

SFEI E A.

SENTENZA DELLA CORTE
11 luglio 1996 *

Nel procedimento C-39/94,

avente ad oggetto la domanda di pronuncia pregiudiziale proposta alla Corte, a norma dell'art. 177 del Trattato CE, dal Tribunal de commerce di Parigi nella causa dinanzi ad esso pendente tra

Syndicat français de l'Express international (SFEI) e altri

e

La Poste e altri,

domanda vertente sull'interpretazione degli artt. 92 e 93 del Trattato CE,

LA CORTE,

composta dai signori G.C. Rodríguez Iglesias, presidente, C.N. Kakouris, J.-P. Puissochet e G. Hirsch, presidenti di sezione, G.F. Mancini, C. Gulmann (relatore), J.L. Murray, P. Jann e H. Ragnemalm, giudici,

avvocato generale: F.G. Jacobs

cancelliere: signora D. Louterman-Hubeau, amministratore principale

* Lingua processuale: il francese.

viste le osservazioni scritte presentate:

- per il Syndicat français de l'Express international e altri, dall'avv. Eric Morgan de Rivery, del foro di Parigi;
- per la TAT SA, dagli avv.ti Valérie Bouaziz Torron e Dominique Berlin, del foro di Parigi;
- per il governo francese, dal signor Jean-Marc Belorgey, capomissione presso la direzione degli affari giuridici del ministero degli Affari esteri, e dalla signora Catherine de Salins, sous-directeur presso la medesima direzione, in qualità di agenti;
- per il governo tedesco, dai signori Ernst Röder, Ministerialrat presso il ministero federale dell'Economia, e Bernd Kloke, Regierungsrat presso il medesimo ministero, in qualità di agenti;
- per il governo spagnolo, dal signor Alberto José Navarro González, direttore generale del coordinamento giuridico ed istituzionale comunitario, e dalla signora Gloria Calvo Díaz, abogado del Estado, del servizio giuridico dello Stato, in qualità di agenti;
- per la Commissione delle Comunità europee, dai signori Michel Nolin e Ben Smulders, membri del servizio giuridico, in qualità di agenti,

vista la relazione d'udienza,

sentite le osservazioni orali del Syndicat français de l'Express international e altri, rappresentato dagli avv.ti Eric Morgan de Rivery e Jacques Derenne, del foro di Parigi, della Société française de messagerie internationale, rappresentata dall'avv. Manuel Bosque, del foro di la Seine-Saint-Denis, del governo francese, rappresentato dalla signora Catherine de Salins, del governo spagnolo, rappresentato dalla signora Gloria Calvo Díaz, e della Commissione, rappresentata dai signori Michel Nolin e Ben Smulders, all'udienza del 24 ottobre 1995,

sentite le conclusioni dell'avvocato generale, presentate all'udienza del 14 dicembre 1995,

ha pronunciato la seguente

Sentenza

- 1 Con ordinanza 5 gennaio 1994, pervenuta in cancelleria il 31 gennaio successivo, il Tribunal de commerce di Parigi ha sottoposto alla Corte, a norma dell'art. 177 del Trattato CE, diverse questioni vertenti sull'interpretazione degli artt. 92 e 93 di detto Trattato.
- 2 Tali questioni sono sorte nell'ambito di una controversia tra il Syndicat français de l'Express international (in prosiegua: lo «SFEI») e cinque imprese sue aderenti, DHL International, Service Crie-LFAL, May Courier International, Federal Express e Express Transports Communications, da un lato, e, dall'altro, la Société française de messagerie internationale (in prosiegua: la «SFMI»), la Chronopost, la Poste, la Holding des filiales de la Poste, Sofipost (in prosiegua: la «Sofipost»), la Société de transport aérien transrégional (in prosiegua: la «TAT») e la TAT Express. La lite verte sull'assistenza logistica e commerciale fornita dalla Poste alla SFMI e alla Chronopost nella loro attività di corriere espresso.
- 3 Il corriere espresso è un servizio di distribuzione porta a porta di documenti e pacchi in tempi stretti, in risposta alle esigenze di una clientela di affari per cui la consegna al destinatario entro un termine garantito è essenziale. In Francia questo settore è aperto alla concorrenza, diversamente dalla posta ordinaria, per il quale vige il monopolio della Poste.
- 4 Per migliorare la propria posizione nel mercato del corriere espresso, l'amministrazione postale francese ha modernizzato il servizio offerto nel settore, Postadex, ribattezzandolo EMS Chronopost. Verso la fine del 1985, ne ha affidato la gestione e lo sviluppo ad una società di diritto privato appositamente creata, la SFMI. Il

66% del capitale di detta società era all'epoca detenuto dalla Sofipost, essa stessa controllata al 100% dalla Poste. Il restante 34% del capitale era stato sottoscritto dalla TAT.

