

SENTENZA DELLA CORTE (Prima Sezione)

23 gennaio 2019 (*)

«Rinvio pregiudiziale – Aiuti di Stato – Aiuti esistenti e aiuti nuovi – Qualificazione – Regolamento (CE) n. 659/1999 – Articolo 1, lettera b), iv) e v) – Principi della certezza del diritto e della tutela del legittimo affidamento – Applicabilità – Sovvenzioni concesse prima della liberalizzazione di un mercato inizialmente chiuso alla concorrenza – Azione di risarcimento danni proposta avverso lo Stato membro da un concorrente della società beneficiaria»

Nella causa C-387/17,

avente ad oggetto una domanda di pronuncia pregiudiziale proposta alla Corte, ai sensi dell'articolo 267 TFUE, dalla Corte suprema di cassazione (Italia), con ordinanza del 10 aprile 2017, pervenuta in cancelleria il 28 giugno 2017, nel procedimento

Presidenza del Consiglio dei Ministri

contro

Fallimento Traghetti del Mediterraneo SpA,

LA CORTE (Prima Sezione),

composta da R. Silva de Lapuerta, vicepresidente della Corte, facente funzione di presidente della Prima Sezione, A. Arabadjiev (relatore), E. Regan, C.G. Fernlund e S. Rodin, giudici,

avvocato generale: N. Wahl

cancelliere: R. Schiano, amministratore

vista la fase scritta del procedimento e in seguito all'udienza del 7 giugno 2018,

considerate le osservazioni presentate:

- per la Fallimento Traghetti del Mediterraneo SpA, da M. Contaldi, P. Canepa, V. Roppo e S. Sardano, avvocati;
- per il governo italiano, da G. Palmieri, in qualità di agente, assistita da G. De Bellis, avvocato dello Stato;
- per il governo francese, da J. Bousin, P. Dodeller, D. Colas e R. Coesme, in qualità di agenti;
- per la Commissione europea, da P. Stancanelli e D. Recchia, in qualità di agenti,

sentite le conclusioni dell'avvocato generale, presentate all'udienza del 13 settembre 2018,

ha pronunciato la seguente

Sentenza

- 1 La domanda di pronuncia pregiudiziale verte sull'interpretazione dell'articolo 1, lettera b), iv) e v), del regolamento (CE) n. 659/1999 del Consiglio, del 22 marzo 1999, recante modalità di applicazione dell'articolo [108 TFUE] (GU 1999, L 83, pag. 1), dell'articolo 93, paragrafo 3, del Trattato CEE (divenuto, in seguito a modifica, articolo 88, paragrafo 3, CE, a sua volta divenuto articolo 108, paragrafo 3, TFUE), nonché dei principi della certezza del diritto e della tutela del legittimo affidamento.
- 2 Tale domanda è stata presentata nell'ambito di una controversia tra la Presidenza del Consiglio dei Ministri (Italia) e la Fallimento Traghetti del Mediterraneo SpA (in prosieguo: la «FTDM»), avente ad oggetto una domanda di risarcimento del danno che detta società avrebbe subito a causa della concessione, durante gli anni dal 1976 al 1980, di sovvenzioni a favore della Tirrenia di Navigazione SpA (in prosieguo: la «Tirrenia»), impresa concorrente della FTDM.

Contesto normativo

Diritto dell'Unione

- 3 L'articolo 1 del regolamento n. 659/1999, intitolato «Definizioni», 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;

(...))».
- 4 L'articolo 15 del medesimo regolamento, intitolato «Periodo limite», enunciava 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».

Diritto italiano

5 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 - Ristrutturazione dei servizi marittimi di preminente interesse nazionale (GURI n. 336, del 24 dicembre 1974; in prosieguo: la «legge n. 684»).

6 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.

(...)».

7 Ai sensi dell'articolo 8 della legge n. 684:

«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».

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

«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».

9 A termini 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».

10 L'articolo 19 della legge n. 684 prevede quanto segue:

«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 per cento dell'importo globale indicato nel precedente articolo 18».

11 L'articolo 7 del decreto del Presidente della Repubblica del 1° giugno 1979, n. 501 (GURI n. 285, del 18 ottobre 1979), adottato ai fini dell'esecuzione della legge n. 684, precisa che gli acconti previsti dall'articolo 19 della suddetta legge sono corrisposti alle società che forniscono servizi di preminente interesse nazionale fino alla data di registrazione, da parte della Corte dei conti (Italia), dei provvedimenti relativi alla stipulazione delle nuove convenzioni.

