alone private enforcement*).

80. Tuttavia, come la Corte ha già avuto occasione di precisare nella sentenza Transalpine Ölleitung in Österreich, mentre le norme di natura procedurale contenute nel regolamento n. 659/1999 si applicano a tutti i procedimenti amministrativi in materia di aiuti di Stato pendenti dinanzi alla Commissione nel momento dell'entrata in vigore del medesimo regolamento, vale a dire il 16 aprile 1999, quest'ultimo non contiene, per contro, alcuna disposizione relativa ai poteri e agli obblighi dei giudici nazionali, che restano disciplinati dalle disposizioni del Trattato, come interpretate dalla Corte[24].

24 Sentenza del 5 ottobre 2006, Transalpine Ölleitung in Österreich (C-368/04, EU:C:2006:644, punti 34 e 35).

81. Secondo una giurisprudenza consolidata, infatti, nell'ambito del controllo del rispetto da parte degli Stati membri degli obblighi ad essi incombenti in forza degli articoli 107 e 108 TFUE, i giudici nazionali e la Commissione hanno ruoli complementari e distinti. Mentre la valutazione della compatibilità di misure di aiuto con il mercato comune rientra nella competenza esclusiva della Commissione, che agisce sotto il controllo dei giudici comunitari, i giudici nazionali provvedono alla salvaguardia dei diritti dei singoli in caso di inadempimento dell'obbligo di previa notifica degli aiuti di Stato alla Commissione previsto adesso dall'articolo 108, paragrafo 3, TFUE [25].

82. Nell'esercizio delle loro funzioni di salvaguardia dei diritti dei singoli, i giudici nazionali godono di una certa indipendenza e autonomia rispetto all'intervento della Commissione.

83. Ciò avviene, segnatamente, quando essi sono chiamati a statuire su domande, proposte dai concorrenti delle imprese beneficiarie di misure di aiuto, intese ad ottenere il risarcimento dei danni asseritamente arrecati dalla illegittima concessione di tali misure.

84. Pertanto, la possibilità di chiedere il risarcimento dei danni è, in linea di principio, indipendente da qualsiasi procedura d'indagine parallela condotta dalla Commissione sull'aiuto di cui trattasi.

85. A tal riguardo, la Corte ha già considerato, a più riprese, che l'avvio da parte della Commissione del procedimento di indagine formale degli aiuti di Stato non può dispensare i giudici nazionali dal loro obbligo di salvaguardare i diritti dei singoli di fronte ad un'eventuale violazione dell'articolo 108, paragrafo 3, TFUE [26].

86. Analogamente, occorre ricordare, per quanto attiene al livello di autonomia dei giudici nazionali, che, salvo pregiudicare l'efficacia diretta dell'articolo 108, paragrafo 3, ultima frase, TFUE e trascurare gli interessi dei singoli che tali giudici sono chiamati a tutelare, una decisione della Commissione che dichiara un aiuto non notificato compatibile con il mercato interno non ha l'effetto di sanare, a posteriori, gli atti di esecuzione che sono invalidi per il fatto di essere stati adottati in violazione del divieto sancito da tale disposizione. Qualsiasi altra interpretazione condurrebbe a favorire l'inosservanza, da parte dello Stato membro interessato, della disposizione suddetta e svuoterebbe quest'ultima del suo effetto utile [27].

87. Pertanto, qualora un ricorrente possa dimostrare dinanzi al giudice nazionale di avere subito un danno a causa dell'attuazione prematura dell'aiuto e, più specificamente, del vantaggio concorrenziale illegittimo che ne ha tratto il beneficiario, la domanda di risarcimento del danno può essere accolta anche laddove, al momento in cui il giudice nazionale statuisce sulla domanda, la Commissione abbia già approvato l'aiuto in questione.

88. Tale conclusione si applica, mutatis mutandis, alla situazione in cui, come nella specie, la Commissione non abbia adottato una decisione che si pronunciasse espressamente sulla legittimità delle misure di aiuto in questione. Così come una decisione che riconosce la compatibilità di aiuti illegali successivamente alla loro concessione non ha come conseguenza quella di sanare a posteriori gli atti di esecuzione di tali aiuti – che erano originariamente invalidi nella misura in cui erano stati adottati in violazione degli obblighi di notifica e di sospensione (*standstill*) previsti dal Trattato –, la mancata adozione di una decisione da parte della Commissione su misure di aiuti non può, a fortiori, avere come effetto quello di sanare, per effetto del tempo, siffatte misure.