- 5 Durante i primi mesi del 1986, la Poste ha invitato gli utenti del servizio Postadex ad aderire al servizio EMS Chronopost. In seguito, una circolare 19 agosto 1986 del ministero delle Poste e Telecomunicazioni (*Bulletin officiel des PTT* 1986, pag. 311 e seguenti) ha precisato le modalità di esercizio e di commercializzazione del servizio EMS Chronopost. Esso doveva essere garantito dalla SFMI, principalmente, con i mezzi della Poste, integrati da quelli della TAT Express, una società di trasporto espresso controllata dalla TAT. La Poste doveva fornire alla SFMI un'assistenza consistente, da un lato, nella messa a disposizione degli uffici postali e di parte del suo personale di raccolta, smistamento, trasporto e distribuzione delle spedizioni agli utenti (in prosieguo: l'«assistenza logistica») e, dall'altro, nella promozione, prospezione e assistenza alla clientela (in prosieguo: l'«assistenza commerciale»).
- 6 L'avvio e la crescita della SFMI sono stati rapidi. Il suo fatturato è passato da 200 milioni di FF nel primo esercizio 1986, a 720 milioni di FF nel 1988, a 1,03 miliardi di FF nel 1989 e a 1,34 miliardi di FF nel 1991.
- 7 Il 1° gennaio 1991 la Poste, fino a quel momento parte dell'amministrazione statale, si è trasformata in una persona giuridica autonoma di diritto pubblico. La legge 2 luglio 1990, n. 90-568, sull'organizzazione del servizio pubblico della posta e delle telecomunicazioni, l'ha esplicitamente autorizzata a svolgere, accanto ai compiti di servizio pubblico, anche attività in settori aperti all'iniziativa privata.
- 8 Nel 1992 la struttura dell'attività nel settore del corriere espresso è stata modificata a seguito della costituzione, da parte della Poste francese e delle amministrazioni postali tedesca, olandese, canadese e svedese, unitamente allo spedizioniere di origine australiana TNT, di un operatore comune nel settore del corriere espresso internazionale, la GNEW (concentrazione autorizzata dalla Commissione il 2 dicembre 1991; GU C 322, pag. 19). L'attività nazionale è stata affidata ad una

nuova società, la Chronopost, detenuta per il 66% dalla Sofipost e per il 34% dalla TAT. La parte internazionale, invece, è rimasta affidata alla SFMI, passata sotto il controllo della GNEW France, controllata francese dell'operatore comune. In questa nuova struttura la Chronopost raccoglie e distribuisce per conto della SFMI le spedizioni internazionali affidate alla GNEW. Fino al 1° gennaio 1995, la Poste ha garantito l'accesso alla propria rete, in esclusiva, alla GNEW-SFMI e la Chronopost non ha potuto concorrere con la SFMI.

- 9 Ritenendo che le condizioni dell'assistenza logistica e commerciale fornita dalla Poste alla SFMI costituissero aiuti di Stato incompatibili con il mercato comune nonché lesivi della parità di concorrenza, il 21 dicembre 1990 lo SFEI ha presentato una denuncia alla Commissione delle Comunità europee e al Conseil français de la concurrence, facendo valere, segnatamente, che il contributo dell'amministrazione postale consentiva alla SFMI di praticare tariffe nettamente inferiori a quelle dei concorrenti.
- 10 Il 10 marzo 1992 la Commissione ha respinto la denuncia dello SFEI, basata sull'art. 92 del Trattato. Lo SFEI e tre delle società che ne fanno parte hanno allora, con ricorso 16 maggio 1992, chiesto alla Corte l'annullamento di tale decisione (causa C-222/92). Avendo la Commissione revocato la propria decisione al fine di «acquisire informazioni complementari ... tenuto conto di taluni elementi dell'atto introduttivo», la Corte ha proceduto alla radiazione della causa con ordinanza 18 novembre 1992.
- 11 L'analisi del caso è da allora pendente presso la Commissione; in particolare, questa ha chiesto due volte informazioni alle autorità francesi, ma non si è ancora pronunciata definitivamente, né ha preso posizione, sulla questione se i provvedimenti di cui trattasi costituiscano aiuti di Stato ai sensi dell'art. 92 del Trattato.
- 12 Stando così le cose lo SFEI e le cinque società sopra elencate hanno promosso il 16 giugno 1993, dinanzi al Tribunal de commerce di Parigi, un'azione legale contro la SFMI, la Chronopost, la Poste, la Sofipost, la TAT e la TAT Express. Tale causa è intesa a far dichiarare che l'assistenza logistica e commerciale fornita dalla Poste

alla SFMI e alla Chronopost costituisce un aiuto di Stato messo in atto senza previa notifica alla Commissione, con violazione dell'art. 93, n. 3, ultima frase, del Trattato. Si chiede di conseguenza di ingiungere, da un lato, alla Poste di porre immediatamente fine a tali aiuti di Stato e, dall'altro, alla SFMI e alla Chronopost di restituire integralmente alla Poste gli aiuti di Stato illecitamente ricevuti a partire dalla costituzione di tali società, vale a dire 2 139 milioni di FF per il periodo che va dal 1986 al 1991. Le ricorrenti nella causa principale pretendono inoltre dalle convenute un risarcimento danni pari a 216 milioni di FF.