Procedimento principale e questioni pregiudiziali

12 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), la FTDM e la Tirrenia sono due imprese di trasporto marittimo che, negli anni '70 del secolo scorso, effettuavano regolari collegamenti marittimi dell'Italia continentale con la Sardegna e la Sicilia.

13 Nel 1981 la FTDM ha convenuto in giudizio la Tirrenia dinanzi al Tribunale di Napoli (Italia), al fine di ottenere il risarcimento del danno che asseriva di avere subito a causa della politica di prezzi bassi praticata da quest'ultima fra il 1976 e il 1980. La FTDM sosteneva che la Tirrenia aveva abusato della propria posizione dominante sul mercato interessato, praticando tariffe notevolmente inferiori al prezzo di costo grazie al versamento di sovvenzioni pubbliche avvenuto in violazione del diritto dell'Unione.

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

15 Il ricorso per cassazione proposto avverso tale sentenza dal curatore fallimentare della FTDM, società nel frattempo messa in liquidazione, è stato respinto con sentenza della Corte suprema di cassazione (Italia) del 19 aprile 2000, la quale, fra l'altro, non ha accolto la domanda della ricorrente in cassazione di sottoporre alla Corte talune questioni pregiudiziali vertenti sulla compatibilità con il diritto dell'Unione della legge n. 684, motivando che la soluzione adottata dai giudici di merito rispettava le disposizioni pertinenti ed era conforme alla giurisprudenza della Corte.

16 Con atto di citazione del 15 aprile 2002, il curatore fallimentare della FTDM ha convenuto in giudizio la Repubblica italiana dinanzi al Tribunale di Genova (Italia), al fine di far dichiarare la responsabilità di tale Stato sotto diversi profili: quello dello Stato-Legislatore, per aver concesso aiuti in base alla legge n. 684, incompatibili con il Trattato CEE; 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 avere ommesso di informare la Corte suprema di cassazione dell'apertura di una procedura di infrazione, dinanzi alla Commissione europea, in relazione a tale legge, non ottemperando, così, agli obblighi di leale cooperazione con le istituzioni europee.

- 17 Nel suo atto di citazione, la FDTM chiedeva la condanna dello Stato italiano a corrisponderle la somma di EUR 9 240 000 a titolo di risarcimento per i danni subiti.
- 18 Il 14 aprile 2003, il Tribunale di Genova (Italia) ha investito la Corte di una domanda di pronuncia pregiudiziale. Quest'ultima ha dato luogo alla sentenza del 13 giugno 2006, *Traghetti del Mediterraneo* (C-173/03, EU:C:2006:391).
- 19 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 ordinato, con separata ordinanza, la prosecuzione del giudizio ai fini della statuizione sulla domanda di risarcimento dei danni derivanti da tale illecito. È a tale stadio della procedura che detto giudice, interrogandosi sull'interpretazione del diritto dell'Unione in materia di aiuti di Stato, ha nuovamente adito la Corte.
- 20 Con sentenza del 10 giugno 2010, *Fallimento Traghetti del Mediterraneo* (C-140/09, EU:C:2010:335), la Corte ha dichiarato che «[i]l 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».
- 21 Con decisione del 30 luglio 2012, il Tribunale di Genova ha condannato la Presidenza del Consiglio dei Ministri 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 del danno subito da quest'ultima a causa dell'illecito commesso dallo Stato-Giudice.
- 22 La Presidenza del Consiglio dei Ministri, in via principale, e la FTDM, in via incidentale, hanno proposto appello avverso siffatta decisione.
- 23 Con sentenza del 24 luglio 2014, la Corte d'appello di Genova (Italia) ha dichiarato la nullità della suddetta sentenza e ha statuito sul merito della causa.
- 24 Tale giudice, respingendo al contempo le domande risarcitorie della FTDM fondate sulla responsabilità dello Stato italiano nella sua qualità di Stato-Giudice e di Stato-Amministratore, ha accolto quella fondata sulla sua responsabilità nella qualità di Stato-Legislatore, a causa dell'adozione, da parte del Parlamento italiano, della legge n. 684. Di conseguenza, essa ha condannato detto Stato a pagare alla FTDM la somma di EUR 2 330 355,78, oltre alla rivalutazione monetaria e agli interessi legali, a titolo di risarcimento del danno subito da tale società.
- 25 La Corte d'appello di Genova ha considerato, in particolare, che le sovvenzioni concesse alla Tirrenia fossero state idonee ad incidere sugli scambi tra Stati membri giacché, «per motivi di prossimità geografica, sulle rotte servite da Tirrenia avrebbero potuto operare vettori di Stati membri (in particolare [il Regno di Spagna] e la [Repubblica francese]), i quali, però, si sarebbero trovati in condizioni scoraggianti rispetto alla predetta».

