

IT

IT

IT

COMUNICAZIONE DELLA COMMISSIONE

relativa all'applicazione della legislazione in materia di aiuti di Stato da parte dei giudici nazionali

1. INTRODUZIONE

1. Nel 2005 la Commissione ha adottato un itinerario di riforma degli aiuti di Stato, denominato il Piano di azione nel settore degli aiuti di Stato¹ ("il piano di azione") al fine di migliorare l'efficacia, la trasparenza, la credibilità e la prevedibilità del sistema comunitario degli aiuti di Stato. Basato sul principio "aiuti di Stato meno numerosi e più mirati", l'obiettivo centrale del Piano consiste nell'incoraggiare gli Stati membri a ridurre i loro livelli complessivi di aiuto, riorientando le risorse destinate agli aiuti di Stato verso obiettivi orizzontali di interesse comune. In tale contesto la Commissione ha ribadito il suo impegno ad adottare un approccio rigoroso nei confronti degli aiuti di Stato illegittimi e incompatibili. Il Piano ha evidenziato la necessità di un'applicazione e di un controllo più mirati in relazione agli aiuti di Stato concessi dagli Stati membri e ha sottolineato che i ricorsi dei privati dinanzi ai giudici nazionali potrebbero rafforzare la disciplina nel settore degli aiuti di Stato².
2. Prima di adottare il Piano succitato, la Commissione aveva già esaminato il ruolo dei giudici nazionali nella Comunicazione della Commissione relativa alla cooperazione tra giudici nazionali e Commissione in materia di aiuti di Stato, pubblicata nel 1995³ ("la Comunicazione sulla cooperazione del 1995"). Detta Comunicazione ha introdotto meccanismi di cooperazione e di scambio di informazioni tra la Commissione e le autorità giudiziarie nazionali.
3. Nel 2006 la Commissione ha ordinato uno studio sull'applicazione a livello nazionale della legislazione in materia di aiuti di Stato⁴ ("lo studio sull'applicazione della legislazione") per disporre di un'analisi dettagliata dei ricorsi proposti dai singoli nei vari Stati membri per fare applicare la normativa comunitaria sugli aiuti di Stato. Lo studio in questione ha concluso che tra il 1999 e il 2006 il numero di ricorsi promossi in materia di aiuti di Stato a livello di Stati membri è aumentato considerevolmente⁵.
4. Tuttavia esso ha anche rivelato che un gran numero dei procedimenti legali, a livello di Stato membro, non era volto a ridurre l'effetto anticoncorrenziale degli illegittimi aiuti di Stato sotesi. Ciò era dovuto al fatto che quasi due terzi delle sentenze analizzate riguardavano azioni intentate da contribuenti che richiedevano uno sgravio

¹ Piano d'azione nel settore degli aiuti di Stato: Aiuti di Stato meno numerosi e più mirati: itinerario di riforma degli aiuti di Stato 2005-2009, COM(2005)107 def.

² Piano di azione per gli aiuti di Stato, punti 55 e 56.

³ GU C 312 del 23.11.1995, pag. 8.

⁴ Disponibile sul sito:

http://ec.europa.eu/comm/competition/state_aid/studies_reports/studies_reports.html.

⁵ Lo studio copriva unicamente l'UE-15.

Un aumento totale da 116 a 357 casi.

da un onere fiscale che reputavano discriminatorio⁶, nonché da azioni promosse da beneficiari per contestare il recupero di aiuti di Stato illegittimi e incompatibili⁷ (N.d.T.). Il numero di ricorsi proposti per assicurare il rispetto delle norme in materia di aiuti di Stato era relativamente ridotto: azioni intentate da concorrenti contro un'autorità nazionale per danni, recupero e/o misure ingiuntive ai sensi dell'articolo 88, paragrafo 3, del trattato CE rappresentavano soltanto il 19% delle sentenze analizzate, mentre le azioni intentate da concorrenti direttamente contro i beneficiari degli aiuti rappresentavano soltanto il 6% delle sentenze.

5. Benché, come evidenziato nello Studio sull'applicazione della legislazione, il ricorso effettivamente proposto da soggetti privati dinanzi ai giudici nazionali abbia finora avuto soltanto un ruolo piuttosto limitato nel settore degli aiuti di Stato, la Commissione ritiene che tali azioni possano essere di notevole beneficio per la politica degli aiuti di Stato. I procedimenti intentati dinanzi alle giurisdizioni nazionali consentono ai terzi di trattare e di risolvere molti problemi connessi con gli aiuti di Stato direttamente a livello nazionale. Inoltre, sulla base della giurisprudenza della Corte di giustizia, i giudici nazionali possono offrire ai ricorrenti rimedi molto efficaci in caso di violazione delle norme sugli aiuti di Stato, il che a sua volta può contribuire a una maggiore disciplina complessiva nel campo degli aiuti di Stato.
6. Lo scopo principale della presente Comunicazione è quindi di informare i giudici nazionali e i potenziali ricorrenti dei rimedi disponibili in caso di violazione delle norme sugli aiuti di Stato e di fornire loro orientamenti sull'applicazione pratica di dette norme. Inoltre, la Commissione si prefigge di rafforzare la cooperazione con i giudici nazionali promuovendo strumenti più pratici per sostenerli e destinati a facilitare il loro lavoro quotidiano.
7. La presente Comunicazione sostituisce la Comunicazione sulla cooperazione del 1995 e lascia impregiudicata l'interpretazione da parte delle corti della Comunità delle disposizioni applicabili del trattato. Informazioni aggiuntive destinate ai giudici nazionali saranno messe a disposizione sul sito web della Commissione.

2. RUOLO DEI GIUDICI NAZIONALI NELL'APPLICAZIONE DELLA LEGISLAZIONE IN MATERIA DI AIUTI DI STATO

2.1. Aspetti generali

2.1.1. Identificazione degli aiuti di Stato

8. La prima questione che i giudici nazionali e i potenziali ricorrenti si trovano ad affrontare allorché applicano gli articoli 87 e 88 del trattato CE consiste nello stabilire se la misura in questione effettivamente costituisca aiuto di Stato ai sensi del trattato.

⁶ 51% di tutte le sentenze.

⁷ 12% di tutte le sentenze.

N.d.T. Nella presente Comunicazione i termini *unlawful* e *unlawfulness* sono tradotti "illegittimo" e "illegittimità", diversamente dal regolamento (CE) n. 659/199 del Consiglio e da successive comunicazioni della Commissione in cui sono stati tradotti "illegale" e "illegalità".

9. L'articolo 87, paragrafo 1, del trattato CE concerne "nella misura in cui incidano sugli scambi tra Stati membri, gli aiuti concessi dagli Stati, ovvero mediante risorse statali, sotto qualsiasi forma che, favorendo talune imprese o talune produzioni, falsino o minaccino di falsare la concorrenza".
10. La Corte di giustizia ha esplicitamente affermato che, al pari della Commissione, i giudici nazionali possono trovarsi ad interpretare la nozione di aiuto di Stato⁸.
11. Questa nozione non si limita alle sovvenzioni⁹. Essa comprende, tra l'altro, le concessioni fiscali e gli investimenti di fondi pubblici effettuati in circostanze in cui un investitore privato non avrebbe apportato il suo sostegno¹⁰. A questo riguardo è irrilevante se l'aiuto sia stato concesso direttamente dallo Stato o da enti pubblici o privati che esso istituisca o designi per amministrare l'aiuto stesso¹¹. Inoltre, affinché un sostegno pubblico sia classificato aiuto di Stato è necessario che l'aiuto favorisca talune imprese oppure la produzione di determinati beni ("selettività") contrariamente alle misure generali, cui non si applica l'articolo 87, paragrafo 1, del trattato CE¹². Inoltre l'aiuto deve falsare o minacciare di falsare la concorrenza e incidere sugli scambi tra Stati membri. Tali condizioni in generale sussistono quando l'aiuto rafforza la posizione concorrenziale del beneficiario rispetto ai suoi concorrenti¹³.
12. La giurisprudenza delle corti della Comunità¹⁴ e le decisioni adottate dalla Commissione hanno spesso trattato la questione della qualificazione di aiuto di Stato di determinate misure. Inoltre, la Commissione ha pubblicato orientamenti dettagliati su una serie di temi complessi, tra cui l'applicazione del principio dell'investitore privato¹⁵, le circostanze in base alle quali le garanzie statali devono essere considerate aiuto di Stato¹⁶, il trattamento delle vendite di terreni pubblici¹⁷, aiuti

⁸ Causa 78/76, *Steinike & Weinlig*, Racc. 1997, pag. 595, punto 14 della motivazione; causa C-39/94, *SFEI e altri*, Racc. 1996, parte I, pag. 3547, punto 49; e causa C-368/04, *Transalpine Ölleitung in Österreich*, Racc. 2006, parte I, pag. 9957, punto 39.

⁹ Causa C-308/01 *GIL Insurance e altri*, Racc. 2004, parte I, pag. 3565, punto 69. Causa C-387/92, *Banco Exterior de España contro Ayuntamiento de Valencia*, Racc.1994 parte I, pag. 877, punto 13; causa C-295/97 *Piaggio*, Racc. 1999, parte I pag. 3735, punto 34.

¹⁰ Cfr. Conclusioni dell'Avvocato Generale Jacobs nelle cause riunite C-278/92, C-279/92 and C-280/92, *Spagna contro Commissione*, Racc. 1994, parte I, pag. 4103, punto 28: "È erogato un aiuto statale ogni volta che uno Stato membro mette a disposizione di un'impresa fondi che nel naturale corso degli eventi un investitore privato, che applichi criteri commerciali ordinari senza tener conto di fattori sociali, politici o filantropici, non avrebbe fornito".

¹¹ Causa 290/83, *Commissione contro Francia*, Racc. 1985, parte I, pag. 439, punto 14.

¹² Un'analisi chiara di tale distinzione figura nelle Conclusioni dell'Avvocato Generale Darmon nelle cause riunite C-72/91 e C-73/91, *Sloman Neptun contro Bodo Ziesemer*, Racc. 1993, parte I, pag. 887;

¹³ Cause riunite C-393/04 e C-41/05, *Air Liquide*, Racc. 2006, parte I, pag. 5293, punti 33-36; Causa C-222/04, *Cassa di Risparmio di Firenze e altri.*, Racc. 2006, parte I, pag. 289, punti 139-141; causa C-310/99, *Italia contro Commissione*, Racc. 2002, parte I, pag. 2289, punti 84 - 86;

¹⁴ Un buon esempio è costituito dalla causa *Altmark* presso la Corte di Giustizia Europea, causa 280/00, *Altmark Trans GmbH and Regierungspräsidium Magdeburg contro Nahverkehrsgesellschaft Altmark GmbH*, Racc. 2003, parte I, pag. 07747.

¹⁵ **[Citazione da aggiungere].**

¹⁶ Comunicazione della Commissione sull'applicazione dell'articolo 87 e 88 del trattato CE agli aiuti di Stato concessi sotto forma di garanzie, disponibile sul sito:

http://ec.europa.eu/comm/competition/state_aid/reform/reform.cfm

¹⁷ Comunicazione della Commissione relativa agli elementi di aiuto di Stato connessi alle vendite di terreni e fabbricati da parte di pubbliche autorità (GU C 209 del 10.07.1997, pag. 3).

inferiori alla soglia "de minimis"¹⁸, l'assicurazione del credito all'esportazione¹⁹, la tassazione diretta delle imprese²⁰ e gli investimenti in capitale di rischio²¹, e gli aiuti di Stato alla ricerca, sviluppo e all'innovazione²². La giurisprudenza, gli orientamenti e le decisioni della Commissione possono fornire un valido aiuto ai giudici nazionali e ai potenziali ricorrenti riguardo alla nozione di aiuto di Stato.

13. Qualora nutrano dubbi sull'esistenza di un aiuto di Stato, i giudici nazionali possono chiedere il parere della Commissione in base alla sezione 3 della presente Comunicazione. Ciò non pregiudica la possibilità e/o l'obbligo del giudice nazionale di domandare alla Corte di giustizia di pronunciarsi in via pregiudiziale sulla questione ai sensi dell'articolo 234 del trattato CE.