25 V. sentenza del 5 ottobre 2006, Transalpine Ölleitung in Österreich (C-368/04, EU:C:2006:644, punti 37 e 38 e la giurisprudenza ivi citata).

26 V., segnatamente, sentenze dell'11 luglio 1996, SFEI e a. (C-39/94, EU:C:1996:285, punto 44), e del 21 novembre 2013, Deutsche Lufthansa (C-284/12, EU:C:2013:755, punto 32).

27 V. sentenze del 21 novembre 1991, Fédération nationale du commerce extérieur des produits alimentaires e Syndicat national des négociants et transformateurs de saumon (C-354/90, EU:C:1991:440, punto 16); del 21 ottobre 2003, van Calster e a. (C-261/01 e C-262/01, EU:C:2003:571, punto 63), e del 5 ottobre 2006, Transalpine Ölleitung in Österreich (C-368/04, EU:C:2006:644, punto 41).

89. In tale contesto, e alla luce, segnatamente, del ruolo svolto dai giudici nazionali quando sono investiti di simili azioni di risarcimento dei danni in casi di «stand-alone» nonché del livello di indipendenza di tali giudici rispetto alla Commissione, risulta che la nozione di aiuti esistenti ai sensi dell'articolo 1, lettera b), iv), del regolamento n. 659/1999 è intimamente connessa alle norme in materia di prescrizione definita all'articolo 15 di tale regolamento, norme che si riferiscono, come emerge dal paragrafo 1 di quest'ultimo articolo, ai «poteri della Commissione per quanto riguarda il recupero degli aiuti».

90. Tale nozione, come definita all'articolo 1, lettera b), iv), del regolamento n. 659/1999, designa ogni aiuto per il quale sia scaduto il termine di prescrizione di 10 anni al quale sono soggetti i poteri specifici della Commissione riguardanti il recupero degli aiuti. Tale norma sulla prescrizione mira ad assicurare che qualsiasi decisione della Commissione venga adottata entro un termine ragionevole, pena la sua idoneità a far sorgere un legittimo affidamento in capo alle persone interessate [28].

91. La scadenza del termine di prescrizione di 10 anni di cui all'articolo 15, paragrafo 1, del regolamento n. 659/1999 si limita a circoscrivere nel tempo i poteri della Commissione riguardanti il recupero degli aiuti illegali. La limitazione soggettiva del potere di azione sospensiva prevista al paragrafo 2 di tale articolo indica, a mio avviso chiaramente, che il termine in questione definisce unicamente i limiti temporali dei poteri di recupero degli aiuti illegali da parte della Commissione [29].

92. Per contro, siffatta limitazione temporale dei poteri della Commissione non incide sulla possibilità dei giudici nazionali di constatare che un aiuto è illegale. Il fatto che l'aiuto possa divenire un aiuto esistente in forza dell'articolo 15, paragrafo 3, del regolamento n. 659/1999 non sana l'illegittimità commessa dallo Stato a causa dell'omessa notificazione.

93. In altri termini, la scadenza del termine di prescrizione non può avere come effetto quello di istituire una sanatoria assoluta e retroattiva degli aiuti di Stato interessati trasformandoli in aiuti esistenti, con la conseguente soppressione a posteriori del fondamento giuridico di un ricorso proposto nei confronti dello Stato membro di cui trattasi da parte di singoli e di concorrenti danneggiati dalla concessione dell'aiuto illegale.

94. Qualsiasi diversa interpretazione equivarrebbe a ridurre la portata dell'obbligo di notifica delle misure di aiuto gravante sugli Stati membri [30] e, in tal modo, a svuotare l'articolo 108, paragrafo 3, TFUE del suo effetto utile.

95. Ciò comporterebbe, inoltre, un pregiudizio dei diritti dei singoli che sono anche beneficiari e destinatari immediati della protezione conferita da tale disposizione. Non sussiste, a mio parere, alcuna ragione per la quale i singoli che siano stati eventualmente danneggiati dalla concessione di aiuti illegali, nella misura in cui questi ultimi hanno generato, a danno dei medesimi, una distorsione della concorrenza, debbano vedere le loro azioni di risarcimento dei danni compromesse in conseguenza dell'inerzia o della mancata adozione di una decisione da parte della Commissione con riferimento alle medesime misure.