- 26 Detto giudice ha altresì dichiarato che la presenza di operatori di altri Stati membri sulle linee servite dalla Tirrenia era stata constatata dalla Commissione nella sua decisione 2001/851/CEE, del 21 giugno 2001, relativa agli aiuti di Stato corrisposti dall'Italia alla compagnia marittima Tirrenia di Navigazione (GU 2001, L 318, pag. 9).
- 27 Inoltre, detto giudice ha affermato che, considerati il valore ingente delle sovvenzioni erogate negli anni in questione, pari a circa 400 miliardi di lire italiane (ITL) e la circostanza che la Tirrenia operasse anche su tratte internazionali, tali sovvenzioni venivano ad integrare anche il regime vietato delle cosiddette sovvenzioni incrociate.
- 28 In tale contesto, la Corte d'appello di Genova ha ritenuto che le sovvenzioni oggetto del procedimento principale, in quanto non anteriori all'entrata in vigore del Trattato CEE, dovevano essere considerate come aiuti nuovi, soggetti all'obbligo di notifica ai sensi dell'articolo 93, paragrafo 3, del Trattato CEE, cosicché, in assenza di una siffatta notifica, sussisteva una violazione del diritto dell'Unione.
- 29 Avverso siffatta sentenza, la Presidenza del Consiglio dei Ministri ha proposto ricorso per cassazione dinanzi al giudice del rinvio, facendo valere, in particolare, che le sovvenzioni concesse alla Tirrenia erano state erroneamente qualificate come aiuti nuovi e non come aiuti esistenti.
- 30 Il giudice del rinvio osserva, innanzitutto, che, ai fini della qualificazione giuridica come «aiuto esistente» oppure come «aiuto nuovo» di un aiuto di Stato concesso nell'ambito di un mercato non liberalizzato, come quello di cui trattasi nel procedimento principale, occorre esaminare l'applicabilità *ratione temporis* dell'articolo 1, lettera b), v), del regolamento n. 659/1999 nonché il suo ambito di applicazione.
- 31 Tale giudice sottolinea, poi, l'importanza di una delle caratteristiche del mercato interessato, 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), il Tribunale di primo grado delle Comunità europee abbia elaborato un principio 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, e aggiunge che detto principio è stato confermato dalla Corte 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 delle sovvenzioni oggetto del procedimento principale come aiuti esistenti oppure come aiuti nuovi, occorrerebbe altresì esaminare l'ambito di applicazione di detto principio.
- 32 Il giudice del rinvio osserva altresì che, tuttavia, da una serie di cause concernenti le imprese del Gruppo Tirrenia di Navigazione, sfociate nella sentenza della Corte del 10 maggio 2005, *Italia/Commissione* (C-400/99, EU:C:2005:275), e nelle sentenze del Tribunale 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), risulta che l'assenza di liberalizzazione del mercato del cabotaggio marittimo è stata giudicata irrilevante ai fini della qualificazione di alcune delle misure oggetto di siffatte cause come aiuti esistenti.
- 33 Infine, il giudice del rinvio s'interroga in merito all'applicabilità dell'articolo 1, lettera b), iv), del regolamento n. 659/1999, in combinato disposto con l'articolo 15 di tale regolamento, a sovvenzioni concesse prima dell'entrata in vigore di detto regolamento. Secondo tale giudice, dalla sentenza del 16 aprile 2015, *Trapeza Eurobank Ergasias*

(C-690/13, EU:C:2015:235) emerge che tali disposizioni potrebbero essere applicabili ai fatti anteriori all'entrata in vigore del medesimo regolamento.