2.1.2. *La clausola sospensiva*

14. Ai sensi dell'articolo 88, paragrafo 3, del trattato CE, lo Stato membro interessato non può dare esecuzione alle misure di aiuto di Stato progettate prima della decisione finale della Commissione (clausola sospensiva):

*"Alla Commissione sono comunicati, in tempo utile perché presenti le sue osservazioni, i progetti diretti a istituire o modificare aiuti. Se ritiene che un progetto non sia compatibile con il mercato comune a norma dell'articolo 87, la Commissione inizia senza indugio la procedura prevista dal paragrafo 2. Lo Stato membro interessato non può dare esecuzione alle misure progettate prima che tale procedura abbia condotto a una decisione finale."*²³

15. Tuttavia esiste una serie di circostanze in cui all'aiuto di Stato può essere legittimamente data esecuzione senza l'autorizzazione preliminare della Commissione, più precisamente:

- È il caso principalmente che ricorre quando la misura in questione rientra in un regolamento di esenzione per categoria adottato nel quadro del regolamento CE

¹⁸ Regolamento (CE) n. 1998/2006 della Commissione del 15 dicembre 2006, relativo all'applicazione degli articoli 87 e 88 del trattato agli aiuti d'importanza minore ("de minimis") (GU L 379 del 28.12.2006, pag. 5); Regolamento (CE) n. 875/2007 della Commissione del 24 luglio 2007, relativo all'applicazione degli articoli 87 e 88 del trattato CE agli aiuti de minimis nel settore della pesca e recante modifica del regolamento (CE) n. 1860/2004. (GU L 193 del 25.7.2007, pag. 6); e Regolamento (CE) n. 1535/2007 della Commissione del 20 dicembre 2007, relativo all'applicazione degli articoli 87 e 88 del trattato CE agli aiuti de minimis nel settore della produzione dei prodotti agricoli.

¹⁹ Comunicazione della Commissione agli Stati membri a norma dell'articolo 93, paragrafo 1, del trattato CE, sull'applicazione degli articoli 92 e 93 del trattato all'assicurazione del credito all'esportazione a breve termine (GU C 281 del 17.9.1997, pag. 4), quale modificata da ultimo dalla comunicazione della Commissione agli Stati membri recante modifica alla comunicazione a norma dell'articolo 93, paragrafo 1, del trattato CE, sull'applicazione degli articoli 92 e 93 del trattato all'assicurazione del credito all'esportazione a breve termine (GU C 325, 22.12.2005, pag. 22).

²⁰ Comunicazione della Commissione sull'applicazione delle norme relative agli aiuti di Stato alle misure di tassazione diretta delle imprese (GU C 384 del 10.12.1998, pag. 3).

²¹ Orientamenti comunitari sugli aiuti di Stato destinati a promuovere gli investimenti in capitale di rischio nelle piccole e medie imprese (GU C 194 del 18.8.2006, pag. 2)

²² Disciplina comunitaria per gli aiuti di Stato alla ricerca e sviluppo GU C 323 del 30.12.2006, pag. 1.

²³ La clausola di sospensione è ribadita all'articolo 3 del regolamento CE n.659/1999 del Consiglio del 22 marzo 1999, recante modalità di applicazione dell'articolo 93 del trattato CE (GU L 83 del 27.03.1999, pag. 1) (il regolamento di procedura).

n. 994/98 del Consiglio²⁴ (il regolamento di autorizzazione). Se una misura soddisfa tutti i requisiti stabiliti in un regolamento di esenzione per categoria, lo Stato membro non è tenuto a notificare la misura di aiuto prospettata e la clausola di sospensione non si applica. Basandosi sul regolamento di autorizzazione, la Commissione ha inizialmente adottato vari regolamenti di esenzione per categoria²⁵, alcuni dei quali, nel frattempo, sono stati sostituiti dal regolamento generale di esenzione per categoria²⁶.

- Analogamente, la clausola di sospensione non si applica quando l'aiuto è concesso in base a un regime che esisteva prima dell'adesione dello Stato membro all'Unione europea (aiuto esistente) oppure in base a un regime precedentemente approvato dalla Commissione (aiuto approvato)²⁷.

16. I procedimenti intentati dinanzi a un giudice nazionale per questioni concernenti gli aiuti di Stato a volte riguardano l'applicabilità di un regolamento di esenzione per categoria e/o un regime di aiuti esistente oppure approvato. Quando si tratti dell'applicabilità di un regolamento di esenzione per categoria, il giudice nazionale può unicamente valutare se siano soddisfatte tutte le condizioni stabilite dal regolamento. Se tale non è il caso non può valutare la compatibilità della misura di aiuto laddove ne sia richiesto, dato che questa valutazione è di esclusiva responsabilità della Commissione²⁸.

17. Qualora il giudice nazionale debba determinare se la misura rientri in un regime di aiuti autorizzato, può soltanto verificare se siano soddisfatte tutte le condizioni della decisione di autorizzazione. Se le questioni sollevate a livello nazionale riguardano la

²⁴ Regolamento (CE) n. 994/98 del Consiglio del 7 maggio 1998, sull'applicazione degli articoli 92 e 93 del trattato che istituisce la Comunità europea a determinate categorie di aiuti di Stato orizzontali (GU L 142 del 14.05.1998, pag.1)

²⁵ Regolamento (CE) n. 68/2001 della Commissione del 12 gennaio 2001, relativo all'applicazione degli articoli 87 e 88 del trattato CE agli aiuti destinati alla formazione (GU L 10 del 13.1.2001, pag. 20); regolamento (CE) n. 70/2001 della Commissione del 12 gennaio 2001, relativo all'applicazione degli articoli 87 e 88 del trattato CE agli aiuti di Stato a favore delle piccole e medie imprese (GU L 10 del 13.1.2001, pag. 33); regolamento (CE) n. 2204/2002 della Commissione del 12 dicembre 2002, relativo all'applicazione degli articoli 87 e 88 del trattato CE agli aiuti di Stato a favore dell'occupazione (GU L 337 del 13.12.2002, pag. 3); regolamento (CE) n. 1628/2006 della Commissione del 24 ottobre 2006, relativo all'applicazione degli articoli 87 e 88 del trattato agli aiuti di Stato per investimenti a finalità regionale (GU L 302 dell' 1.11.2006, pag. 29). I regolamenti di esenzione per categoria a favore delle PMI, della formazione e dell'occupazione sono stati prorogati fino al 30 giugno 2008 con regolamento CE n. 1976/2006 della Commissione del 20 dicembre 2006, che modifica i regolamenti (CE) n. 2204/2002, (CE) n. 70/2001 e (CE) n. 68/2001 per quanto riguarda la proroga dei periodi di applicazione (GU L 368 del 23.12.2006, pag. 85). Regolamenti di esenzione per categoria specifici si applicano nei settori della pesca e dell'agricoltura: cfr. Regolamento (CE) n. 736/2008 della Commissione del 22 luglio relativo all'applicazione degli articoli 87 e 88 del trattato agli aiuti di Stato a favore delle piccole e medie imprese attive nel settore della produzione, trasformazione e commercializzazione dei prodotti della pesca (GU L 201 del 30.7.2008, pag. 16); regolamento (CE) n. 1857/2006 della Commissione, del 15 dicembre 2006, relativo all'applicazione degli articoli 87 e 88 del trattato agli aiuti di Stato a favore delle piccole e medie imprese attive nella produzione di prodotti agricoli e recante modifica del regolamento (CE) n. 70/2001 (GU L 358 del 16.12.2006, pag.3).

²⁶ Regolamento (CE) della Commissione n. 800/2008, del 6 agosto 2008, relativo all'applicazione degli articoli 87 e 88 del trattato, che dichiara talune categorie di aiuti compatibili con il mercato comune (GU L 214/3 del 6.8.2008, pag.3).

²⁷ Ciò non si applica qualora il regime stesso preveda il requisito della notifica individuale per la durata di determinati tipi di aiuto.

²⁸ Cfr. il punto 20.

validità di una decisione della Commissione, il giudice nazionale deve sottoporre in principio al riguardo una questione pregiudiziale alla Corte di Giustizia²⁹. Conformemente al principio della certezza del diritto quale interpretato dalla Corte di giustizia europea, anche la possibilità di contestare la validità della decisione sottesa della Commissione mediante domanda di pronunzia pregiudiziale viene meno qualora il ricorrente, pur potendo impugnare la decisione della Commissione dinanzi alle corti della Comunità ai sensi dell'articolo 230 del trattato CE, abbia omissis di farlo³⁰.

18. Ciò nonostante il giudice nazionale può chiedere alla Commissione un parere ai sensi della sezione 3 della presente Comunicazione se nutre dubbi sull'applicabilità di un regolamento di esenzione per categoria o di un regime di aiuti esistente approvato.

2.1.3. Ruoli rispettivamente della Commissione e dei giudici nazionali

19. La Corte di giustizia europea ha ripetutamente confermato che sia i giudici nazionali che la Commissione svolgono ruoli essenziali, ma distinti nel contesto dell'applicazione delle norme in materia di aiuti di Stato³¹.
20. Il ruolo principale svolto dalla Commissione consiste nell'esaminare la compatibilità delle misure di aiuto proposte con il mercato comune sulla base dei criteri enunciati all'articolo 87, paragrafi 2 e 3 del trattato CE. La valutazione della compatibilità è competenza esclusiva della Commissione, salvo il riesame da parte delle corti della Comunità. Secondo giurisprudenza consolidata della Corte di giustizia, i giudici nazionali non hanno il potere di dichiarare che una misura di aiuto di Stato è compatibile con l'articolo 87, paragrafo 2 oppure 3, del trattato CE³².
21. Il ruolo svolto dal giudice nazionale dipende dalla misura di aiuto in questione e dal fatto se sia o meno debitamente notificata e approvata dalla Commissione.
- I giudici nazionali sono spesso chiamati a intervenire in casi in cui un'autorità nazionale³³ ha concesso un aiuto senza rispettare la clausola di sospensione. Tale situazione può sorgere o perché l'aiuto non era stato affatto notificato oppure perché l'autorità vi ha dato esecuzione prima dell'approvazione della misura da

²⁹ Causa T-330/94, *Salt Union contro Commissione*, Racc. 1996, parte II, pag. 1475, punto 39.

³⁰ Causa C-188/92, *TWD Textilwerke Deggendorf contro Germania*, Racc. 1994, parte I, pag. 833, punti 17, 25 e 26 e conclusioni dell'Avvocato generale Kokott nella causa C-333/07, *Regie Networks*, pendente, punto 36; cfr. inoltre la causa C-239/99, *Nachi*, Racc. 2001, parte I, pag. 1197, punto 37. Cause riunite da C-346/03 a C-529/03, *Atzeni e altri*, Racc. 2006, parte I, pag. 1875, punto 31. e causa C-232/05, *Commissione contro Francia*, ('Scott'), Racc. 2006, parte I, pag. 10071, punto 59.

³¹ Causa C-368/04, *Transalpine Ölleitung in Österreich*, citata sopra alla nota 8, punto 37; cause riunite C-261/01 e C-262/01, *Van Calster e Cleeren*, Racc. 2003, parte I, pag. 12249, punto 74 e causa C-39/94, *SFEI e altri*, citata alla nota 8, punto 41.

³² Causa C-199/06, *CELF e Ministre de la Culture et de la Communication*, sentenza del 12 febbraio 2008, non ancora pubblicata, punto 38; causa C-17/91, *Lornoy e altri contro Belgio*, Racc. 1992, parte I, pag. 6523, punto 30; e causa C-354/90, *Fédération Nationale du Commerce Extérieur des Produits Alimentaires e altri contro Francia*, Racc. 1991, parte I, pag. 5505, punto 14.

³³ Includere le autorità a livello nazionale, regionale e locale.

parte della Commissione. Il ruolo delle autorità giudiziarie nazionali in tali casi consiste nel tutelare i diritti dei singoli lesi dall'esecuzione illegittima dell'aiuto³⁴.

- I giudici nazionali svolgono anche un ruolo importante nell'esecuzione delle decisioni di recupero adottate in forza dell'articolo 14, paragrafo 1 del regolamento di procedura qualora, al termine della sua valutazione, la Commissione sia indotta a concludere che l'aiuto concesso illegittimamente è incompatibile con il mercato comune e quindi ingiunga allo Stato membro interessato di recuperare l'aiuto incompatibile presso il beneficiario. L'intervento dei giudici nazionali in siffatti casi di solito consegue ad azioni esperite dai beneficiari per ottenere il riesame della legittimità della richiesta di rimborso emanata dall'autorità nazionale.