- 13 Dalle conclusioni depositate dallo SFEI e altri dinanzi al giudice nazionale emerge che l'asserita assistenza logistica consiste nella messa a disposizione della SFMI delle infrastrutture postali, costituite da 300 000 persone, 73 000 giri di recapito giornalieri, 16 835 immobili, 50 000 veicoli, 300 vagoni ferroviari e 22 aerei, contro un corrispettivo anormalmente basso nonché nella concessione di una procedura di sdoganamento privilegiata e di condizioni di pagamento straordinariamente favorevoli da parte della Poste. La Poste garantirebbe inoltre un'assistenza commerciale alla SFMI e alla Chronopost. Esse, da un lato, godrebbero dell'accesso alla clientela della Poste, dall'altro, fruirebbero delle campagne promozionali e pubblicitarie poste in essere da quest'ultima. Secondo lo SFEI, l'aiuto sarebbe rappresentato dalla differenza tra la remunerazione corrisposta per tale assistenza e il suo valore di mercato.
- 14 Le convenute nella causa principale hanno sostenuto in particolare che il caso è di competenza della Commissione o del Conseil d'État francese. Le ricorrenti hanno replicato che non chiedevano l'annullamento di atti amministrativi, ma si limitavano a contestare ad un gestore pubblico il fatto di contribuire allo sviluppo di società commerciali in violazione delle regole di concorrenza cui queste sono soggette.

15 Considerati questi elementi di fatto e di diritto, il Tribunal de commerce di Parigi ha deciso, con ordinanza, di sospendere il giudizio e di sottoporre alla Corte otto questioni d'interpretazione degli artt. 92 e 93 del Trattato, così formulate:

- «1) Se misure adottate da uno Stato membro consistenti, in particolare, nel sovvenzionare, tramite il ministero dell'Economia e delle Finanze e il ministero delle Poste e Telecomunicazioni dello Stato medesimo, una società di spedizioni espresse, fornendole assistenza logistica e commerciale e rinunciando ad esigere un normale compenso a titolo di corrispettivo di tali prestazioni tecniche, commerciali o finanziarie, debbano essere considerate quali aiuti di Stato che falsino o minaccino di falsare la concorrenza e incidano sugli scambi tra gli Stati membri ai sensi dell'art. 92 del Trattato.

- 2) In caso di soluzione affermativa della prima questione, se la ripetizione delle sovvenzioni già corrisposte in violazione del divieto sancito dall'ultima frase dell'art. 93, n. 3, del Trattato non costituisca, oltre all'immediata sospensione dell'erogazione degli aiuti stessi, il solo mezzo atto a garantire l'efficacia di un siffatto divieto.

- 3) In caso di soluzione affermativa della prima questione, se un'impresa che benefici della concessione di tali aiuti sia soggetta all'obbligo, in base al diritto comunitario, e in particolare al principio della prevalenza di quest'ultimo, di dar prova di diligenza verificando, segnatamente, prima di ricevere gli aiuti di cui trattasi, la regolarità del procedimento relativo alla loro concessione con riguardo all'art. 93, n. 3, del Trattato.

- 4) In caso di soluzione affermativa della terza questione, se il danno subito dalle imprese concorrenti dell'impresa beneficiaria di tali aiuti per il fatto che quest'ultima è venuta meno al proprio obbligo di diligenza debba essere risarcito, secondo le norme nazionali vigenti, al fine di porre rimedio alla violazione delle disposizioni di diritto comunitario di cui trattasi.

- 5) Se, sulla base delle norme di diritto comunitario pertinenti, un giudice nazionale, dinanzi al quale sia stata proposta una domanda diretta ad ottenere, sul piano civile e conformemente alla legge nazionale, i provvedimenti consequenziali alla declaratoria di illegittimità di una misura statale posta in essere in violazione della procedura di controllo preliminare di cui all'art. 93, n. 3, ultima frase, del Trattato, sia obbligato a dichiararsi incompetente qualora la Commissione sia stata adita per mezzo di una denuncia diretta a far dichiarare l'incompatibilità con il mercato comune della misura contestata, anche nel caso in cui la Commissione non abbia emanato la propria decisione finale e non si sia pronunciata sulla questione se le misure contestate costituiscano o meno aiuti di Stato.
- 6) Alternativamente, se, nella stessa fattispecie, il giudice nazionale che si sia dichiarato competente sia nondimeno obbligato a sospendere il procedimento in attesa di una decisione della Commissione sulla questione se le misure contestate costituiscano aiuti di Stato.
- 7) Se, nella fattispecie descritta ai precedenti punti 5 e 6, rilevi il fatto che la Commissione non si sia ancora pronunciata, pur essendo stata adita da più di due anni, e che l'attore abbia peraltro provato dinanzi al giudice nazionale la sussistenza di motivi di urgenza al fine di far cessare le conseguenze dannose derivantigli dalla violazione dell'art. 93, n. 3, ultima frase, del Trattato.
- 8) Se, al contrario, in presenza di circostanze quali quelle descritte ai precedenti numeri 5-7, non possa dedursi dai termini della sentenza della Corte 21 novembre 1991, causa C-354/90 (in particolare, dal punto 14 della motivazione) che il giudice nazionale, dichiarandosi competente e pronunciandosi sulla domanda dinanzi ad esso proposta sulla base dell'art. 93, n. 3, ultima frase, adempia unicamente, in attesa della decisione finale della Commissione, il proprio compito di tutela giurisdizionale dei diritti degli amministrati dinanzi ad una violazione da parte delle autorità statali del divieto posto dall'art. 93, n. 3, ultima frase, del Trattato».
- 16 Il 4 febbraio 1994 la Poste e la Sofipost hanno convocato lo SFEI dinanzi al primo presidente della Cour d'appel di Parigi in veste di giudice dell'urgenza, per ricevere l'autorizzazione a proporre appello contro l'ordinanza di rinvio 5 gennaio 1994. Tale domanda è stata respinta con ordinanza 24 marzo 1994.