34 Alla luce di ciò, 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'articolo 1, lettera b), v), del regolamento [n. 659/1999], 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 con la 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, punto 143)], confermata, per la statuizione che interessa in questa sede, dalla Corte con la sentenza del 29 aprile 2004, [Italia/Commissione (C-298/00 P, EU:C:2004:240, punti da 66 a 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'articolo 92, paragrafo 1, del Trattato [CEE, divenuto articolo 87, paragrafo 1, CE, a sua volta divenuto articolo 107, paragrafo 1, TFUE], 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'articolo 1, lettera b), iv), del medesimo regolamento [n. 659/1999], 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 principî, ripetutamente affermati dalla stessa CGUE, di tutela del legittimo affidamento e della certezza del diritto».

Sulle questioni pregiudiziali

Sulla prima questione

35 Con la prima questione il giudice del rinvio chiede, in sostanza, se sovvenzioni concesse a un'impresa prima della data di liberalizzazione del mercato interessato, come quelle di cui trattasi nel procedimento principale, possano essere qualificate come aiuti esistenti per il solo fatto che, al momento della loro concessione, tale mercato non era formalmente liberalizzato.

36 A tal riguardo occorre ricordare che, secondo una giurisprudenza costante della Corte, la qualificazione di una misura nazionale come aiuto di Stato richiede che siano soddisfatte tutte le seguenti condizioni. In primo luogo, deve trattarsi di un intervento dello Stato o effettuato mediante risorse statali. In secondo luogo, tale intervento deve essere idoneo ad

incidere sugli scambi fra 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. (v. sentenza 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).

- 37 Ciò premesso, si deve verificare – in una situazione come quella di cui trattasi nel procedimento principale, in cui il mercato interessato non era ancora formalmente aperto alla concorrenza – se, al momento della loro concessione, le sovvenzioni controverse costituissero aiuti di Stato perché soddisfacevano le condizioni dell'incidenza sugli scambi tra Stati membri e della distorsione della concorrenza.
- 38 A tal riguardo, si deve rilevare che, 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 nel mercato interessato, la Corte ha già dichiarato che una siffatta assenza di liberalizzazione non esclude necessariamente che una misura d'aiuto sia idonea ad incidere sugli scambi tra Stati membri e falsi o minacci di falsare la concorrenza (v., in tal senso, sentenza del 10 giugno 2010, Fallimento Traghetti del Mediterraneo, C-140/09, EU:C:2010:335, punto 49).
- 39 Infatti, un aiuto di Stato può essere idoneo ad incidere sugli scambi fra gli Stati membri e a falsare o minacciare di falsare la concorrenza anche qualora il mercato interessato sia solo parzialmente aperto alla concorrenza.
- 40 È sufficiente che, al momento dell'attuazione di una misura di aiuto, sussista una situazione di concorrenza effettiva sul mercato interessato affinché un intervento dello Stato o effettuato mediante risorse statali sia idoneo ad incidere sugli scambi fra Stati membri e a falsare o minacciare di falsare la concorrenza.
- 41 Nel caso di specie, come osservato dall'avvocato generale al paragrafo 67 delle sue conclusioni, il fatto che il mercato del cabotaggio marittimo di cui al procedimento principale sia stato liberalizzato per via regolamentare solo molto tempo dopo la concessione delle sovvenzioni di cui è causa non permette di escludere che, prima di tale liberalizzazione, queste ultime costituissero aiuti di Stato che soddisfacevano le condizioni richiamate al punto 36 della presente sentenza.
- 42 A tale proposito, si deve ricordare che, come risulta dal punto 50 della sentenza del 10 giugno 2010, Fallimento Traghetti del Mediterraneo (C-140/09, EU:C:2010:335), non può escludersi, da un lato, che la Tirrenia fosse in concorrenza con imprese di altri Stati membri sulle linee interne interessate e, dall'altro, che essa si trovasse in una situazione di concorrenza con simili imprese su linee internazionali e che, in assenza di una contabilità separata per le sue diverse attività, vi sia stato un rischio di sovvenzioni incrociate, vale a dire 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.
- 43 In tal senso, dal fascicolo agli atti della Corte emerge che, sebbene il mercato interessato non fosse formalmente liberalizzato, risulta che detto mercato, all'epoca dei fatti di cui al procedimento principale, fosse un mercato concorrenziale e che le sovvenzioni concesse alla Tirrenia fossero idonee ad incidere sugli scambi fra Stati membri ed a falsare o minacciare di falsare la concorrenza.
- 44 Ciò posto, si deve considerare che, sempre che le sovvenzioni oggetto del procedimento principale rientrassero, al momento della loro concessione, nella nozione di «aiuto di Stato» poiché rispondevano a tutti i criteri a tal uopo necessari, in particolare che esse erano idonee