22. Nel tutelare gli interessi dei singoli, i giudici nazionali devono tenere pienamente conto dell'efficacia e dell'applicabilità diretta³⁵ dell'articolo 88, paragrafo 3, del trattato CE nonché degli interessi della Comunità³⁶.

23. Il ruolo dei giudici nazionali nelle situazioni di cui sopra è illustrato più dettagliatamente nelle sezioni 2.2 e 2.3 della presente Comunicazione.

2.2. Misure sanzionatorie in caso di aiuti illegittimi

24. Uno dei ruoli più importanti attribuito ai giudici nazionali nell'applicazione della normativa in materia di aiuti di Stato consiste nella tutela dei diritti individuali delle parti lese da una violazione della clausola di sospensione.

25. Il ruolo essenziale svolto dai giudici nazionali a questo proposito deriva dai poteri limitati della Commissione di proteggere i concorrenti e i terzi interessati da aiuti illegittimi. Fatto più importante, come statuito dalla Corte di giustizia nelle sentenze *Boussac*³⁷ e *Tubemeuse*³⁸, la Commissione non può adottare una decisione finale che ordini il recupero, per il solo semplice motivo che l'aiuto non le sia stato notificato conformemente all'articolo 88, paragrafo 3, del trattato CE. La Commissione deve quindi svolgere una valutazione completa della compatibilità, a prescindere dal fatto che sia stata o meno rispettata la clausola di sospensione³⁹. Tale valutazione può

³⁴ Causa C-368/04, *Transalpine Ölleitung in Österreich*, citata sopra alla nota 8, punti 38 e 44; cause riunite da C-261/01 a C-262/01, *Van Calster e Cleeren*, citate alla nota 31, punto 75. e causa C-295/97, *Piaggio*, citata alla nota 9, punto 31.

³⁵ Causa C-354/90, *Fédération Nationale du Commerce Extérieur des Produits Alimentaires e altri contro Francia*, citata sopra alla nota 32, punti 11 e 12; e causa C-39/94, *SFEI e altri*, citata alla nota 8, punti 39 e 40.

³⁶ Causa C-368/04, *Transalpine Ölleitung in Österreich*, citata alla nota 8, punto 48, in riferimento alla causa C-5/89 *Commissione contro Germania*, Racc. 1990, parte I, pag. 3437, punto 19.

³⁷ Causa C-301/87, *Francia contro Commissione*, (*Boussac*), Racc. 1990, parte I, pag. 307.

³⁸ Causa C-142/87, *Belgio contro Commissione*, (*Tubemeuse*), Racc. 1990, parte I, pag. 959.

³⁹ Causa C-301/87, *Francia contro Commissione*, (*Boussac*), citata alla nota 37, punti 17-23; causa C-142/87, *Belgio contro Commissione*, (*Tubemeuse*), citata alla nota 37, punti 15 - 19; causa C-354/90, *Fédération Nationale du Commerce Extérieur des Produits Alimentaires e altri contro Francia*, citata alla nota 32, punto 14; e causa C-199/06, *CELF et Ministre de la Culture et de la Communication*, citata alla nota 32, punto 38.

richiedere tempo e il potere della Commissione di emanare ingiunzioni preliminari di recupero e soggetto a requisiti giuridici molto rigorosi⁴⁰.

26. Di conseguenza, le azioni intentate dinanzi ai giudici nazionali offrono un mezzo importante per risarcire concorrenti e terzi interessati lesi dall'aiuto di Stato illegittimo. I rimedi disponibili dinanzi alle giurisdizioni nazionali includono:
- la sospensione del pagamento dell'aiuto illegittimo;
 - il recupero dell'aiuto illegittimo (indipendentemente dalla sua compatibilità);
 - il recupero degli interessi dovuti per la durata dell'illegittimità;
 - il risarcimento dei danni a concorrenti e a terzi interessati; e
 - l'adozione di misure provvisorie contro gli aiuti illegittimi.
27. Ciascuno di questi rimedi è illustrato più dettagliatamente alle sezioni 2.2.1 - 2.2.6 della presente Comunicazione.

2.2.1. Sospensione del pagamento dell'aiuto illegittimo

28. I giudici nazionali sono tenuti a tutelare i diritti dei singoli lesi da violazioni della clausola sospensiva. I giudici nazionali devono quindi trarre tutte le opportune conseguenze giuridiche in caso di violazione dell'articolo 88, paragrafo 3, del trattato CE⁴¹. Tuttavia gli obblighi delle giurisdizioni nazionali non si limitano agli aiuti illegittimi già versati, ma si estendono anche ai casi in cui il pagamento di un aiuto illegittimo sia imminente. Nell'ambito degli obblighi ad essi incombenti, ai sensi dell'articolo 88, paragrafo 3, del trattato CE, i giudici nazionali devono salvaguardare i diritti degli individui contro l'eventuale inosservanza di siffatti diritti⁴². Laddove sia imminente l'erogazione di un aiuto illegittimo, il giudice nazionale è quindi tenuto a impedire che tale pagamento abbia luogo.
29. L'obbligo dei giudici nazionali di impedire il pagamento di aiuti illegittimi può sorgere in diverse situazioni procedurali, a seconda dei vari tipi di azioni esperibili in base all'ordinamento giuridico nazionale. Molto spesso, il ricorrente cercherà di impugnare la validità dell'atto nazionale di concessione dell'aiuto di Stato illegittimo. In tali casi il fatto di impedire il pagamento illegittimo di solito sarà la logica conseguenza della constatazione dell'invalidità dell'atto di concessione avendo lo Stato membro violato l'articolo 88, paragrafo 3, del trattato CE⁴³.

⁴⁰ Cfr. l'articolo 11, paragrafo 2, del regolamento di procedura, il quale richiede che: non sussistano dubbi circa il carattere di aiuto della misura in questione; che occorra affrontare una situazione di emergenza; che esista un grave rischio di danno irreparabile ad un concorrente.

⁴¹ Causa C-354/90, *Fédération Nationale du Commerce Extérieur des Produits Alimentaires e altri contro Francia*, citata alla nota 32, punto 12; causa C-39/94, *SFEI e altri*, citata alla nota 8, punto 40; causa C-368/04, *Transalpine Ölleitung in Österreich*, citata alla nota 8, punto 47; causa C-199/06, *CELF e Ministre de la Culture et de la Communication*, citata alla nota 32, punto 41.

⁴² Cfr. riferimenti alla nota 33.

⁴³ Sull'invalidità dell'atto di concessione di un aiuto in casi in cui gli Stati membri hanno violato l'articolo 88, paragrafo 3, del trattato CE, cfr. causa C-354/90, *Fédération Nationale du Commerce Extérieur des Produits Alimentaires e altri contro Francia*, citata alla nota 32, punto 12; cfr. inoltre la sentenza del

2.2.2. *Recupero di aiuti illegittimi.*

30. In caso di aiuti concessi illegittimamente, il giudice nazionale deve trarre tutte le conseguenze giuridiche derivanti da tale illegittimità in base al diritto nazionale. Di conseguenza, in linea di principio, deve esigere dal beneficiario il rimborso integrale dell'aiuto di Stato illegittimo⁴⁴. Tale obbligo sussiste a prescindere dalla compatibilità della misura d'aiuto con l'articolo 87, paragrafi 2 oppure 3 del trattato CE.
31. Dato che i giudici nazionali devono ordinare il recupero integrale dell'aiuto illegittimo indipendentemente dalla sua compatibilità, il recupero può essere più celere dinanzi a una giurisdizione nazionale che attraverso una denuncia presentata alla Commissione. Infatti, a differenza della Commissione⁴⁵, che è tenuta ad effettuare una valutazione di compatibilità prima di ordinare il recupero, il giudice nazionale può e deve limitarsi a determinare se la misura costituisca aiuto di Stato e se ad essa si applichi o meno la clausola sospensiva.
32. Tuttavia l'obbligo di recupero dei giudici nazionali non è assoluto. Secondo la giurisprudenza SFEI⁴⁶, possono sussistere circostanze eccezionali in cui sarebbe inappropriato ordinare il rimborso di un aiuto di Stato illegittimo. Il criterio giuridico da applicare in tale contesto dovrebbe essere analogo a quello applicabile ai sensi dell'articolo 14 del regolamento di procedura⁴⁷. In altri termini, circostanze che non osterebbero a un ordine di recupero da parte della Commissione, non possono giustificare il fatto che un giudice nazionale si astenga dall'ordinare il recupero integrale di un aiuto ai sensi dell'articolo 88, paragrafo 3, del trattato CE. La norma che le corti della Comunità applicano a questo riguardo è molto severa⁴⁸. In particolare, la Corte di giustizia europea ha costantemente sostenuto che il beneficiario di un aiuto concesso illegittimamente non può invocare il legittimo affidamento contro un ordine di recupero della Commissione⁴⁹ e ciò per il fatto che

4.4.2003 della Corte di giustizia federale della Germania ("Bundersgerichtshof"), V ZR 314/02, VIZ 2003, 340, e sentenza del 20 gennaio 2004, XI ZR 53/03, NVwZ 2004, 636.

⁴⁴ Causa C-71/04, *Xunta de Galicia*, Racc. 2005, parte I, pag. 7419, punto 49; causa C-39/94, *SFEI e altri*, citata alla nota 8, punti 40 e 68; e causa C-354/90, *Fédération Nationale du Commerce Extérieur des Produits Alimentaires e altri contro Francia*, citata alla nota 32, punto 12.

⁴⁵ Che è tenuta ad effettuare un'analisi di compatibilità prima di ordinare il recupero, cfr. riferimenti citati alla nota 37.

⁴⁶ Causa C-39/94, *SFEI e altri*, citata alla nota 8, punti 70 e 71, in riferimento alle conclusioni dell'Avvocato Generale Jacobs nella medesima causa, punti 73 - 75; cfr. inoltre la causa 223/85, *RSV contro Commissione*, Racc. 1987 pag. 4617, punto 17; e la causa C-5/89, *Commissione contro Germania*, citata alla nota 35, punto 16.

⁴⁷ Cfr. conclusione dell'Avvocato Generale Jacobs nella causa C-39/94, *SFEI e altri*, citata alla nota 8, punto 75.

⁴⁸ L'articolo 14 prevede unicamente un'esenzione dall'obbligo di recupero della Commissione unicamente qualora il recupero sia in contrasto con un principio generale del diritto comunitario. L'unico caso in cui uno Stato membro può astenersi dal dare esecuzione a una decisione di recupero della Commissione ricorre quando siffatto recupero risulti obiettivamente impossibile, cfr. causa C-177/06, *Commissione contro Spagna*, Racc. 2007, parte I, pag. 7689, punto 46. Cfr. inoltre il punto 17 della Comunicazione della Commissione: Verso l'esecuzione effettiva delle decisioni della Commissione che ingiungono agli Stati membri di recuperare gli aiuti di Stato illegali e incompatibili (GU C 272).

⁴⁹ Causa C-5/89, *Germania contro Commissione*, citata alla nota 35, punto 14; causa C-169/95, *Spagna contro Commissione*, Racc. 1997, parte I pag. 135, punto 51; e causa C-148/04, *Unicredito Italiano*, Racc. 2005, parte I, pag. 11137, punto 104.

un operatore economico diligente sarebbe stato in grado di accertarsi se l'aiuto riscosso era stato o meno notificato⁵⁰.