28 V., segnatamente, sentenza del 24 novembre 1987, RSV/Commissione (223/85, EU:C:1987:502, punto 17).

29 V., segnatamente, sentenza del 30 aprile 2002, Government of Gibraltar/Commissione (T-195/01 e T-207/01, EU:T:2002:111, punto 130).

30 V., in tal senso, sentenze del 21 ottobre 2003, van Calster e a. (C-261/01 e C-262/01, EU:C:2003:571, punto 60); del 5 ottobre 2006, Transalpine Ölleitung in Österreich (C-368/04, EU:C:2006:644, punti 41 e 42), e del 12 febbraio 2008, CELF e ministre de la Culture et de la Communication (C-199/06, EU:C:2008:79, punto 40).

96. Nella specie, il fatto di qualificare le misure in esame come aiuti esistenti in forza dell'articolo 1, lettera b), iv), del regolamento n. 659/1999, avrebbe come effetto quello di ridurre l'efficacia del controllo giurisdizionale sulle misure di aiuti di Stato concessi illegittimamente alla Tirrenia, in tal modo pregiudicando le legittime aspettative della FTDM, che ha esperito un ricorso per risarcimento nei confronti dello Stato italiano facendo affidamento sui principi e sugli orientamenti che costituivano l'acquis comunitario all'epoca in cui gli aiuti di Stato sono stati versati.

97. Nel caso in esame, le sovvenzioni annuali di cui la Tirrenia ha beneficiato dal 1976 al 1980 costituivano aiuti di Stato che devono essere qualificati come aiuti nuovi. In quanto aiuti nuovi, la Repubblica italiana avrebbe dovuto notificarli prima di darvi esecuzione, ai sensi dell'articolo 93, paragrafo 3, del Trattato CE (divenuto articolo 108, paragrafo 3, TFUE). Orbene, poiché tale notifica preliminare non è stata eseguita, gli aiuti di cui la Tirrenia ha beneficiato dal 1976 al 1980 dovevano essere qualificati come aiuti di Stato illegali.

98. La circostanza che l'aiuto possa divenire un aiuto esistente in forza dell'articolo 15, paragrafo 3, del regolamento n. 659/1999 non rimedierebbe all'illegittimità commessa in occasione dell'attuazione dell'aiuto.

99. Le sole norme sulla prescrizione eventualmente applicabili dinanzi al giudice nazionale sono quelle risultanti dal diritto nazionale, interpretate alla luce dei principi di effettività e di equivalenza [31].

100. In tale contesto, è necessaria un'ultima precisazione in merito all'invocabilità delle disposizioni del regolamento n. 659/1999 dinanzi al giudice nazionale.

101. Il giudice del rinvio, infatti, ha ritenuto che la Corte abbia già considerato, nella sentenza del 16 aprile 2015, Trapeza Eurobank Ergasias (C-690/13, EU:C:2015:235), che il regolamento n. 659/1999 sia segnatamente applicabile ai fini della valutazione, da parte di un giudice nazionale, della questione se gli aiuti di Stato interessati siano stati effettivamente aiuti esistenti, anche in una situazione in cui gli aiuti sono stati concessi prima dell'entrata in vigore di tale regolamento.

102. Ebbene, si osserva che, in tale causa, la Corte era segnatamente investita della questione se, laddove taluni privilegi, come quelli esaminati in detta causa, rientrino nell'ambito di applicazione di tale disposizione, lo Stato membro che li ha istituiti sia tenuto a seguire la procedura di controllo preventivo prevista dall'articolo 88, paragrafo 3, CE (divenuto articolo 108, paragrafo 3, TFUE) relativa agli aiuti nuovi. La causa sfociata in tale sentenza non riguardava un'azione di risarcimento dei danni, bensì l'eventuale disapplicazione delle disposizioni nazionali che istituivano privilegi potenzialmente incompatibili con le norme del diritto degli aiuti di Stato.

103. Non è pertanto possibile fondarsi su tale giurisprudenza per far valere l'opponibilità, nell'ambito dell'esame della domanda risarcitoria di cui al caso di specie, della definizione contenuta all'articolo 1, lettera b), iv), del regolamento n. 659/1999.

104. Dall'insieme delle suesposte considerazioni consta che la definizione di aiuto esistente figurante all'articolo 1, lettera b), iv), del regolamento n. 659/1999 non è applicabile a una situazione come quella di cui trattasi nel procedimento principale. In altri termini, le disposizioni del Trattato FUE in materia di aiuti di Stato ostano a che la scadenza del termine di prescrizione in materia di recupero degli aiuti previsto all'articolo 15 del regolamento n. 659/1999 impedisca di far valere dinanzi al giudice nazionale la responsabilità dello Stato per violazione dell'obbligo di previa notifica di cui all'articolo 108, paragrafo 3, TFUE.