Sull'ammissibilità delle questioni pregiudiziali

- 17 La TAT e la SFMI sostengono che le questioni pregiudiziali sono inammissibili a motivo dell'incompetenza del giudice del rinvio, dell'omessa descrizione del contesto fattuale e giuridico alla base della controversia nell'ordinanza di rinvio, della violazione del principio del contraddittorio e, infine, di uno sviamento di procedura.
- 18 Esse sostengono in primo luogo che la lite verte sostanzialmente sul quesito se la Repubblica francese abbia violato l'art. 93, n. 3, del Trattato omettendo di notificare alla Commissione le misure disposte a favore della SFMI e della Chronopost e, in caso affermativo, quali conseguenze se ne debbano trarre. Orbene, secondo loro, in Francia, solo i giudici amministrativi sono competenti a controllare la legittimità di atti amministrativi attinenti alla concessione di un aiuto. I giudici civili non sono competenti né per ingiungere la restituzione di un aiuto né per condannare lo Stato al risarcimento dei danni. Poiché il Tribunal de commerce di Parigi è dunque palesemente incompetente, le questioni sollevate non sono necessarie per la soluzione della controversia.
- 19 In secondo luogo, l'ordinanza di rinvio non preciserebbe la natura dell'assistenza logistica e commerciale fornita dalla Poste alla SFMI e alla Chronopost. Inoltre, il carattere anormalmente basso del corrispettivo pagato per la detta assistenza sarebbe soltanto affermato, senza essere dimostrato. Stando così le cose, le parti che intendono sottoporre osservazioni alla Corte sarebbero quasi nell'impossibilità di farlo in maniera pertinente e la Corte non potrebbe risolvere utilmente le questioni sottoposte.
- 20 In terzo luogo, il giudice a quo avrebbe ritenuto dimostrati taluni elementi di fatto, malgrado i dibattimenti abbiano avuto per oggetto soltanto questioni di competenza. Di conseguenza la Corte, qualora si pronunciasse sulla domanda di pronuncia pregiudiziale, lo farebbe sulla base di affermazioni inesatte e con violazione dei diritti della difesa delle convenute nella causa principale.

- 21 In quarto luogo, la procedura del rinvio pregiudiziale sarebbe stata utilizzata abusivamente per aggirare l'ostacolo posto alle ricorrenti nella causa principale dalla lentezza della Commissione a pronunciarsi. Con la prima questione il giudice nazionale non si limiterebbe infatti a chiedere se le misure di cui trattasi costituiscono o meno un aiuto ai sensi dell'art. 93, n. 3, del Trattato, bensì si proporrebbe anche di valutare la loro compatibilità con il Trattato, il che rientra nell'ambito della competenza esclusiva della Commissione. Spetterebbe alle ricorrenti nella causa principale promuovere nei confronti di quest'ultima vuoi un ricorso per carenza, vuoi un ricorso d'annullamento della decisione con la quale viene negato l'avvio del procedimento di esame in contraddittorio ai sensi dell'art. 93, n. 2, del Trattato.
- 22 Il governo francese, dal canto suo, contesta soltanto l'ammissibilità della prima questione. Così come è formulata, a suo avviso, essa lascia trasparire che il giudice nazionale ha già concluso che la SFMI e la Chronopost hanno ricevuto vantaggi senza normale contropartita e hanno dunque fruito di aiuti di Stato. L'ordinanza di rinvio, tuttavia, non conterrebbe l'esposizione delle considerazioni di fatto o di diritto che hanno portato il Tribunal de commerce di Parigi a tale conclusione. L'inammissibilità sarebbe tanto più evidente per l'estrema complessità delle questioni di fatto controverse.
- 23 Questi motivi ed argomenti non possono essere accolti.
- 24 Per quanto riguarda l'asserita incompetenza del giudice a quo, va ricordato che non spetta alla Corte verificare se l'ordinanza di rinvio sia stata adottata in modo conforme alle norme nazionali di organizzazione giudiziaria e di procedura. La Corte deve attenersi al provvedimento di rinvio emesso da un giudice di uno Stato membro, fintantoché esso non sia stato revocato a seguito dell'esperimento di rimedi giurisdizionali eventualmente previsti dal diritto nazionale (v. sentenze della Corte 20 ottobre 1993, causa C-10/92, Balocchi, Racc. pag. I-5105, punti 16 e 17, e 14 gennaio 1982, causa 65/81, Reina, Racc. pag. 33, punti 7 e 8).