33. Per giustificare la non emanazione da parte di un giudice nazionale di un ordine di recupero ai sensi dell'articolo 88, paragrafo 3, del trattato CE, occorre quindi che un fatto specifico e concreto abbia suscitato legittime aspettative da parte del beneficiario⁵¹. È il caso che ricorre quando la stessa Commissione abbia fornito precise assicurazioni che la misura in questione non costituisce aiuto di Stato oppure che non è soggetta alla clausola sospensiva⁵².
34. Nella recente sentenza CELF⁵³, la Corte di giustizia ha chiarito che l'obbligo del giudice nazionale di ordinare il recupero integrale dell'aiuto di Stato illegittimo cessa se al momento in cui il giudice nazionale pronuncia la sentenza, la Commissione ha già deciso che l'aiuto è compatibile con il mercato comune. Dato che la finalità della clausola sospensiva consiste nell'assicurare che sia data esecuzione unicamente ad aiuti compatibili, tale finalità non può più essere contraddetta qualora la Commissione abbia già confermato la compatibilità⁵⁴. Pertanto resta fermo l'obbligo del giudice nazionale di tutelare i diritti individuali ai sensi dell'articolo 88, paragrafo 3, del trattato CE qualora la Commissione non abbia ancora adottato una decisione a prescindere dal fatto che abbia avviato un procedimento⁵⁵.
35. Benché dopo una decisione positiva, il giudice nazionale non sia più tenuto in al diritto comunitario ad ordinare il recupero integrale, la Corte di giustizia europea riconosce anche esplicitamente che potrebbe esistere un obbligo di recupero in base al diritto nazionale⁵⁶. Tuttavia, siffatto obbligo di recupero, qualora esista, non pregiudica il diritto dello Stato membro di dare in seguito nuovamente esecuzione all'aiuto.
36. Una volta che abbia deciso che l'aiuto illegittimo è stato erogato in violazione dell'articolo 88, paragrafo 3, del trattato CE, il giudice nazionale deve quantificare l'aiuto per poter determinare l'importo da recuperare. La giurisprudenza delle corti della Comunità relativa all'applicazione dell'articolo 87, paragrafo 1, del trattato CE unitamente agli orientamenti e all'approccio seguito dalla Commissione in precedenti decisioni dovrebbero essere d'aiuto ai giudici nazionali a questo proposito. In caso di

⁵⁰ Causa C-5/89, *Commissione contro Germania*, citata alla nota 35, punto 14; causa C-24/95, *Alcan*, Racc. 1997, parte I, pag. 1591, punto 25; e cause riunite C-346/03 e C-529/03, *Atzeni e altri*, citate alla nota 29, punto 64.

⁵¹ Cfr. conclusioni dell'Avvocato Generale Jacobs nella causa C-39/94, *SFEI e altri*, citata alla nota 8, punto 73; e causa 223/85, *RSV contro Commissione*, citata alla nota 46, punto 17.

⁵² Causa C-506/03, *Germania/Commissione*, Racc. 2005, parte I, pag. 0000, punto 58; cause C-182/03 e C-217/03, *Belgio e Forum 187 contro Commissione*, Racc. 2006, parte I, pag. 5479, punti 147; causa T-571/93 *Lefebvre e altri contro Commissione* Racc. 1995, parte II, pag. 2379, punto 72; causa T-113/96 *Dubois e figli contro Cosiglio e Commissione*, Racc. 1998, parte II-125, punto 68; e causa T-290/97 *Mehibas Dordtselaan contro Commission* [2000] Racc. 2000, parte II, pag. 15, punto 59.

⁵³ Causa C-199/06, *CELF e Ministre de la Culture et de la Communication*, citata alla nota 32, punti 45,46 e 55.

⁵⁴ Causa C-199/06, *CELF e Ministre de la Culture et de la Communication*, citata alla nota 32, punto 49.

⁵⁵ La sentenza esplicitamente conferma l'obbligo di recupero imposto dalla giurisprudenza della Corte di giustizia europea, cfr. causa C-199/06, *CELF e Ministre de la Culture et de la Communication*, citata alla nota 32, punto 41.

⁵⁶ Causa C-199/06, *CELF e Ministre de la Culture et de la Communication*, citata alla nota 32, punti 53 e 55.

difficoltà a calcolare l'importo dell'aiuto, essi possono chiedere assistenza alla Commissione, come spiegato ulteriormente nella sezione 3 della presente Comunicazione.

2.2.3. *Recupero degli interessi*

37. Il vantaggio economico dell'aiuto illegittimo non si limita al suo importo nominale. Il beneficiario trae un vantaggio finanziario anche dall'esecuzione prematura dell'aiuto. Ciò è dovuto al fatto che se l'aiuto fosse stato notificato alla Commissione, il pagamento (se del caso), sarebbe stato effettuato più tardi, ragione per cui, per reperire i fondi in questione, il beneficiario sarebbe stato costretto a contrarre un prestito sul mercato dei capitali pagando interessi al tasso di mercato.
38. Questo indebito vantaggio temporale spiega il motivo per cui, se il recupero è ordinato dalla Commissione, l'articolo 14, paragrafo 2, del regolamento di procedura esige non solo il recupero dell'importo nominale dell'aiuto, ma anche il recupero degli interessi a partire dal giorno in cui l'aiuto illegittimo è stato posto a disposizione del beneficiario fino al giorno in cui è effettivamente recuperato. Il tasso d'interesse da applicare è definito nel regolamento di esecuzione⁵⁷.
39. Nella sentenza pronunciata di recente nella causa "CELF", la Corte di giustizia europea ha chiarito che la necessità di recuperare il vantaggio finanziario derivante dall'esecuzione prematura dell'aiuto (in prosieguo gli "interessi dovuti per la durata dell'illegittimità"), rientra tra gli obblighi del giudice nazionale ai sensi dell'articolo 88, paragrafo 3, del trattato CE. Ciò è dovuto al fatto che l'esecuzione prematura di un aiuto illegittimo, come minimo, costringerà i concorrenti a subire, a seconda delle circostanze, prima di quando avrebbero dovuto, in termini di concorrenza, gli effetti dell'aiuto. Il beneficiario ha quindi ottenuto un vantaggio indebito⁵⁸.
40. L'obbligo del giudice nazionale di ordinare il recupero degli interessi dovuti per la durata dell'illegittimità può sorgere in due situazioni diverse:
 - come spiegato prima, il giudice nazionale di norma deve ordinare il recupero integrale dell'aiuto illegittimo ai sensi dell'articolo 88, paragrafo 3, del trattato CE. In tal caso, ai fini della determinazione dell'importo totale da recuperare, all'importo originario dell'aiuto vanno aggiunti gli interessi dovuti per la durata dell'illegittimità.
 - Tuttavia il giudice nazionale deve anche recuperare gli interessi dovuti per la durata dell'illegittimità in circostanze in cui, eccezionalmente, non vi è alcun obbligo di ordinare il recupero integrale. Come confermato nella causa CELF, l'obbligo del giudice nazionale di ordinare il recupero degli interessi per la durata dell'illegittimità sussiste quindi anche dopo una decisione positiva della

⁵⁷ L'articolo 9 del regolamento (CE) n. 794/2004 della Commissione, del 21 aprile 2004, recante disposizioni di esecuzione del regolamento (CE) n. 659/1999 del Consiglio, recante modalità di applicazione dell'articolo 93 del trattato CE (GU L 140 del 30.4.2004, pag. 1), (il regolamento di esecuzione). Sul metodo di fissazione dei tassi di riferimento e di attualizzazione, cfr. la comunicazione della Commissione relativa alla revisione del metodo di fissazione dei tassi di riferimento e di attuazione (GU C 14, 19.1.2008, pag. 6) (comunicazione sul tasso di riferimento).

⁵⁸ Causa C-199/06, *CELF e Ministre de la Culture et de la Communication*, citata alla nota 32, punti da 50 a 52 e 55.

Commissione⁵⁹. Ciò può essere d'importanza fondamentale per potenziali ricorrenti, in quanto offre un ottimo rimedio anche nei casi in cui la Commissione ha già dichiarato l'aiuto compatibile con il mercato comune.

41. Per adempiere all'obbligo di recuperare gli interessi dovuti per la durata dell'illegittimità, i giudici nazionali devono determinare l'importo degli interessi da recuperare. A questo riguardo si applicano i seguenti principi:

- L'importo di partenza è l'importo nominale dell'aiuto⁶⁰.
- Nel determinare il tasso d'interesse e il metodo di calcolo da applicare, il giudice nazionale deve tener conto del fatto che il recupero da parte di una giurisdizione nazionale degli interessi dovuti per la durata dell'illegittimità persegue lo stesso obiettivo del recupero degli interessi da parte della Commissione ai sensi dell'articolo 14 del regolamento di procedura. Inoltre, le domande di recupero degli interessi dovuti per la durata dell'illegittimità sono domande che si basano sul diritto comunitario, in forza diretta dell'articolo 88, paragrafo 3, del trattato CE⁶¹. Pertanto a tali domande si applicano i principi di equivalenza e di effettività descritti alla sezione 2.4.1 della presente Comunicazione.
- Per garantire la coerenza con l'articolo 14 del regolamento di procedura e il rispetto del principio di effettività, il metodo di calcolo degli interessi utilizzato dal giudice nazionale non può essere meno rigoroso di quello fissato nel regolamento di esecuzione⁶². Di conseguenza, gli interessi dovuti per la durata dell'illegittimità devono essere calcolati su base composta e il tasso di interesse applicabile non può essere inferiore al tasso di riferimento.
- Inoltre dal principio di equivalenza si evince che quando il metodo di calcolo del tasso di riferimento secondo il diritto nazionale è più rigoroso di quello stabilito dal regolamento di esecuzione, il giudice nazionale dovrà applicare le norme nazionali più severe anche alle domande *ex* articolo 88, paragrafo 3, del trattato CE.
- Al fine del calcolo degli interessi la data di inizio sarà sempre la data in cui l'aiuto illegittimo è stato messo a disposizione del beneficiario. La data finale dipende dalla situazione esistente al momento della sentenza pronunciata dal giudice nazionale. Se, come nella causa "CELF", la Commissione ha già approvato l'aiuto, la data finale è la data della decisione della Commissione. Diversamente gli interessi dovuti per l'intera durata dell'illegittimità si accumulano fino alla data del rimborso effettivo dell'aiuto da parte del beneficiario.

42. In caso di dubbi il giudice nazionale può chiedere assistenza alla Commissione in base alla sezione 3 della presente Comunicazione.

⁵⁹ Causa C-199/06, *CELF e Ministre de la Culture et de la Communication*, citata alla nota 32, punti 52 e 55.

⁶⁰ Cfr. punto 35.

⁶¹ Causa C-199/06, *CELF e Ministre de la Culture et de la Communication*, citata alla nota 32, punti 52 e 55.

⁶² Cfr. il capo V del regolamento di esecuzione.

2.2.4. Domande di risarcimento danni

43. Nel quadro del ruolo che svolgono ai sensi dell'articolo 88, paragrafo 3, del trattato CE, i giudici nazionali possono anche essere chiamati a pronunciarsi su domande di risarcimento di danni causati dall'aiuto di Stato illegittimo a concorrenti del beneficiario e terzi⁶³. Siffatte azioni di risarcimento danni di solito sono intentate contro l'autorità che eroga l'aiuto di Stato. Esse possono essere particolarmente importanti per il ricorrente in quanto, contrariamente alle azioni volte al mero recupero, se accolte gli permettono di ottenere una compensazione finanziaria diretta per la perdita subita.
44. La Corte di giustizia europea ha ripetutamente statuito che i terzi lesi possono intentare siffatte azioni di risarcimento danni in base al diritto nazionale⁶⁴. Ovviamente tali azioni dipendono dall'ordinamento giuridico nazionale. Pertanto le basi giuridiche invocate in passato dai ricorrenti variano considerevolmente nell'ambito dell'Unione europea.
45. A prescindere dalla possibilità di proporre azioni di risarcimento danni in base al diritto nazionale, la violazione della clausola sospensiva ha conseguenze dirette e vincolanti in forza del diritto comunitario. Ciò è dovuto al fatto che la clausola sospensiva di cui all'articolo 88, paragrafo 3, del trattato CE è una norma di diritto comunitario direttamente applicabile, vincolante per tutte le autorità degli Stati membri⁶⁵. Pertanto violazioni della clausola sospensiva possono, in principio, far sorgere domande di risarcimento danni, conformemente alla giurisprudenza "Francovich"⁶⁶ e "Brasserie du Pêcheur"⁶⁷ della Corte di giustizia. Tale giurisprudenza conferma che gli Stati membri sono tenuti a compensare le perdite e i danni causati agli individui da violazioni del diritto comunitario delle quali sia responsabile lo Stato membro⁶⁸. Tale responsabilità esiste laddove (i) la legge violata sia destinata a conferire diritti agli individui; (ii) la violazione sia sufficientemente grave; e (iii) esista un nesso di causalità diretta tra la violazione dell'obbligo che incombe allo Stato membro e i danni subiti dalle parti lese⁶⁹.
46. Il primo requisito (obbligo di diritto comunitario volto a proteggere i diritti degli individui) è soddisfatto in relazione alla violazione dell'articolo 88, paragrafo 3, del

⁶³ Causa C-199/06, *CELF e Ministre de la Culture et de la Communication*, citata alla nota 32, punti 53 e 55; causa C-368/04, *Transalpine Ölleitung in Österreich*, citata sopra alla nota 8, punto 56; causa C-390/98, *Banks*, Racc. 2001, parte I, pag. 6117, punto 80.