ad incidere sugli scambi tra Stati membri e a falsare o minacciare di falsare la concorrenza, ciò che spetta al giudice del rinvio verificare, tali misure non possono, in linea di principio, essere qualificate come aiuti esistenti unicamente a causa dell'assenza formale di liberalizzazione del mercato interessato.

- 45 Sulla scorta di tali considerazioni, alla prima questione occorre rispondere dichiarando che sovvenzioni concesse a un'impresa prima della data di liberalizzazione del mercato interessato, come quelle di cui trattasi nel procedimento principale, non possono essere qualificate come aiuti esistenti per il solo fatto che, al momento della loro concessione, tale mercato non era formalmente liberalizzato, sempre che tali sovvenzioni fossero idonee ad incidere sugli scambi tra Stati membri e falsassero o minacciassero di falsare la concorrenza, ciò che spetta al giudice del rinvio verificare.

Sulla seconda questione

- 46 Con la seconda questione il giudice del rinvio si chiede se, in una situazione come quella di cui trattasi nel procedimento principale, occorra, ai fini della qualificazione degli aiuti in causa come aiuti esistenti o come aiuti nuovi, applicare l'articolo 1, lettera b), iv), del regolamento n. 659/1999 oppure se ci si debba basare sui principî della tutela del legittimo affidamento e della certezza del diritto.
- 47 Per quanto riguarda, anzitutto, l'applicabilità dell'articolo 1, lettera b), iv), di tale regolamento, in una situazione come quella oggetto del procedimento principale, si deve, in primo luogo, rilevare che la nozione di «aiuti esistenti» contemplata in detta disposizione appare strettamente connessa al ruolo nonché alle funzioni e ai poteri specifici conferiti alla Commissione nell'ambito del sistema di controllo degli aiuti di Stato.
- 48 A tal riguardo, va ricordato che, ai sensi della disposizione in argomento, per aiuti esistenti s'intendono gli aiuti considerati aiuti esistenti ai sensi dell'articolo 15 del regolamento n. 659/1999.
- 49 In forza dell'articolo 15, paragrafo 3, di questo regolamento, ogni aiuto per il quale sia scaduto il termine di prescrizione di dieci anni è considerato un aiuto esistente.
- 50 A sua volta, l'articolo 15, paragrafo 2, del medesimo regolamento prevede che qualsiasi azione intrapresa dalla Commissione o da uno Stato membro, che agisca su richiesta della Commissione, nei confronti dell'aiuto illegittimo interrompe detto termine e che ogni interruzione fa ripartire il termine da zero.
- 51 Dalla formulazione di tali disposizioni risulta che la qualificazione di un aiuto di Stato come aiuto esistente, ai sensi dell'articolo 1, lettera b), iv), dello stesso regolamento, dipende, in linea di principio, dalla circostanza che la Commissione abbia intrapreso o meno azioni nei confronti dell'aiuto in argomento entro il termine di prescrizione.
- 52 Inoltre, secondo il disposto dell'articolo 15, paragrafo 1, del regolamento n. 659/1999, sono i poteri della Commissione relativi al recupero degli aiuti di Stato ad essere soggetti ad un termine di prescrizione di dieci anni.
- 53 In secondo luogo, si deve sottolineare che, nell'ambito del sistema di controllo degli aiuti di Stato, i giudici nazionali svolgono un ruolo particolare e godono di un certo livello di indipendenza rispetto alla Commissione, in particolare quando sono investiti di un'azione di risarcimento danni, in assenza di decisioni da parte della Commissione.