- 25 Quanto agli argomenti attinenti all'omessa descrizione del contesto fattuale e giuridico alla base della controversia nell'ordinanza di rinvio, alla violazione del principio del contraddittorio e allo sviamento di procedura, va rilevato, in limine, che essi riguardano soltanto la prima questione.
- 26 Infatti, l'ordinanza di rinvio espone in maniera dettagliata quali provvedimenti le ricorrenti nella causa principale sollecitano per il caso in cui il giudice nazionale dichiara la violazione dell'art. 93, n. 3, ultima frase, nonché quali sono le posizioni delle parti della controversia principale in merito alla competenza del giudice a quo, tenuto conto del ricorso parallelo alla Commissione. Ebbene, da un lato, le questioni 2-4 riguardano proprio le conseguenze che il giudice nazionale può trarre dall'omessa notifica preventiva dei progetti di aiuto di Stato; dall'altro, le questioni 5-8 riguardano la competenza del giudice a quo in caso di ricorso parallelo alla Commissione.
- 27 Anche se è vero che l'ordinanza di rinvio espone in maniera assai succinta l'ambito fattuale e giuridico sotteso alla prima questione, questo fatto non è tuttavia idoneo, nel caso di specie, a comportare l'inammissibilità di tale questione. La detta esposizione succinta consente infatti di interpretare la prima questione nel senso che essa si limita a chiedere alla Corte se la fornitura di un'assistenza logistica e commerciale senza normale contropartita da parte di un'impresa pubblica a favore delle sue controllate di diritto privato che esercitano un'attività aperta alla libera concorrenza possa configurare un aiuto di Stato ai sensi dell'art. 92 del Trattato.
- 28 Dalle considerazioni fin qui svolte discende peraltro che anche l'argomento relativo ad un asserito sviamento di procedura va respinto. Con la prima questione, il giudice a quo non chiede alla Corte d'infrangere la competenza esclusiva della Commissione con una pronuncia sulla compatibilità delle misure in questione con il mercato comune. Esso si limita a chiedere chiarimenti sull'applicabilità dell'art. 92, n. 1, del Trattato a misure quali quelle in causa, per essere in grado di trarre le conseguenze di un'eventuale violazione del divieto di attuazione preventiva dei progetti di aiuto di cui all'art. 93, n. 3, ultima frase, del Trattato.

- 29 Le questioni sollevate vanno quindi esaminate.
- 30 Dal momento che le questioni 5-8 riguardano il punto se il giudice nazionale sia competente e possa proseguire nell'esame della controversia malgrado un ricorso parallelo alla Commissione, esse vanno esaminate prima delle questioni 1-4, attinenti alla nozione di aiuto di Stato e alle misure da concedere in caso di violazione dell'ultima frase dell'art. 93, n. 3, del Trattato.

Sulle questioni 5-8

- 31 Con le questioni 5-8, il giudice nazionale chiede sostanzialmente quale atteggiamento debba adottare allorché gli viene chiesto di trarre le conseguenze della violazione dell'art. 93, n. 3, del Trattato, in pendenza di un ricorso parallelo alla Commissione la quale non si è ancora pronunciata sulla questione se le misure statali di cui trattasi costituiscano o meno aiuti di Stato. Il giudice nazionale chiede più precisamente se debba dichiarare la propria incompetenza (questione 5) o, quanto meno, sospendere il giudizio fino a quando la Commissione non abbia preso posizione sul carattere delle misure di cui trattasi (questione 6) o, al contrario, se debba dichiararsi competente e salvaguardare i diritti degli amministrati in caso di violazione dell'art. 93, n. 3, del Trattato da parte dello Stato, emanando il provvedimento richiesto (questione 8). Infine, il giudice nazionale chiede se la circostanza che la Commissione è interpellata da oltre due anni e le richiedenti nella causa principale hanno dimostrato l'urgenza della situazione abbia un'incidenza sulla soluzione della precedente questione (questione 7).
- 32 Secondo la TAT, nel caso in cui la Commissione sia stata adita ma debba ancora decidere se le misure di cui trattasi costituiscano o meno un aiuto di Stato, il giudice nazionale deve dichiararsi non competente, se non vuole rischiare il sorgere di una divergenza tra la sua pronuncia e quella della Commissione. Nel caso in cui, in un secondo momento, la Commissione decida che le misure non costituiscono aiuto di Stato, il procedimento nazionale diretto al recupero dell'aiuto ai sensi dell'art. 93, n. 3, rimarrebbe infatti privo di base giuridica. In subordine, la TAT

sostiene che il giudice nazionale è tenuto a sospendere il giudizio fintantoché la Commissione non abbia deciso se le misure costituiscano o meno un aiuto. Infine, essa sottolinea che l'aiuto, supponendo che aiuto vi sia, dovrebbe essere considerato un aiuto esistente a motivo del lasso di tempo straordinariamente lungo necessario alla Commissione per giungere a una decisione, di modo che esso non potrebbe essere oggetto di una restituzione, ma soltanto essere soppresso o modificato per il futuro.

33 Questi argomenti non possono essere accolti.

34 A questo proposito va richiamato il sistema di controllo degli aiuti di Stato istituito dal Trattato e i ruoli, rispettivamente, della Commissione e dei giudici nazionali nella sua attuazione.

35 L'art. 92, n. 1, del Trattato ha questo tenore: «Salvo deroghe contemplate dal presente Trattato, sono incompatibili con il mercato comune, nella misura in cui incidano sugli scambi tra gli 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».