⁶⁴ Causa C-199/06, *CELF e Ministre de la Culture et de la Communication*, citata alla nota 32, punti 53 e 55; causa C-368/04, *Transalpine Ölleitung in Österreich*, già citata alla nota 8, punto 56; e causa C-39/94, *SFEI e altri*, citata alla nota 8, punto 75.

⁶⁵ Causa 6/64, *Costa contro E.N.E.L.*, Racc. 1964, pag. 1141; causa 120/73, *Lorenz GmbH contro Bundesrepublik Deutschland e altri*, Racc. 1973, pag. 1471, punto 8; e causa C-354/90, *Fédération Nationale du Commerce Extérieur des Produits Alimentaires e altri contro Francia*, già citata alla nota 32, punto 11.

⁶⁶ Cause riunite C-6/90 e C-9/90, *Francovich e Bonifaci contro Italia*, Racc. 1991, parte I, pag. 5357.

⁶⁷ Cause C-46/93 e C-48/93, *Brasserie du Pêcheur e Factortame*, Racc. 1996, parte I, pag. 1029.

⁶⁸ Cause riunite C-6/90 e C-9/90, *Francovich e Bonifaci contro Italia*, citata alla nota 65, punti 31 - 37; e cause riunite C-46/93 e C-48/93, *Brasserie du Pêcheur and Factortame*, citata alla nota 65, punto 31.

⁶⁹ Causa C-524/04, *Test Claimants in the Thin Cap Group Litigation*, Racc. 2007, parte I, pag. 2107, punto 115; causa C-224/01, *Köbler*, Racc. 2003, parte I, pag. 10239, punti 51 e 57; e cause riunite C-46/93 e C-48/93, *Brasserie du Pêcheur and Factortame*, citate alla nota 65, punto 51; cfr. inoltre le cause riunite C-6/90 and C-9/90, *Francovich e Bonifaci contro Italia*, citate alla nota 65, punto 40.

trattato CE. La Corte di giustizia europea non solo ha ripetutamente confermato l'esistenza di diritti individuali in virtù dell'articolo 88, paragrafo 3, del trattato CE, ma ha anche chiarito che la tutela di siffatti diritti individuali spetta ai giudici nazionali⁷⁰.

47. Anche il requisito di una violazione sufficientemente grave del diritto comunitario in generale è soddisfatto in relazione all'articolo 88, paragrafo 3, del trattato CE. Nel determinare se una violazione del diritto comunitario sia sufficientemente grave, la Corte di giustizia europea ha sottolineato il potere discrezionale di cui godono le autorità in questione⁷¹. Se l'autorità di cui trattasi non ha alcun potere discrezionale, la semplice infrazione del diritto comunitario può essere sufficiente per stabilire l'esistenza di una violazione sufficientemente grave⁷². Tuttavia, per quanto concerne l'articolo 88, paragrafo 3, del trattato CE, le autorità dello Stato membro non godono di alcun potere discrezionale di non notificare misure di aiuto di Stato. In principio esse sono tenute all'obbligo assoluto di notificare qualsiasi misura del genere prima di darvi esecuzione. Benché la Corte di giustizia europea a volte tenga conto della scusabilità della violazione del diritto comunitario in questione⁷³, quando si tratta di un aiuto di Stato le autorità nazionali non possono, in principio, sostenere che non erano al corrente della clausola di sospensione. Ciò è dovuto all'esistenza sia di un'ampia giurisprudenza che degli orientamenti della Commissione sull'applicazione dell'articolo 87, paragrafo 1, e dell'articolo 88, paragrafo 3, del trattato CE. In caso di dubbi, gli Stati membri possono sempre notificare la misura della Commissione per ragioni di certezza del diritto⁷⁴.
48. Il terzo requisito, in base al quale la violazione del diritto comunitario deve avere causato un danno finanziario reale e certo al ricorrente, può essere soddisfatto in vari modi.
49. Il ricorrente spesso sosterrà che il lucro cessante dipende dall'aiuto. Di fronte a siffatta asserzione il giudice nazionale dovrebbe tener conto delle seguenti considerazioni:
- In virtù dei principi di equivalenza e di effettività del diritto comunitario⁷⁵, le norme nazionali non possono escludere la responsabilità di uno Stato membro

⁷⁰ Causa C-354/90, *Fédération Nationale du Commerce Extérieur des Produits Alimentaires e altri contro Francia*, citata alla nota 32, punti da 12 a 14; cause riunite C-261/01 e C-262/01, *Van Calster e Cleeren*, citate alla nota 31, punto 53; e causa C-199/06, *CELF e Ministre de la Culture et de la Communication*, citata alla nota 32, punto 38.

⁷¹ Causa C-282/05 P, *Holcim contro Commissione*, Racc.2007, parte I, pag. 2941, punto 47; causa C-352/98 P, *Bergaderm e Goupil contro Commissione*, Racc. 2000, parte I, pag. 5291, punto 43; cause riunite C-46/93 e C-48/93, *Brasserie du Pêcheur and Factortame*, citata alla nota 65, punto 55.

⁷² Causa C-278/05 *Robins e altri*, Racc. 2007, parte I, pag. 1053, punto 71; causa C-424/97 *Haim*, Racc. 2000, parte I, pag. 5123, punto 38; e causa C-5/94, *Hedley Lomas*, Racc. 1996, parte I, pag. 2553, punto 28.

⁷³ Causa C-278/05, *Robins e altri*, citata alla nota 71, punto 77; causa C-224/01, *Köbler*, citata alla nota 65, punto 55; e cause riunite C-46/93 e C-48/93, *Brasserie du Pêcheur and Factortame*, citata alla nota 65, punto 56.

⁷⁴ Benché in generale le violazioni dell'articolo 88, paragrafo 3, del trattato CE siano considerate come sufficientemente gravi, possono esistere circostanze eccezionali che impediscono una domanda di risarcimento danni. In tali circostanze può non essere soddisfatto il requisito della violazione sufficientemente grave. Cfr. i punti 32 e 33.

⁷⁵ Cfr. la sezione 2.4.1.

per il lucro cessante⁷⁶. Il danno in base al diritto comunitario può sussistere a prescindere dal fatto che la violazione abbia causato al ricorrente una perdita patrimoniale oppure gli abbia impedito di migliorare la sua situazione. Qualora la legislazione nazionale preveda siffatta esclusione, il giudice nazionale è tenuto a disapplicare la disposizione relativamente al risarcimento dei danni ex articolo 88, paragrafo 3, del trattato CE.

- La determinazione dell'importo effettivo del lucro cessante sarà più facile se l'aiuto illegittimo ha permesso al beneficiario di aggiudicarsi un contratto o una specifica opportunità commerciale rispetto al ricorrente. Il giudice nazionale può in tal caso calcolare il reddito che il ricorrente verosimilmente avrebbe tratto da tale contratto. Nel caso in cui il contratto sia già stato adempiuto da parte del beneficiario, il giudice nazionale dovrebbe anche tener conto dell'utile effettivo realizzato.
- Sono necessarie valutazioni del danno più complesse quando l'aiuto abbia puramente causato una perdita globale della quota di mercato. Un modo possibile per risolvere tali casi consisterebbe nel confrontare il reddito effettivo del ricorrente (sulla base del conto profitti e perdite) con il reddito ipotetico che avrebbe realizzato se l'aiuto illegittimo non fosse stato concesso.
- Possono sussistere circostanze in cui il danno subito dal ricorrente eccede il lucro cessante. È il caso, ad esempio, in cui, in seguito all'aiuto illegittimo, il ricorrente è stato costretto ad abbandonare la sua attività (ad esempio per insolvenza).

50. La possibilità di chiedere un risarcimento danni è, in principio, indipendente da qualsiasi indagine parallela della Commissione concernente la stessa misura di aiuto. Un'indagine in corso non esime il giudice nazionale dall'obbligo di tutelare i diritti individuali in virtù dell'articolo 88, paragrafo 3, del trattato CE⁷⁷. Poiché è possibile che il ricorrente sia in grado di dimostrare di aver subito un danno a causa dell'esecuzione prematura dell'aiuto illegittimo e più specificamente, in conseguenza del vantaggio temporale goduto dal beneficiario, non è neppure esclusa la ricevibilità di domande di risarcimento danni qualora la Commissione abbia già approvato l'aiuto al momento in cui il giudice nazionale adotta la sua decisione⁷⁸.

51. Le norme procedurali nazionali a volte permettono al giudice nazionale di basarsi su stime ragionevoli ai fini della quantificazione dell'importo effettivo dei danni da risarcire al ricorrente. In tal caso, e purché sia rispettato il principio di effettività⁷⁹, l'uso di siffatte stime è possibile anche in relazione a domande di risarcimento danni ex articolo 88, paragrafo 3, del trattato CE. Questo può essere uno strumento utile per i giudici nazionali che incontrano difficoltà nel calcolo dei danni.

52. I requisiti giuridici previsti per le domande di risarcimento danni in base al diritto comunitario ed eventuali questioni connesse al calcolo dei danni possono inoltre

⁷⁶ Cause riunite C-46/93 and C-48/93, *Brasserie du Pêcheur and Factortame*, citata alla nota 67, punti 87 e 90.

⁷⁷ Causa C-39/94, *SFEI e altri*, citata alla nota 8, punto 44.

⁷⁸ Causa C-199/06, *CELF e Ministre de la Culture et de la Communication*, citata alla nota 32, punti 53 e 55.

⁷⁹ Cfr. sezione 2.4.1.

formare oggetto di richieste di assistenza alla Commissione ai sensi della sezione 3 della presente Comunicazione.

2.2.5. Domande di risarcimento danni indirizzate al beneficiario

53. Come testé descritto, i potenziali ricorrenti possono intentare azioni di risarcimento danni contro l'autorità che ha erogato l'aiuto di Stato. Tuttavia possono esistere circostanze in cui il ricorrente preferisce reclamare i danni direttamente al beneficiario.
54. Nella sentenza SFEI, la Corte di giustizia ha espressamente esaminato la questione dell'esperibilità di azioni di risarcimento danni contro il beneficiario in forza del diritto comunitario e ha concluso che l'articolo 88, paragrafo 3, non impone alcun obbligo diretto al beneficiario e quindi il diritto comunitario non offre una base giuridica sufficiente per siffatti ricorsi⁸⁰.
55. Tuttavia, ciò non preclude affatto le possibilità di intentare azioni di risarcimento danni contro il beneficiario in base all'ordinamento interno. A tal proposito la Corte di giustizia ha specificamente indicato la possibilità per i potenziali ricorrenti di invocare le disposizioni nazionali in materia di responsabilità extracontrattuale⁸¹.

2.2.6. Misure provvisorie

56. Il dovere dei giudici nazionali di trarre le necessarie conseguenze giuridiche di una violazione della clausola di sospensione non si limita alle loro sentenze finali. Nel ruolo che svolgono ex articolo 88, paragrafo 3, del trattato CE, i giudici nazionali sono inoltre tenuti ad adottare misure provvisorie, laddove sia opportuno, per salvaguardare i diritti dei singoli⁸² e preservare l'efficacia dell'articolo 88, paragrafo 3, del trattato CE.
57. Il potere dei giudici nazionali di adottare misure provvisorie può essere di primaria importanza per le parti interessate quando occorre un rimedio rapido. Tenuto conto della loro capacità di agire con celerità contro l'aiuto illegittimo, della loro prossimità e della varietà di misure ad essi disponibili, i giudici nazionali sono particolarmente ben posizionati per adottare misure cautelari qualora l'aiuto illegittimo sia già stato versato o ne sia imminente l'erogazione.
58. I casi più semplici sono quelli in cui l'aiuto illegittimo non è ancora stato versato ma vi è il rischio che l'erogazione venga effettuata durante il procedimento in corso dinanzi al giudice nazionale. In tale caso l'obbligo incombente al giudice nazionale di impedire violazioni dell'articolo 88, paragrafo 3, del trattato CE⁸³ esige che emani un ordine provvisorio per impedire il versamento illegittimo dell'aiuto fintantoché sia deciso il merito della controversia.