- 54 A tal riguardo, secondo una giurisprudenza costante della Corte, l'attuazione di tale sistema di controllo spetta, da un lato, alla Commissione e, dall'altro, ai giudici nazionali, fermo restando che i loro rispettivi ruoli sono complementari ma distinti (sentenza del 21 novembre 2013, *Deutsche Lufthansa*, C-284/12, EU:C:2013:755, punto 27 e giurisprudenza ivi citata).
- 55 Più precisamente, 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 dell'Unione, mentre 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 dall'articolo 93, paragrafo 3, del Trattato CEE (v., in tal senso, sentenza del 5 ottobre 2006, *Transalpine Ölleitung in Österreich*, C-368/04, EU:C:2006:644, punto 38).
- 56 Nell'adempire alla loro missione, i giudici nazionali possono esser chiamati ad accogliere talune domande di risarcimento dei danni causati dall'aiuto di Stato illegittimo ai concorrenti del soggetto che ne beneficia.
- 57 Infatti, come sostanzialmente rilevato dall'avvocato generale ai paragrafi 82 e 84 delle conclusioni, nell'ambito di siffatte azioni di risarcimento danni, tali giudici godono, nell'esercizio delle loro funzioni di salvaguardia dei diritti dei singoli, di una certa indipendenza rispetto all'intervento della Commissione, cosicché 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.
- 58 A tal riguardo, per giurisprudenza costante della Corte, l'avvio da parte della Commissione del procedimento di indagine formale concernente gli aiuti di Stato non può dispensare i giudici nazionali dal loro obbligo di salvaguardare i diritti dei singoli a fronte di un'eventuale violazione dell'articolo 93, paragrafo 3, del Trattato CEE (sentenza del 21 novembre 2013, *Deutsche Lufthansa*, C-284/12, EU:C:2013:755, punto 32).
- 59 Analogamente, occorre ricordare, per quanto attiene al livello di indipendenza dei giudici nazionali, che, salvo pregiudicare l'efficacia diretta dell'articolo 93, paragrafo 3, ultimo periodo, del Trattato CEE 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 della sua efficacia pratica (sentenza del 5 ottobre 2006, *Transalpine Ölleitung in Österreich*, C-368/04, EU:C:2006:644, punto 41 e giurisprudenza ivi citata).
- 60 Pertanto, qualora un ricorrente riesca a dimostrare dinanzi al giudice nazionale di avere subito un danno a causa dell'attuazione prematura di un aiuto di Stato e, più specificamente, a causa del vantaggio temporale illegittimo che ne ha tratto il beneficiario, l'azione di risarcimento danni può, in linea di principio, essere accolta anche qualora, al momento in cui il giudice nazionale statuisce sulla domanda, la Commissione abbia già approvato l'aiuto in questione.
- 61 Dalle considerazioni esposte ai punti da 47 a 60 della presente sentenza risulta che, tenuto conto del ruolo svolto dai giudici nazionali nel sistema di controllo degli aiuti di Stato nonché del loro livello di indipendenza rispetto alla Commissione, in particolare quando sono investiti di un'azione di risarcimento danni in assenza di decisioni da parte della Commissione, si deve ritenere, come rilevato dall'avvocato generale al paragrafo 91 delle

conclusioni, che la scadenza del termine di prescrizione di dieci anni di cui all'articolo 15, paragrafo 1, del regolamento n. 659/1999 si limita a circoscrivere nel tempo i poteri della Commissione in materia di recupero degli aiuti di Stato.