36 Questo divieto di massima degli aiuti di Stato non è né assoluto né incondizionato, dato che proprio l'art. 92, n. 3, conferisce alla Commissione un ampio potere discrezionale di ammettere gli aiuti in deroga al divieto generale del suddetto n. 1. L'accertamento, in siffatti casi, della compatibilità o dell'incompatibilità con il mercato comune di un aiuto statale solleva problemi che implicano la valutazione di fatti e circostanze economiche complesse e atte a modificarsi rapidamente (sentenza 14 febbraio 1990, causa C-301/87, Francia/Commissione, detta «Boussac», Racc. pag. I-307, punto 15).

- 37 Per questo motivo il Trattato ha previsto, all'art. 93, un procedimento speciale che comporta l'esame permanente ed il controllo degli aiuti da parte della Commissione. Per quanto riguarda i nuovi aiuti che gli Stati membri abbiano intenzione d'istituire è previsto un procedimento preliminare senza il quale nessun aiuto può essere considerato come regolarmente istituito. In forza dell'art. 93, n. 3, prima frase, del Trattato, i progetti diretti a istituire o modificare aiuti devono essere notificati alla Commissione prima della loro attuazione.
- 38 La Commissione procede quindi ad un primo esame dei progetti di aiuto. Se, al termine di tale esame, un progetto non le sembra compatibile con il mercato comune, essa avvia senza indugio il procedimento previsto dall'art. 93, n. 2. Dall'art. 93, n. 3, ultima frase, del Trattato risulta che durante tutta la fase preliminare lo Stato membro interessato non può passare all'esecuzione dell'aiuto progettato. In caso di inizio del procedimento di esame in contraddittorio detto divieto sussiste fino all'adozione della decisione della Commissione sulla compatibilità del progetto di aiuto con il mercato comune (v. sentenza 30 giugno 1992, causa C-47/91, Italia/Commissione, Racc. pag. I-4145, punto 24). Se invece la Commissione non ha reagito entro due mesi dalla notifica, lo Stato membro interessato è libero di attuare le misure progettate dopo averne informato la Commissione (sentenza 11 dicembre 1973, causa 120/73, Lorenz, Racc. pag. 1471, punto 4).
- 39 L'intervento da parte dei giudici nazionali, dal canto suo, discende dall'efficacia diretta riconosciuta al divieto di dare esecuzione all'aiuto, previsto dall'art. 93, n. 3, ultima frase. A questo proposito, la Corte ha specificato che l'efficacia immediata del divieto di dare esecuzione all'aiuto, previsto dal suddetto articolo, investe qualsiasi aiuto posto in essere senza preventiva notifica, mentre, in caso di avvenuta notifica, opera i suoi effetti durante la fase preliminare e, qualora la Commissione promuova la procedura contraddittoria, sino al momento in cui è adottata la decisione finale (sentenze Lorenz, già citata, punto 8, e 21 novembre 1991, causa C-354/90, Fédération nationale du commerce extérieur des produits alimentaires e Syndicat national des négociants et transformateurs de saumon, Racc. pag. I-5505, punto 11, in prosieguo: la «sentenza FNCE»).
- 40 I giudici nazionali debbono assicurare agli amministrati che saranno tratte tutte le conseguenze di una violazione dell'art. 93, n. 3, ultima frase, del Trattato,

conformemente al loro diritto nazionale, sia per quanto concerne la validità degli atti di esecuzione, sia per quanto concerne il recupero degli aiuti finanziari concessi in violazione di tale norma o di eventuali misure provvisorie (v. citata sentenza FNCE, punto 12).

- 41 Nell'ambito del controllo del rispetto da parte degli Stati membri delle obbligazioni incombenti loro in forza degli artt. 92 e 93 del Trattato, i giudici nazionali e la Commissione hanno ruoli complementari e distinti.
- 42 Allorché traggono le conseguenze di una violazione dell'art. 93, n. 3, ultima frase, i giudici nazionali non possono pronunciarsi sulla compatibilità delle misure di aiuto con il mercato comune, essendo tale valutazione di esclusiva competenza della Commissione, sotto il controllo della Corte di giustizia (v. citata sentenza FNCE, punto 14).
- 43 Quanto alla Commissione, essa non può, contrariamente ai giudici nazionali, disporre la restituzione di un aiuto di Stato per il solo fatto che esso non le sia stato notificato conformemente all'art. 93, n. 3, del Trattato (v. sentenze Boussac, già citata, punti 19-22, e 21 marzo 1990, causa C-142/87, Belgio/Commissione, Racc. pag. I-959, punti 15-20; FNCE, già citata, punto 13). Essa deve in primo luogo, dopo aver posto lo Stato membro interessato in condizioni di esprimersi al riguardo, ingiungergli per mezzo di una decisione provvisoria, nelle more dell'esame dell'aiuto, di sospenderne immediatamente il pagamento e di fornirle, nel termine da essa impartito, tutti i documenti, informazioni e dati necessari per esaminare la compatibilità dell'aiuto col mercato comune. Soltanto nel caso in cui lo Stato membro ometta, nonostante l'ingiunzione della Commissione, di fornirle le informazioni richieste, essa ha il potere di porre fine al procedimento e di emanare la decisione che dichiara la compatibilità o l'incompatibilità dell'aiuto col mercato comune in base agli elementi di cui dispone e, se del caso, di esigere il recupero dell'importo dell'aiuto già versato (v. citata sentenza Boussac, punti 19 e 21).