⁸⁰ Causa C-39/94 *SFEI e altri* citata sopra alla nota 8; paragrafi 72 e 74.

⁸¹ Causa C-39/94 *SFEI e altri* citata sopra alla nota 8; paragrafo 75.

⁸² Causa C-354/90 *Fédération Nationale du Commerce Extérieur des Produits Alimentaires e altri contro Francia*, citata sopra alla nota 32, punto 12; causa C-39/94 *SFEI e altri*, citata sopra alla nota 8, punto 52; e causa C-368/04 *Transalpine Ölleitung in Österreich*, citata sopra alla nota 8, punti da 44 a 47.

⁸³ Cfr. sezione 2.2.1.

59. Quando il pagamento illegittimo è già stato effettuato, il ruolo dei giudici nazionali in base all'articolo 88, paragrafo 3, del trattato CE in generale esige che ne ordinino il recupero (inclusivo degli interessi dovuti per la durata dell'illegittimità). Conformemente al principio di effettività⁸⁴ il giudice nazionale non può in principio rinviare l'emanazione dell'ordine ritardando indebitamente il procedimento. Infatti tali ritardi non solo inciderebbero sui diritti individuali che l'articolo 88, paragrafo 3, del trattato CE tutela, ma aumenterebbero inoltre il pregiudizio concorrenziale derivante dall'illegittimità dell'aiuto.
60. Tuttavia, malgrado quest'obbligo generale, possono ciononostante sussistere circostanze in cui la sentenza finale del giudice nazionale è ritardata. In simili casi, l'obbligo di tutelare i diritti individuali ex articolo 88, paragrafo 3, del trattato CE esige che il giudice nazionale ricorra a tutte le misure provvisorie a sua disposizione in base alle norme procedurali nazionali applicabili per fare almeno cessare provvisoriamente gli effetti anticoncorrenziali dell'aiuto (recupero provvisorio)⁸⁵. L'applicazione delle norme procedurali in tale contesto è soggetta a requisiti di equivalenza e di effettività⁸⁶.
61. Qualora sulla base della giurisprudenza delle corti comunitarie e la prassi della Commissione il giudice nazionale abbia, *prima facie*, la ragionevole convinzione che la misura in questione comporta aiuto di stato illegittimo, il rimedio più rapido, secondo la Commissione, consisterebbe nel depositare l'aiuto illegittimo e gli interessi dovuti per la durata dell'illegittimità su un conto bloccato fino a quando non sia deciso il merito della controversia.
62. Nella sua sentenza finale, il giudice nazionale dovrebbe allora ordinare che i fondi depositati sul conto bloccato siano restituiti all'autorità che eroga l'aiuto di Stato, se è confermata l'illegittimità, oppure che i fondi siano rilasciati al beneficiario.
63. Il recupero provvisorio può essere anche uno strumento particolarmente efficace nei casi in cui il procedimento dinanzi al giudice nazionale si svolga parallelamente a un'indagine della Commissione. Un'indagine della Commissione in corso non esenta i giudici nazionali dall'obbligo di tutelare i diritti individuali in virtù dell'articolo 88, paragrafo 3, del trattato CE⁸⁷. Il giudice nazionale non potrà quindi sospendere il procedimento fintantoché la Commissione non abbia adottato una decisione, lasciando nel frattempo privi di tutela i diritti conferiti al ricorrente previsti dall'articolo 88, paragrafo 3, del trattato CE. Qualora preferisca attendere l'esito della valutazione di compatibilità della Commissione prima di emanare un ordine finale e irreversibile di recupero, il giudice nazionale dovrebbe quindi adottare opportune misure provvisorie. Anche in tal caso il rimedio adeguato sembra consistere nell'ordinare il versamento dei fondi su un conto bloccato.
- Se la Commissione dichiara l'aiuto incompatibile, il giudice nazionale ordina che i fondi depositati sul fondo bloccato siano restituiti all'autorità che eroga l'aiuto di Stato (aiuto maggiorato degli interessi dovuti per la durata dell'illegittimità).

⁸⁴ Cfr. sezione 2.4.1.

⁸⁵ Cfr. anche causa C-39/94 *SFEI e altri* citata alla nota 8, punto 52; e causa C-368/04 *Transalpine Ölleitung in Österreich*, citata alla nota 8, punto 46.

⁸⁶ Cfr. sezione 2.4.1.

⁸⁷ Causa C-39/94 *SFEI e altri*, citata alla nota 8, punto 44.

- Se la Commissione dichiara l'aiuto compatibile, il giudice nazionale è esonerato dall'obbligo che gli incombe in forza del diritto comunitario di ordinare il recupero⁸⁸. La Corte può quindi, in base al diritto nazionale⁸⁹ ordinare che l'importo effettivo dell'aiuto sia rilasciato al beneficiario. Tuttavia, come descritto alla sezione 2.2.3 della presente Comunicazione il giudice nazionale resta soggetto, secondo il diritto comunitario, all'obbligo di ordinare il recupero degli interessi dovuti per la durata dell'illegittimità⁹⁰. Tali interessi dovranno quindi essere pagati all'autorità che eroga l'aiuto di Stato.

2.3. Ruolo svolto dai giudici nazionali nei casi di recupero

64. I giudici nazionali possono essere chiamati ad esaminare questioni inerenti gli aiuti di Stato anche in casi in cui la Commissione abbia già ordinato il recupero. Benché per la maggior parte dei casi si tratti di ricorsi per annullamento di un ordine nazionale di recupero, i terzi possono anche adire le giurisdizioni nazionali per ottenere il risarcimento dei danni causati dalla mancata esecuzione di una decisione di recupero della Commissione.

2.3.1. Impugnare la validità di un ordine nazionale di recupero

65. In base all'articolo 14, paragrafo 3, del regolamento di procedura, gli Stati membri devono dare esecuzione alle decisioni di recupero senza indugio. Il recupero è effettuato secondo le procedure previste dalla legge dello Stato membro interessato, a condizione che esse consentano l'esecuzione immediata ed effettiva della decisione di recupero. Quando una norma di procedura nazionale impedisce il recupero immediato e/o effettivo, il giudice nazionale deve astenersi dall'applicare tale disposizione⁹¹.
66. La validità degli ordini di recupero emessi dalle autorità nazionali per dare esecuzione a una decisione di recupero della Commissione viene spesso impugnata dinanzi a un giudice nazionale. Le norme che disciplinano siffatti ricorsi sono indicate dettagliatamente nella comunicazione della Commissione del 2007 in materia di recupero⁹² i cui principi fondamentali sono riassunti in prosieguo.
67. In particolare, i ricorsi promossi dinanzi ai giudici nazionali non possono contestare la validità della decisione sottesa della Commissione qualora il ricorrente abbia avuto la possibilità di impugnare direttamente tale decisione dinanzi alle Corti comunitarie⁹³. Ciò significa inoltre che ove fosse stato possibile un ricorso ex articolo 230 del trattato CE, il giudice nazionale non può sospendere l'esecuzione

⁸⁸ Causa C-199/06 *CELF e Ministre de la Culture et de la Communication*, citata alla nota 32, punti 46 e 55.

⁸⁹ Cfr. punto 35.

⁹⁰ Causa C-199/06 *CELF e Ministre de la Culture et de la Communication*, citata alla nota 32, punti 52 e 55.

⁹¹ Causa C-232/05 *Commissione contro Francia* ('Scott'), citata alla nota 29, punti 49- 53.

⁹² Comunicazione della Commissione: Verso l'esecuzione effettiva delle decisioni della Commissione che ingiungono agli Stati membri di recuperare gli aiuti di Stato illegali e incompatibili (GU C 272, 15.11.2007, pag. 4), citata alla nota 46 punti 55 - 59.

⁹³ Cfr. riferimenti indicati alla nota 29.

della decisione di recupero per motivi inerenti alla validità della decisione della Commissione⁹⁴.

68. Se non è manifesto che il ricorrente avrebbe potuto proporre ricorso di annullamento ex articolo 230 del trattato CE, (ad esempio per mancanza di legittimazione ad agire) il giudice nazionale deve, in principio, offrire tutela giuridica adeguata. Tuttavia, qualora il ricorso proposto dinanzi al giudice nazionale riguardi la validità e la legittimità della decisione della Commissione, il giudice nazionale deve richiedere una pronuncia pregiudiziale alla Corte di giustizia conformemente all'articolo 234 del trattato CE⁹⁵.
69. La concessione di un provvedimento provvisorio in siffatte circostanze è strettamente subordinata al rispetto dei requisiti giuridici definiti nella giurisprudenza "Zuckerfabrik"⁹⁶ e "Atlanta"⁹⁷: il giudice nazionale può soltanto sospendere gli ordini di recupero a condizione che: (i) nutra grandi riserve sulla validità dell'atto comunitario; nell'ipotesi che la questione della validità dell'atto contestato non sia già stata deferita alla Corte di giustizia europea, deve egli stesso provvedere al rinvio pregiudiziale; (ii) ricorrano gli estremi dell'urgenza, nel senso che i provvedimenti provvisori sono necessari per evitare che la parte che li richiede subisca un danno grave e irreparabile; e (iii) il giudice tenga pienamente conto dell'interesse della Comunità. Nella valutazione di tutti questi presupposti il giudice nazionale deve rispettare le pronunce delle corti della Comunità in ordine alla legittimità della decisione della Commissione o un'ordinanza diretta alla Commissione, sul piano comunitario, di provvedimenti provvisori⁹⁸.

2.3.2. *Risarcimento dei danni causati dalla mancata esecuzione di una decisione di recupero*

70. Analogamente alle violazioni della clausola di sospensione, la mancata esecuzione da parte delle autorità nazionali di una decisione di recupero della Commissione, ai sensi dell'articolo 14 del regolamento di procedura, può far sorgere una richiesta di risarcimento danni in base alla giurisprudenza "Francovich" e "Brasserie du Pêcheur"⁹⁹. Il trattamento riservato a siffatte domande rispecchia i principi testé illustrati circa le violazioni della clausola di sospensione¹⁰⁰. Ciò è dovuto al fatto che (i) l'obbligo di recupero dello Stato membro è volto a tutelare gli stessi diritti individuali della clausola di sospensione e (ii) le decisioni di recupero della Commissione non lasciano alcun margine discrezionale all'autorità nazionale; pertanto le violazioni dell'obbligo di recupero in principio sono da considerarsi sufficientemente gravi. Di conseguenza, l'esito positivo di una domanda di risarcimento danni causati dalla mancata esecuzione di una decisione di recupero

⁹⁴ Causa C-232/05 *Commissione contro Francia* ('Scott'), citata alla nota 29, punti 49-53.

⁹⁵ Cause riunite C-346/03 e C-529/03 *Atzeni e altri* citata alla nota 30, punti da 30 a 34.

⁹⁶ Cause riunite C-143/88 e C-92/89 *Zuckerfabrik Süderdithmarschen e Zuckerfabrik Soest contro Hauptzollamt Itzehoe e Hauptzollamt Paderborn* Racc. 1991, parte I, pag. 415, punto 33.

⁹⁷ Causa C-465/93 *Atlanta Fruchthandelsgesellschaft e altri contro Bundesamt für Ernährung e Forstwirtschaft*, Racc. 1995, parte I, pag. 3761, punto 51.

⁹⁸ Per ulteriori chiarimenti cfr. la comunicazione del 2007 sul recupero, punto 59.

⁹⁹ Cfr. riferimenti citati alla nota 65.

¹⁰⁰ Cfr. sezione 2.2.4.

della Commissione dipenderà dalla capacità del ricorrente di dimostrare che la perdita subita è una conseguenza diretta del recupero tardivo¹⁰¹.