31 V., per analogia, sentenza del 24 marzo 2009, Danske Slagterier (C-445/06, EU:C:2009:178, punti da 31 a 46).

105. Resta ancora da esaminare, come richiesto dal giudice del rinvio nella seconda parte della seconda questione, se, ed eventualmente in che misura, le autorità italiane possano far valere, nell'ambito dell'azione risarcitoria proposta nei loro confronti, i principi del legittimo affidamento e della certezza del diritto.

Sull'invocabilità dei principi del legittimo affidamento e della certezza del diritto

106. Nel caso in esame, in assenza di una decisione della Commissione relativa alle sovvenzioni controverse, spetterà al giudice del rinvio stabilire, collocandosi alla data in cui lo Stato ha deciso di concedere tali sovvenzioni, se, alla luce delle sole circostanze che caratterizzano il procedimento principale, gli aiuti in questione debbano essere qualificati come aiuti esistenti o come aiuti nuovi e, in quest'ultima ipotesi, dichiarare se tali aiuti siano illegali o meno.

107. Qualora dovesse essere confermato che le misure di aiuto controverse sono state accordate in violazione dell'obbligo, in linea di principio assoluto e incondizionato, di previa notifica, ritengo che le autorità statali in questione non potrebbero far valere i principi del legittimo affidamento e della certezza del diritto per sottrarsi ai loro obblighi nell'ambito di un'azione risarcitoria proposta da un'impresa concorrente del beneficiario degli aiuti.

108. Per quanto riguarda, anzitutto, il principio del legittimo affidamento, è sufficiente ricordare che il diritto di avvalersene, il quale si estende, fondamentalmente, a qualsiasi soggetto nei cui confronti *un'istituzione* abbia ingenerato fondate aspettative, è inconferente nella specie, poiché non esistono precise rassicurazioni fornite da quest'ultima.

109. In ogni caso, secondo una giurisprudenza costante, la tutela del legittimo affidamento non può essere invocata da un soggetto che abbia commesso una violazione della normativa vigente [32]. È altresì pacifico che le imprese beneficiarie di un aiuto possono, in via di principio, fare legittimo affidamento sulla regolarità dell'aiuto solamente laddove quest'ultimo sia stato concesso nel rispetto della procedura prevista all'articolo 108 TFUE. Tale conclusione è a maggior ragione valida nei confronti delle autorità statali che hanno concretamente concesso l'aiuto, le quali non potrebbero in alcun caso trarre vantaggio dall'inerzia o dalla mancata adozione di una decisione da parte della Commissione in relazione a detto aiuto [33].

110. Tali autorità non possono neppure far valere il principio della certezza del diritto.

111. È vero che la Corte ha dichiarato che, anche in mancanza del termine di prescrizione fissato dal legislatore dell'Unione, la fondamentale esigenza della certezza del diritto osta a che la Commissione possa ritardare indefinitamente l'esercizio dei suoi poteri [34]. A tal riguardo, un ritardo della Commissione nel decidere che un aiuto è illegale e che dev'essere eliminato e recuperato da uno Stato membro può, in talune circostanze, giustificare nei *beneficiari* di detto aiuto un legittimo affidamento tale da impedire alla Commissione di intimare a detto Stato membro di ordinare la restituzione di tale aiuto [35].

32 V., in tal senso, sentenza del 14 luglio 2005, ThyssenKrupp/Commissione (C-65/02 P e C-73/02 P, EU:C:2005:454, punto 41).

33 V., segnatamente, sentenza del 15 dicembre 2005, Unicredito Italiano (C-148/04, EU:C:2005:774, punto 104 e la giurisprudenza ivi citata).

34 V. sentenze del 14 luglio 1972, Geigy/Commissione (52/69, EU:C:1972:73, punti 20 e 21); del 24 settembre 2002, Falck e Acciaierie di Bolzano/Commissione (C-74/00 P e C-75/00 P, EU:C:2002:524, punti 140 e 141), e del 22 aprile 2008, Commissione/Salzgitter (C-408/04 P, EU:C:2008:236, punto 100).