- 44 Stando così le cose, l'avvio da parte della Commissione di un procedimento di esame preliminare ai sensi dell'art. 93, n. 3, o del procedimento di esame in contraddittorio di cui all'art. 93, n. 2, non può liberare i giudici nazionali dall'obbligo di salvaguardare i diritti degli amministrati in caso di violazione dell'obbligo di notifica preventiva.
- 45 Ogni diversa interpretazione finirebbe col favorire l'inosservanza da parte degli Stati membri del divieto di messa in atto dei progetti di aiuto. Dal momento che la Commissione, fintantoché non abbia adottato una decisione definitiva nel merito, può disporre solo la sospensione degli ulteriori pagamenti, l'efficacia immediata dell'art. 93, n. 3, del Trattato risulterebbe sminuita se il ricorso alla Commissione dovesse impedire ai giudici nazionali di trarre tutte le conseguenze della violazione di tale disposizione.
- 46 Del pari non si può ammettere che il ritardo con cui la Commissione ha portato a termine l'esame preliminare possa avere l'effetto di trasformare un nuovo aiuto, concesso in violazione dell'art. 93, n. 3, terza frase, del Trattato, in un aiuto esistente, che può essere soppresso solo per il futuro.
- 47 È vero che la Corte ha giudicato che, quando lo Stato membro interessato notifica le misure progettate alla Commissione, quest'ultima deve decidere entro due mesi se avviare o meno il procedimento a norma dell'art. 93, n. 2. Se la Commissione non prende posizione entro il detto termine, lo Stato membro è libero di attuare le misure progettate dopo averne informato la Commissione. L'aiuto viene quindi considerato come un aiuto esistente, sottoposto al controllo previsto dall'art. 93, nn. 1 e 2 (citata sentenza Lorenz, punti 4 e 5).
- 48 Ma questa giurisprudenza è fondata sull'esigenza di tener conto dell'interesse legittimo dello Stato membro interessato ad essere rapidamente informato della situazione di diritto. Questo elemento manca allorché quest'ultimo ha messo in atto progetti di misure senza averli previamente notificati alla Commissione. Se avesse

avuto dubbi sul carattere di aiuto di Stato delle misure progettate, avrebbe potuto salvaguardare i propri interessi notificando il progetto alla Commissione e obbligando perciò quest'ultima a prendere posizione entro due mesi.

- 49 Infine, va rilevato che, al fine di determinare se un provvedimento statale adottato senza rispettare la procedura di controllo preventivo di cui all'art. 93, n. 3, dovesse o meno esservi soggetto, un giudice nazionale può trovarsi ad interpretare la nozione d'aiuto di cui all'art. 92 del Trattato (sentenze 22 marzo 1977, causa 78/76, Steinike e Weinlig, Racc. pag. 595, punto 14, e 30 novembre 1993, causa C-189/91, Kirsammer-Hack, Racc. pag. I-6185, punto 14).
- 50 Qualora abbia dubbi sul carattere di aiuto di Stato dei provvedimenti in causa, il giudice nazionale può chiedere alla Commissione chiarimenti in merito. Nella sua comunicazione 23 novembre 1995 relativa alla cooperazione tra i giudici nazionali e la Commissione in materia di aiuti di Stato (GU C 312, pag. 8), la Commissione ha apertamente invitato i giudici nazionali a contattarla ove l'applicazione dell'art. 93, n. 3, dia luogo a difficoltà, e ha spiegato che tipo di assistenza essa può fornire. In proposito va sottolineato che, in forza dell'obbligo di leale collaborazione tra le istituzioni comunitarie e gli Stati membri sancito dall'art. 5 del Trattato (ordinanza della Corte 13 luglio 1990, causa C-2/88 Imm., Zwartveld e a., Racc. pag. I-3365, punti 17 e 18), la Commissione deve rispondere senza indugio alle domande dei giudici nazionali.
- 51 Inoltre, il giudice nazionale può o deve, in conformità all'art. 177, secondo e terzo comma, del Trattato, sottoporre alla Corte una questione pregiudiziale sull'interpretazione dell'art. 92 del Trattato.
- 52 Qualora possa prevedere che prima della sua pronuncia definitiva trascorrerà un certo lasso di tempo, tale giudice può valutare la necessità di disporre misure provvisorie, quali la sospensione delle misure controverse, per la salvaguardia degli interessi delle parti.

- 53 Si devono pertanto risolvere le questioni 5-8 dichiarando che un giudice nazionale, cui è stato chiesto di trarre le conseguenze della violazione dell'art. 93, n. 3, ultima frase, del Trattato, in pendenza di un ricorso parallelo alla Commissione, la quale non si sia ancora pronunciata sul quesito se le misure statali di cui trattasi costituiscono o meno aiuti di Stato, non è tenuto né a declinare la propria competenza né a sospendere il procedimento fino alla decisione della Commissione sul carattere di tali misure. Per determinare se queste ultime dovessero essere notificate alla Commissione, il giudice nazionale può essere indotto ad interpretare e ad applicare la nozione di aiuto. In caso di dubbio, può chiedere chiarimenti alla Commissione. Inoltre, può o deve, in conformità all'art. 177, secondo e terzo comma, del Trattato, sottoporre alla Corte una questione pregiudiziale. In caso di consultazione della Commissione o di rinvio pregiudiziale alla Corte, esso deve valutare la necessità di disporre misure provvisorie, per la salvaguardia degli interessi delle parti in attesa della sua pronuncia definitiva.