2.4. Norme procedurali e legittimazione ad agire dinanzi ai giudici nazionali

2.4.1. Principi generali

71. Come indicato sopra, i giudici nazionali sono tenuti ad applicare la clausola di sospensione e a tutelare i diritti dei singoli dagli aiuti di Stato illegittimi. In linea di principio, a siffatti procedimenti si applicano le modalità procedurali nazionali¹⁰². Tuttavia, in base ai principi generali del diritto comunitario, l'applicazione del diritto nazionale in tali circostanze è soggetta a due condizioni essenziali:

- le modalità procedurali nazionali che si applicano alle domande di risarcimento danni ai sensi dell'articolo 88, paragrafo 3, del trattato CE non possono essere meno favorevoli di quelle che riguardano ricorsi analoghi di natura interna (principio di equivalenza)¹⁰³ e
- le modalità procedurali interne non devono essere strutturate in modo tale da rendere in pratica impossibile o eccessivamente difficile l'esercizio dei diritti conferiti dall'ordinamento giuridico comunitario (principio di effettività)¹⁰⁴.

72. Dato il primato del diritto comunitario, i giudici nazionali devono disapplicare le norme procedurali nazionali qualora la loro eventuale applicazione violi i principi di cui sopra¹⁰⁵.

2.4.2. Legittimazione ad agire

73. Il principio di effettività ha un impatto diretto sulla legittimazione di eventuali ricorrenti ad agire dinanzi ai giudici nazionali ai sensi dell'articolo 88, paragrafo 3, del trattato CE. A questo riguardo, il diritto comunitario richiede che la normativa nazionale non leda il diritto ad una effettiva tutela giurisdizionale¹⁰⁶. Le norme nazionali non possono quindi limitare la legittimazione ad agire soltanto ai concorrenti del beneficiario¹⁰⁷. I terzi che non sono lesi dalla distorsione di concorrenza derivante dalla misura di aiuto possono del pari avere un sufficiente interesse giuridico ad adire un giudice nazionale¹⁰⁸.

¹⁰¹ Cfr. i punti 48- 51.

¹⁰² Causa C-368/04 *Transalpine Ölleitung in Österreich*, citata alla nota 8, punto 45; e causa C-526/04 *Laboratoires Boiron*, Racc. 2006, parte I, pag. 7529, punto 51.

¹⁰³ Causa C-368/04 *Transalpine Ölleitung in Österreich*, citata alla nota 8, punto 45; cause riunite C-392/04 e C-422/04, Racc. 2006, parte I, pag. 8559, punto 57; e causa 33/76 *Rewe* Racc. 1976, pag. 1989, punto 5.

¹⁰⁴ Causa C-368/04 *Transalpine Ölleitung in Österreich*, citata alla nota 8, punto 45; causa C-174/02 *Streekgewest*, Racc. 2005, parte I, pag. 85, punto 18; e causa 33/76 *Rewe*, citata alla nota 103, punto 5.

¹⁰⁵ Causa 106/77 *Amministrazione delle finanze dello Stato contro Simmenthal*, Racc. 1978, pag. 629, punti 21 e 24; e causa C-232/05 *Commissione contro Francia* ('Scott'), citata alla nota 29, punti 49 - 53.

¹⁰⁶ Causa C-174/02 *Streekgewest*, citata alla nota 104, punto 18; cause riunite da C-87/90 a C-89/90 *Verholen e altri contro Sociale Verzekeringsbank Amsterdam* Racc. 1991, parte I, pag. 3757, punto 24; e causa C-13/01 *Safalero* Racc. 2003, parte I, pag. 8679, punto 50.

¹⁰⁷ Causa C-174/02 *Streekgewest*, citata alla nota 104, punti da 14 a 21.

¹⁰⁸ Causa C-174/02 *Streekgewest*, citata alla nota 104, punto 19.

2.4.3. *Questioni pendenti in casi fiscali*

74. La giurisprudenza succitata è particolarmente pertinente per gli aiuti di Stato concessi sotto forma di esenzione da tasse e da altri oneri finanziari. In tal caso non è insolito che soggetti che non fruiscono della stessa esenzione contestino, in base all'articolo 88, paragrafo 3, del trattato CE, l'onere fiscale cui sono soggetti¹⁰⁹.
75. Tuttavia, gli altri contribuenti interessati possono invocare la clausola di sospensione unicamente laddove il loro pagamento dell'imposta formi parte integrante della misura di aiuto di Stato illegittimo¹¹⁰. Tale situazione si verifica allorché in base alle norme nazionali in materia, il gettito della tassa viene necessariamente destinato al finanziamento dell'aiuto di Stato illegittimo e influenza direttamente l'entità dell'aiuto di Stato accordato in violazione dell'articolo 88, paragrafo 3, del trattato CE¹¹¹.
76. Quando siano state concesse esenzioni da tasse generali, i criteri di cui sopra di solito non sono soddisfatti. Un'impresa soggetta al pagamento di siffatte tasse in generale non può quindi sostenere che l'esenzione fiscale accordata ad altri è illegittima ai sensi dell'articolo 88, paragrafo 3, del trattato CE¹¹². Inoltre, secondo giurisprudenza consolidata, l'estensione di un'esenzione fiscale legale al ricorrente non è un rimedio appropriato per violazioni dell'articolo 88, paragrafo 3, del trattato CE. Siffatta misura non consentirebbe di eliminare gli effetti anticoncorrenziali dell'aiuto illegittimo, ma, al contrario, li aumenterebbe¹¹³.

2.4.4. *La raccolta di prove*

77. Il principio di effettività può anche influire sulla raccolta di prove. Ad esempio, se l'onere della prova per quanto riguarda un particolare ricorso rende impossibile o eccessivamente difficile al ricorrente la produzione di prove (perché non sono in suo possesso i necessari elementi di prova), il giudice nazionale è tenuto a ricorrere a tutti i mezzi procedurali messi a sua disposizione dal diritto procedurale nazionale per garantire all'interessato l'accesso a dette prove, fra cui quello di ordinare le necessarie misure istruttorie, inclusa, ove sia stabilito dal diritto interno, la produzione di un atto o di un documento ad opera di una delle parti o di un terzo¹¹⁴.

3. SOSTEGNO DELLA COMMISSIONE AI GIUDICI NAZIONALI

78. Ai sensi dell'articolo 10 del trattato CE, le istituzioni della Comunità e gli Stati membri hanno un dovere reciproco di leale collaborazione al fine di conseguire gli obiettivi del trattato CE. Pertanto, ai sensi dell'articolo 10 del trattato CE la Commissione è tenuta ad assistere le giurisdizioni nazionali allorché applicano il

¹⁰⁹ Cfr. statistiche al punto 3.

¹¹⁰ Causa C-174/02 *Streekgewest*, citata alla nota 104, punto 19.

¹¹¹ Cause riunite C-393/04 e C-41/05 *Air Liquide*, citata alla nota 9, punto 46; cause riunite da C-266/04 a C-270/04, C-276/04 e da C-321/04 a C-325/04 *Casino France e altri* Racc. 2005, parte I, pag. 9481, punto 40; e causa C-174/02 *Streekgewest*, citata alla nota 104, punto 26.

¹¹² Cause riunite C-393/04 e C-41/05 *Air Liquide*, citata alla nota 9, punto 48; e cause riunite da C-266/04 a C-270/04, C-276/04 e da C-321/04 a C-325/04 *Casino France e altri*, citata alla nota 110, punti 43 e 44.

¹¹³ Causa riunite C-393/04 e C-41/05 *Air Liquide*, citata alla nota 9, punto 45.

¹¹⁴ Causa C-526/04, *Laboratoires Boiron*, citata alla nota 102, punti 55 e 57.

diritto comunitario¹¹⁵. Inversamente, le giurisdizioni nazionali possono essere tenute ad assistere la Commissione nell'adempimento dei suoi compiti¹¹⁶.

79. Dato il ruolo fondamentale che essi svolgono nell'applicazione delle norme sugli aiuti di Stato, la Commissione si è impegnata ad aiutare i giudici nazionali quando ritengano che siffatta assistenza sia necessaria in vista della loro decisione su una causa pendente. Benché la comunicazione della Commissione del 1995 sulla cooperazione abbia già offerto alle giurisdizioni nazionali la possibilità di chiedere aiuto alla Commissione, questa possibilità non è stata regolarmente utilizzata dai giudici nazionali. La Commissione intende pertanto fare un nuovo tentativo per istituire una più stretta collaborazione con i giudici nazionali, fornendo meccanismi di sostegno più pratici e più semplici. A tal fine essa si ispira alla comunicazione sulla cooperazione antitrust¹¹⁷.
80. Il sostegno della Commissione ai giudici nazionali può assumere due diverse forme:
- Il giudice nazionale può chiedere che la Commissione gli trasmetta le informazioni pertinenti in suo possesso (cfr. sez. 3.1 della presente Comunicazione).
 - Il giudice nazionale può chiedere che la Commissione esprima un parere sull'applicazione delle norme in materia di aiuti di Stato (cfr. sez. 3.2 della presente Comunicazione)
81. Nel prestare assistenza alle giurisdizioni nazionali, la Commissione deve rispettare l'obbligo del segreto di ufficio e salvaguardare il proprio funzionamento e la propria indipendenza¹¹⁸. Nell'adempimento del dovere impostole dall'articolo 10 del trattato CE di assistere i giudici nazionali, la Commissione si impegna a mantenersi neutrale e obbiettiva. Dato che l'assistenza della Commissione ai giudici nazionali rientra nel suo dovere di difendere l'interesse pubblico, la Commissione non ha alcuna intenzione di servire l'interesse delle parti della causa pendente dinanzi al giudice nazionale. Di conseguenza la Commissione non intende sentire nessuna delle parti dei procedimenti nazionali in merito all'assistenza da essa fornita al giudice nazionale.
82. Il sostegno offerto in base alla presente Comunicazione ai giudici nazionali non pregiudica la possibilità o l'obbligo per gli stessi di chiedere alla Corte di giustizia europea una pronuncia pregiudiziale sull'interpretazione o sulla validità del diritto comunitario conformemente all'articolo 234 del trattato CE.

¹¹⁵ Causa C-39/94 *SFEI e altri*, citata alla nota 8, punto 50; ordinanza del 13 luglio 1990 nella causa C-2/88 *Imm. J. J. Zwartveld e altri*, Racc. 1990, parte I, pag. 3365, punti da 16 a 22; e causa C-234/89 *Delimitis contro Henninger Bräu*, Racc. 1991, parte I, pag. 935, punto 53.

¹¹⁶ Causa C-94/00 *Roquette Frères* Racc. 2002, parte I, pag. 9011, punto 31.

¹¹⁷ Comunicazione della Commissione relativa alla cooperazione tra la Commissione e le giurisdizioni degli Stati membri dell'UE ai fini dell'applicazione degli articoli 81 e 82 del trattato CE (GU C 101 del 27.4.2004, pag. 54), punti 15 - 30.

¹¹⁸ Ordinanza del 6 dicembre 1990 nella causa C-2/88 *Imm. J. J. Zwartveld e altri* Racc. 1990, parte I, pag. 4405, punti 10 e 11; e causa T-353/94 *Postbank contro Commissione* Racc. 1996, parte II, pag. 921, punto 93.