- 62 Pertanto, la scadenza del termine di prescrizione di cui all'articolo 15, paragrafo 1, del regolamento n. 659/1999 non può avere per effetto di sanare retroattivamente aiuti di Stato inficiati da illegittimità, per il solo fatto che essi divengono aiuti esistenti ai sensi dell'articolo 1, lettera b), v), e, in tal modo, di privare di ogni fondamento giuridico un ricorso per risarcimento danni proposto contro lo Stato membro interessato da privati e da concorrenti danneggiati dalla concessione dell'aiuto illegittimo.
- 63 Qualsiasi diversa interpretazione equivarrebbe a sminuire la portata dell'obbligo di notifica delle misure di aiuto gravante sugli Stati membri e, in tal modo, a svuotare l'articolo 93, paragrafo 3, del Trattato CEE della sua efficacia pratica, quando invece, in particolare, tale disposizione non fa alcun riferimento al ruolo e alle funzioni e ai poteri specifici della Commissione.
- 64 Per quanto riguarda i dubbi espressi dal giudice del rinvio, con riferimento alla sentenza del 16 aprile 2015, Trapeza Eurobank Ergasias (C-690/13, EU:C:2015:235), in merito all'applicabilità dell'articolo 1, lettera b), iv), del regolamento n. 659/1999 ai fini della qualificazione delle sovvenzioni di cui è causa nel procedimento principale come aiuti esistenti oppure come aiuti nuovi, si deve sottolineare che – come osservato dall'avvocato generale al paragrafo 102 delle sue conclusioni – il caso che ha dato luogo a tale sentenza non riguardava un'azione di risarcimento danni, bensì la questione se le disposizioni nazionali istitutive di privilegi potenzialmente incompatibili con le norme del diritto dell'Unione in materia di aiuti di Stato fossero o meno assoggettate alla notifica ai sensi dell'articolo 88, paragrafo 3, CE e, in caso affermativo, se tali disposizioni dovessero restare inapplicate.
- 65 Non è pertanto possibile fondarsi su tale giurisprudenza per sostenere che la definizione della nozione di «aiuto esistente» di cui all'articolo 1, lettera b), iv), del regolamento n. 659/1999 sia applicabile nell'ambito di un'azione di risarcimento danni come quella di cui trattasi nel procedimento principale.
- 66 Inoltre, si deve ricordare che, nella misura in cui il regolamento n. 659/1999 contiene norme di natura procedurale che si applicano a tutti i procedimenti amministrativi in materia di aiuti di Stato pendenti dinanzi alla Commissione, quest'ultimo codifica e legittima la prassi della Commissione in materia di esame degli aiuti di Stato e non contiene alcuna disposizione relativa ai poteri e agli obblighi dei giudici nazionali, che restano disciplinati dalle disposizioni del Trattato, come interpretate dalla Corte (v., in tal senso, sentenza del 5 ottobre 2006, Transalpine Ölleitung in Österreich, C-368/04, EU:C:2006:644, punti 34 e 35).
- 67 Dalle suesposte considerazioni consta che la definizione della nozione di «aiuto esistente» di cui all'articolo 1, lettera b), iv), del regolamento n. 659/1999 non è applicabile a una situazione come quella considerata nel procedimento principale.
- 68 Per quanto riguarda, poi, l'invocabilità del principio della tutela del legittimo affidamento, occorre rilevare che non può avvalersi di detto principio un soggetto che abbia commesso una violazione del diritto vigente (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).
- 69 Siffatta constatazione – come osservato dall'avvocato generale al paragrafo 109 delle sue conclusioni – è a maggior ragione valida nei confronti delle autorità statali che hanno

concesso un aiuto di Stato in violazione della procedura stabilita dall'articolo 93, paragrafo 3, del Trattato CEE.