35 V. sentenza del 24 novembre 1987, RSV/Commissione (223/85, EU:C:1987:502, punto 17).

112. Tuttavia, oltre al fatto che tale giurisprudenza era destinata a salvaguardare il legittimo affidamento del beneficiario dell'aiuto giurisprudenza che, in linea di principio, è inconferente nell'ambito di un'azione di risarcimento del danno diretta nei confronti delle autorità statali erogatrici dell'aiuto – essa si riferiva a circostanze eccezionali [36], le quali non mi sembrano presentare somiglianze con la situazione oggetto del procedimento principale.

113. In definitiva, mi sembra che, se è vero che il principio della certezza del diritto può, eventualmente, venire in rilievo nel caso in cui lo Stato interessato abbia debitamente notificato le misure di aiuto che intende attuare, ciò non vale nel caso in cui detto Stato non abbia ottemperato all'obbligo di previa notifica ai sensi dell'articolo 108, paragrafo 3, TFUE, proprio quando potevano essere nutriti dubbi ragionevoli sulla legittimità di tali misure sotto il profilo del diritto degli aiuti di Stato.

114. Di conseguenza, né il principio del legittimo affidamento – che non può, in ogni caso, essere fatto valere da un soggetto che ha commesso una violazione della normativa vigente – né il principio della certezza del diritto – che non può essere applicato in una situazione di omessa notifica, da parte delle autorità nazionali competenti, di misure di aiuti nuovi – vengono in soccorso della posizione sostenuta dalle autorità italiane.

115. Si suggerisce pertanto di rispondere alla seconda questione pregiudiziale dichiarando che l'articolo 1, lettera b), iv), del regolamento n. 659/1999 non è applicabile ad una situazione come quella di cui trattasi nel procedimento principale. Inoltre, dato che gli aiuti oggetto del procedimento principale non sono stati concessi nel rispetto dell'obbligo di notifica degli aiuti di Stato alla Commissione, lo Stato membro non può invocare i principi della tutela del legittimo affidamento e della certezza del diritto per sottrarsi all'obbligo di restituzione nell'ambito di un'azione di risarcimento dei danni.

Conclusione

116. Alla luce delle considerazioni che precedono, propongo alla Corte di rispondere nei seguenti termini alle questioni sollevate dalla Corte suprema di cassazione (Italia):

1) Né l'articolo 1, lettera b), v), del regolamento (CE) n. 659/1999 del Consiglio del 22 marzo 1999, recante modalità di applicazione dell'articolo [108 TFUE], né la regola elaborata al punto 143 della sentenza del 15 giugno 2000, Alzetta e a./Commissione (T-298/97, T-312/97, T-313/97, T-315/97, da T-600/97 a T-607/97, T-1/98, da T-3/98 a T-6/98 e T-23/98, EU:T:2000:151) si applicano ad una misura nazionale costitutiva di un aiuto di Stato ai sensi dell'articolo 107, paragrafo 1, TFUE, qualora, al momento della sua attuazione, una siffatta misura fosse idonea ad incidere sugli scambi fra Stati membri e ad influire sul gioco della concorrenza.

2) L'articolo 1, lettera b), iv), del regolamento n. 659/1999, non è applicabile ad una situazione come quella di cui trattasi nel procedimento principale. In altri termini, le disposizioni del Trattato FUE in materia di aiuti di Stato ostano a che la scadenza del termine di prescrizione in materia di recupero degli aiuti previsto all'articolo 15 del regolamento n. 659/1999 impedisca di far valere dinanzi al giudice nazionale la responsabilità dello Stato per violazione dell'obbligo di previa notifica di cui all'articolo 108, paragrafo 3, TFUE. Inoltre, dato che gli aiuti oggetto del procedimento principale non sono stati concessi nel rispetto dell'obbligo di notifica degli aiuti di Stato alla Commissione di cui all'articolo 108, paragrafo 3, TFUE, lo Stato membro non può

36 La misura in questione riguardava un settore che, da parecchi anni, fruiva di aiuti di Stato autorizzati dalla Commissione ed era destinata a far fronte alle maggiori spese per un'operazione che aveva già fruito di un aiuto autorizzato [sentenza del 28 gennaio 2003, Germania/Commissione (C-334/99, EU:C:2003:55, punto 44)].

invocare i principi della tutela del legittimo affidamento e della certezza del diritto per negare la responsabilità nell'ambito di un'azione di risarcimento dei danni esperita da singoli facendo valere la violazione del diritto dell'Unione.