3.1. *Trasmissione di informazioni ai giudici nazionali*

83. Il dovere della Commissione di assistere le giurisdizioni nazionali nell'applicazione delle regole in materia di aiuti di Stato comprende l'obbligo di trasmettere loro informazioni rilevanti in suo possesso¹¹⁹.
84. Un giudice nazionale può, tra l'altro, chiedere alla Commissione i seguenti tipi di informazioni:
- informazioni concernenti un procedimento pendente dinanzi alla Commissione; tali informazioni possono, tra l'altro, includere informazioni volte a conoscere se un procedimento concernente una particolare misura di aiuto sia pendente dinanzi alla Commissione, se una determinata misura di aiuto sia stata debitamente notificata ai sensi dell'articolo 88, paragrafo 3, del trattato CE, se la Commissione abbia avviato un'indagine formale e se la Commissione abbia già adottato una decisione. In assenza di una decisione, il giudice nazionale può chiedere alla Commissione di chiarire quando presumibilmente sarà adottata tale decisione.
 - Inoltre, i giudici nazionali possono chiedere alla Commissione di trasmettere loro documenti in suo possesso. Tra cui copie di decisioni esistenti della Commissione, qualora non siano già state pubblicate sul sito web della Commissione, dati fattuali, statistiche, studi di mercato e analisi economiche.
85. Per garantire l'efficienza della sua cooperazione con i giudici nazionali, la Commissione si adopererà per comunicare loro le informazioni necessarie entro un mese dalla data di ricevimento della richiesta. Qualora la Commissione debba ottenere ulteriori chiarimenti dai giudici nazionali, tale termine inizierà a decorrere dal momento in cui essa riceverà la risposta. Qualora la Commissione debba consultare terzi che siano direttamente interessati dalla trasmissione delle informazioni, il termine di un mese decorre dalla conclusione di siffatta consultazione. Tale caso potrebbe, ad esempio, ricorrere per determinati tipi di informazioni fornite da un privato¹²⁰, oppure quando un'informazione fornita da uno Stato membro sia richiesta da un giudice nazionale di un altro Stato membro.
86. Nel trasmettere le informazioni ai giudici nazionali la Commissione deve garantire alle persone fisiche e giuridiche la tutela prevista dall'articolo 287 del trattato CE¹²¹. L'articolo 287 del trattato CE vieta ai membri, ai funzionari e ad altri agenti della Commissione, di divulgare informazioni protette da segreto d'ufficio. Tali informazioni possono comprendere sia informazioni private che segreti commerciali.
87. Il combinato disposto degli articoli 10 e 287 del trattato CE non comporta un divieto assoluto per la Commissione di trasmettere ai giudici nazionali informazioni protette dal segreto d'ufficio. Come confermato dalla giurisprudenza delle Corti comunitarie,

¹¹⁹ Causa C 39-94 *SFEI e altri*, citata alla nota 8, punto 50; ordinanza del 13 luglio 1990 nella causa C-2/88 *Imm. Zwartveld e altri*, citata alla nota 115, punti da 17 a 22; causa C-234/89 *Delimitis contro Henninger Bräu*, citata alla nota 115, punto 53; e causa T-353/94 *Postbank contro Commissione*, citata alla nota 118, punti 64 e 65.

¹²⁰ Causa T-353/94, *Postbank contro Commissione*, citata alla nota 118, punto 91.

¹²¹ Causa C-234/89, *Delimitis contro Henninger Bräu*, citata alla nota 115, punto 53; e Causa T-353/94, *Postbank contro Commission*, citata alla nota 118, punto 90.

il dovere di leale collaborazione impone alla Commissione di comunicare alle giurisdizioni nazionali qualsiasi informazione da esse richiesta¹²², incluse informazioni protette dall'obbligo di segreto d'ufficio.

88. Di conseguenza, prima di trasmettere informazioni protette dal segreto d'ufficio ad un giudice nazionale, la Commissione gli farà presente gli obblighi che, del pari, gli incombono, a norma dell'articolo 287 del trattato CE. La Commissione chiederà al giudice nazionale se sia in grado e se intenda impegnarsi ad assicurare la protezione sia delle informazioni riservate che di quelle che costituiscono segreti commerciali. Se il giudice nazionale non è in grado di assumere tale impegno, la Commissione non gli trasmetterà informazioni del caso¹²³. Se invece il giudice nazionale ha fornito siffatta garanzia, la Commissione trasmetterà le informazioni richieste.
89. Esistono altre situazioni in cui la Commissione può non trasmettere le informazioni al giudice nazionale. In particolare la Commissione può rifiutare di trasmettere informazioni ai giudici nazionali per preminenti motivi attinenti alla necessità di salvaguardare i suoi interessi o per evitare che siano compromessi il funzionamento e l'indipendenza della Comunità. Tale caso ricorre quando la trasmissione di informazioni pregiudica l'assolvimento dei compiti affidati alla Commissione¹²⁴ (es. informazioni concernenti il processo decisionale interno della Commissione).

3.2. Pareri su questioni attinenti l'applicazione delle norme in materia di aiuti di Stato.

90. Quando è chiamato ad applicare le norme comunitarie in materia di aiuti di Stato ad un caso di cui sia adito, il giudice nazionale deve rispettare le norme comunitarie esistenti in materia di aiuti di Stato nonché la giurisprudenza comunitaria. Inoltre una giurisdizione nazionale può cercare lumi nella prassi decisionale della Commissione e nelle comunicazioni e nelle linee direttrici concernenti l'applicazione delle regole in materia di aiuti di Stato emesse dalla Commissione. Tuttavia, possono esistere circostanze in cui gli strumenti di cui sopra non offrono ai giudici nazionali sufficienti indicazioni sulle questioni in causa. Considerati gli obblighi incombenti alla Commissione, ai sensi dell'articolo 10 del trattato CE e dato il ruolo importante e complesso che i giudici nazionali svolgono nell'applicazione delle regole in materia di aiuti di Stato, la Commissione fornisce quindi loro la possibilità di chiedere il suo parere su questioni relative all'applicazione della normativa sugli aiuti di Stato¹²⁵.
91. Siffatti pareri della Commissione, in linea di principio, possono comprendere tutte le questioni economiche, di fatto e di diritto che possono sorgere nel contesto dei procedimenti nazionali¹²⁶, benché i pareri della Commissione su questioni di diritto non pregiudichino la possibilità o l'obbligo per i giudici nazionali di chiedere alla Corte di giustizia di pronunciarsi in via pregiudiziale.

¹²² Causa T-353/94 *Postbank contro Commissione*, citata alla nota 118, punto 64; e ordinanza del 13 luglio 1990 nella causa C-2/88 *Imm. J. J. Zwartveld e altri*, citata alla nota 115, punti 16 - 22.

¹²³ Causa T-353/94 *Postbank contro Commissione*, citata alla nota 118, punto 93; e ordinanza del 6 dicembre 1990 nella causa C-2/88 *Imm. J. J. Zwartveld e altri*, citata alla nota 118, punti 10 e 11.

¹²⁴ Ordinanza del 6 dicembre 1990 nella causa C-2/88 *Imm. J. J. Zwartveld e altri*, citata alla nota 118, punto 11; causa C-275/00 *First e Franex* Racc. 2002, parte I, pag. 10943, punto 49; e causa T-353/94 *Postbank contro Commissione*, citata alla nota 118, punto 93.

¹²⁵ Cfr. causa C-39/94 *SFEI e altri*, citata alla nota 8, punto 50.

¹²⁶ Tuttavia, si prega di prendere nota del punto 92.

92. Le questioni che possono formare oggetto di pareri della Commissione includono, tra l'altro:
- se una determinata misura configuri un aiuto di Stato ai sensi dell'articolo 87 del trattato CE e in tal caso come debba essere calcolato l'importo esatto dell'aiuto. Siffatti pareri possono riguardare i singoli criteri di cui all'articolo 87 del trattato CE (l'esistenza di un vantaggio, e aiuto concesso da uno Stato membro o mediante risorse statali, eventuali distorsioni di concorrenza ed effetti sugli scambi tra Stati membri).
 - Se una determinata misura di aiuto soddisfi un determinato requisito del regolamento sulle esenzioni per categoria, non è necessaria una notifica individuale e non si applichi la clausola sospensiva di cui all'articolo 88, paragrafo 3.
 - Se una determinata misura di aiuto rientri in uno specifico regime di aiuto che sia stato notificato e autorizzato dalla Commissione oppure configuri un aiuto di Stato esistente. Anche in tali casi non si applica la clausola sospensiva ex articolo 88, paragrafo 3, del trattato CE.
 - Se esistano circostanze eccezionali (quali quelle indicate nella sentenza SFEI della Corte di giustizia¹²⁷) tali da impedire al giudice nazionale di ordinare il recupero in base al diritto comunitario.
 - Qualora sia tenuto ad ordinare il recupero degli interessi, il giudice nazionale può chiedere aiuto alla Commissione per quanto concerne il calcolo degli interessi e il tasso di interesse da applicare.
 - I requisiti giuridici fissati per le domande di risarcimento danni in base al diritto comunitario e questioni concernenti il calcolo dei danni subiti.
93. Come indicato al punto 20, la valutazione di compatibilità di una misura d'aiuto con il mercato comune ai sensi dell'articolo 87, paragrafi 2 e 3, del trattato CE rientra nella competenza esclusiva della Commissione. I giudici nazionali non sono competenti a valutare la compatibilità di una misura di aiuto. Di conseguenza, mentre la Commissione può non fornire pareri sulla compatibilità, ciò non impedisce al giudice nazionale di chiedere informazioni procedurali per sapere se la Commissione stia già valutando la compatibilità di una determinata misura d'aiuto (o intenda farlo) e, in tal caso, quando presumibilmente sarà adottata una decisione¹²⁸.
94. Nell'esprimere il suo parere, la Commissione si limiterà a fornire al giudice nazionale gli elementi di fatto o i chiarimenti economici o giuridici richiesti, senza entrare nel merito della controversia per cui sia stato adito. Inoltre, diversamente dall'interpretazione del diritto comunitario da parte delle corti comunitarie, il parere della Commissione non è giuridicamente vincolante per i giudici nazionali.
95. Per rendere il più efficiente possibile la sua cooperazione con i giudici nazionali, la Commissione si adopererà per comunicare loro il parere sollecitato entro quattro

¹²⁷ Cfr. riferimenti citati alla nota 46.

¹²⁸ Cfr. punto 83.

mesi dalla data di ricevimento della richiesta. Qualora la Commissione abbia bisogno di ulteriori chiarimenti dai giudici nazionali per poter formulare il suo parere, tale periodo di quattro mesi inizierà a decorrere dal momento in cui essa riceve le informazioni complementari.

96. In tale contesto va tuttavia osservato che l'obbligo generale dei nazionali di tutelare i diritti individuali a norma dell'articolo 88, paragrafo 3, del trattato CE si applica anche nel periodo durante il quale la Commissione elabora il parere richiesto. Infatti, come indicato al punto 61, l'obbligo del giudice nazionale di tutelare i diritti individuali a norma dell'articolo 88, paragrafo 3, del trattato CE si applica a prescindere dal fatto che sia attesa o meno una dichiarazione della Commissione¹²⁹.
97. Come indicato al punto 79 della presente Comunicazione la Commissione non sentirà le parti prima di trasmettere il suo parere al giudice nazionale. L'inclusione del parere della Commissione nel procedimento nazionale è soggetta alle modalità procedurali pertinenti dell'ordinamento nazionale che devono essere conformi ai principi generali del diritto comunitario.

3.3. *Questioni pratiche*

98. Per contribuire ulteriormente all'efficienza della cooperazione con i giudici nazionali, la Commissione ha deciso di istituire un unico punto di contatto al quale i giudici nazionali possono inviare tutte le loro richieste di aiuto della Commissione in base alle sezioni 3.1 e 3.2 della presente Comunicazione nonché qualsiasi interrogazione scritta oppure orale sulla politica in materia di aiuti di Stato che eventualmente sorga nell'ambito del loro lavoro quotidiano.

Commissione europea

Direzione generale della Concorrenza

[Persona di contatto designata]

B-1049 Bruxelles

Belgio

Telefono [*Numero designato*]

Fax [*Fax numero designato*]

Email [*Indirizzo di posta elettronica designato*]

99. La Commissione pubblicherà una sintesi concernente la sua cooperazione con i giudici nazionali ai sensi della presente Comunicazione nella Relazione annuale sulla politica di concorrenza. Essa può inoltre mettere a disposizione i suoi pareri e osservazioni sul suo sito web.

¹²⁹ Ciò può includere misure provvisorie come indicato nella sezione 2.2.6.

4. DISPOSIZIONI FINALI

100. La presente Comunicazione è emanata al fine di assistere i giudici nazionali nell'applicazione della normativa in materia di aiuti di Stato. I giudici nazionali e i terzi sono vincolati dal contenuto della presente Comunicazione unicamente nella misura in cui essa si basa sulla legislazione esistente e/o su altre norme e principi vincolanti di diritto comunitario, quali definiti dalle corti della Comunità
101. La presente Comunicazione sostituisce la Comunicazione del 1995.