- 70 Ne deriva che, nel caso in cui siano state concesse sovvenzioni in violazione dell'obbligo di previa notifica di cui all'articolo 93, paragrafo 3, del Trattato CEE, gli enti statali non possono avvalersi del principio della tutela del legittimo affidamento (v., in tal senso, sentenza del 15 dicembre 2005, Unicredito Italiano, C-148/04, EU:C:2005:774, punto 104).
- 71 Per quanto riguarda, infine, l'applicazione del principio della certezza del diritto in una situazione come quella considerata nel procedimento principale, si deve ricordare che i termini di prescrizione soddisfano, in linea generale, la funzione di garantire la certezza del diritto (sentenza del 13 giugno 2013, Unanimes e a., da C-671/11 a C-676/11, EU:C:2013:388, punto 31). Ebbene, per adempiere alla loro funzione di garantire la certezza del diritto, tali termini devono essere stabiliti in anticipo e qualunque applicazione «per analogia» di un termine di prescrizione deve essere sufficientemente prevedibile dal soggetto dell'ordinamento (v., in tal senso, sentenza del 5 maggio 2011, Ze Fu Fleischhandel e Vion Trading, C-201/10 e C-202/10, EU:C:2011:282, punto 32 nonché giurisprudenza ivi citata).
- 72 A tal riguardo, ed in assenza di una disciplina del diritto comunitario, spetta all'ordinamento giuridico interno di ciascuno Stato membro indicare i giudici competenti e fissare le procedure giurisdizionali destinate a garantire la tutela dei diritti che derivano ai singoli dal diritto comunitario purché, da una parte, tali modalità non siano meno favorevoli di quelle relative a diritti fondati sull'ordinamento nazionale (principio di equivalenza) e, dall'altra, non rendano impossibile o eccessivamente difficoltoso, in pratica, l'esercizio dei diritti garantiti dall'ordinamento comunitario (principio di effettività) (sentenza del 5 ottobre 2006, Transalpine Ölleitung in Österreich, C-368/04, EU:C:2006:644, punto 45).
- 73 Quindi, le sole norme sulla prescrizione applicabili nella fattispecie sono quelle risultanti dal diritto nazionale, interpretate alla luce dei principi di effettività e di equivalenza.
- 74 Alla luce di ciò, sarebbe contrario al principio della certezza del diritto applicare per analogia il termine di dieci anni previsto dall'articolo 15, paragrafo 1, del regolamento n. 659/1999 a un'azione di risarcimento danni proposta contro lo Stato membro interessato da parte di un concorrente della società beneficiaria degli aiuti di Stato.
- 75 Infatti, a un privato non può essere imposto un termine di prescrizione stabilito da una disposizione volta unicamente a circoscrivere nel tempo i poteri della Commissione in materia di recupero degli aiuti di Stato. La scadenza di un termine siffatto non può impedire di far valere dinanzi al giudice nazionale la responsabilità dello Stato per violazione dell'obbligo di previa notifica previsto all'articolo 93, paragrafo 3, del Trattato CEE.
- 76 In considerazione di quanto precede, alla seconda questione occorre rispondere dichiarando che l'articolo 1, lettera b), iv), del regolamento n. 659/1999 dev'essere interpretato nel senso che esso non è applicabile a una situazione come quella di cui trattasi nel procedimento principale. Dato che le sovvenzioni oggetto del procedimento principale sono state concesse in violazione dell'obbligo di previa notifica stabilito dall'articolo 93 del Trattato CEE, gli enti statali non possono avvalersi del principio della tutela del legittimo affidamento. In una situazione come quella di cui trattasi nel procedimento principale, in cui un'azione di risarcimento danni contro lo Stato membro è proposta da un concorrente della società beneficiaria, il principio della certezza del diritto non consente d'imporre al ricorrente, mediante un'applicazione per analogia, un termine di prescrizione come quello stabilito all'articolo 15, paragrafo 1, di detto regolamento.

Sulle spese

- 77 Nei confronti delle parti nel procedimento principale la presente causa costituisce un incidente sollevato dinanzi al giudice nazionale, cui spetta quindi statuire sulle spese. Le spese sostenute da altri soggetti per presentare osservazioni alla Corte non possono dar luogo a rifusione.

Per questi motivi, la Corte (Prima Sezione) dichiara:

- 1) **Sovvenzioni concesse a un'impresa prima della data di liberalizzazione del mercato interessato, come quelle di cui trattasi nel procedimento principale, non possono essere qualificate come aiuti esistenti per il solo fatto che, al momento della loro concessione, tale mercato non era formalmente liberalizzato, sempre che tali sovvenzioni fossero idonee ad incidere sugli scambi tra Stati membri e falsassero o minacciassero di falsare la concorrenza, elementi che spetta al giudice del rinvio verificare.**
- 2) **L'articolo 1, lettera b), iv), del regolamento (CE) n. 659/1999 del Consiglio, del 22 marzo 1999, recante modalità di applicazione dell'articolo [108 TFUE], dev'essere interpretato nel senso che esso non è applicabile a una situazione come quella di cui trattasi nel procedimento principale. Dato che le sovvenzioni oggetto del procedimento principale sono state concesse in violazione dell'obbligo di previa notifica stabilito dall'articolo 93 del Trattato CEE, gli enti statali non possono avvalersi del principio della tutela del legittimo affidamento. In una situazione come quella di cui trattasi nel procedimento principale, in cui un'azione di risarcimento danni contro lo Stato membro è proposta da un concorrente della società beneficiaria, il principio della certezza del diritto non consente d'imporre al ricorrente, mediante un'applicazione per analogia, un termine di prescrizione come quello stabilito all'articolo 15, paragrafo 1, di detto regolamento.**

Silva de Lapuerta

Arabadjiev

Regan

Fernlund

Rodin

Così deciso e pronunciato a Lussemburgo il 23 gennaio 2019.

Il cancelliere

Il presidente

A. Calot Escobar

K. Lenaerts

* [Lingua processuale: l'italiano.](#)