Sulla prima questione

- 54 Con la prima questione, il giudice nazionale chiede sostanzialmente se la fornitura di assistenza logistica e commerciale senza normale contropartita da parte di un'impresa pubblica alle sue controllate di diritto privato in un settore aperto alla libera concorrenza possa configurare un aiuto di Stato ai sensi dell'art. 92 del Trattato.
- 55 In limine va osservato che, in primo luogo, le misure di cui trattasi non sono mai state notificate alla Commissione, dal momento che il governo francese riteneva che non si trattasse di aiuti di Stato e, in secondo luogo, la Commissione, ricevuta una denuncia nel 1990, continua tuttora a non essere in grado, dopo la revoca di una prima decisione di rigetto nel 1992, di pronunciarsi sul carattere dell'assistenza logistica e commerciale fornita dalla Poste alla SFMI e alla Chronopost.

- 56 Va rilevato inoltre che il governo francese e la Commissione concordano sul fatto che la prima questione, così come è formulata, va risolta in modo affermativo. Entrambi sottolineano anche che valutare cosa costituisca una normale remunerazione esige un'analisi economica approfondita e complessa dei costi inerenti alle prestazioni in causa e che l'ordinanza di rinvio non contiene informazioni sufficienti in proposito.
- 57 La tesi secondo cui la fornitura di assistenza logistica e commerciale senza normale contropartita da parte di un'impresa pubblica alle sue controllate di diritto privato attive in un settore aperto alla libera concorrenza può configurare un aiuto di Stato ai sensi dell'art. 92 del Trattato va accolta.
- 58 Infatti, la norma in esame si prefigge lo scopo di evitare che sugli scambi fra Stati membri incidano eventuali vantaggi concessi dalle pubbliche autorità, i quali, sotto varie forme, alterino o rischino di alterare la concorrenza, favorendo determinate imprese o determinati prodotti (sentenze 15 marzo 1994, causa C-387/92, Banco Exterior de España, Racc. pag. I-877, punto 12, e 2 luglio 1974, causa 173/73, Italia/Commissione, Racc. pag. 709, punto 26). Il concetto di aiuto vale a designare dunque non soltanto prestazioni positive del genere delle sovvenzioni, ma anche interventi i quali, in varie forme, alleviano gli oneri che normalmente gravano sul bilancio di un'impresa e che di conseguenza, senza essere sovvenzioni in senso stretto, ne hanno la natura e producono identici effetti (citata sentenza Banco Exterior de España, punto 13).
- 59 Dalle precedenti considerazioni discende che la fornitura di beni o servizi a condizioni preferenziali può costituire un aiuto di Stato (sentenze 2 febbraio 1988, cause riunite 67/85, 68/85 e 70/85, Van der Kooy e a./Commissione, Racc. pag. 219, punto 28, e 29 febbraio 1996, causa C-56/93, Belgio/Commissione, Racc. pag. I-723, punto 10).

- 60 Per valutare se una misura statale costituisca un aiuto, si deve dunque determinare se l'impresa beneficiaria riceve un vantaggio economico che non avrebbe ottenuto in condizioni normali di mercato.
- 61 Nell'ambito di tale indagine, spetta al giudice nazionale determinare quale sia la remunerazione normale delle prestazioni in causa. Una siffatta valutazione presuppone un'analisi economica che tenga conto di tutti i fattori che un'impresa operante in condizioni normali di mercato avrebbe dovuto prendere in considerazione nella fissazione del prezzo dei servizi forniti.
- 62 Alla luce delle precedenti considerazioni la prima questione va risolta dichiarando che la fornitura di assistenza logistica e commerciale da parte di un'impresa pubblica alle sue controllate di diritto privato attive in un settore aperto alla libera concorrenza può costituire un aiuto di Stato ai sensi dell'art. 92 del Trattato quando la remunerazione ricevuta come contropartita è inferiore a quella che sarebbe stata richiesta in condizioni normali di mercato.

Sulla seconda questione

- 63 Con la seconda questione, il giudice a quo chiede in sostanza se il giudice nazionale al quale è stato chiesto di disporre la restituzione di aiuti debba accogliere tale domanda allorché constati che tali aiuti non sono stati notificati alla Commissione.
- 64 Secondo il governo spagnolo, la violazione dell'obbligo di notificazione sancito dall'art. 93, n. 3, può originare soltanto misure provvisorie, la più severa delle quali è la sospensione del pagamento dell'aiuto. La restituzione dell'aiuto potrebbe

essere disposta soltanto una volta dichiarata la sua incompatibilità con il mercato comune. Disponendola, i giudici nazionali pregiudicherebbero la valutazione di merito.

65 La TAT e i governi spagnolo, francese e tedesco sostengono anche che i giudici nazionali non sono mai obbligati a disporre la restituzione. Sarebbe infatti paradossale che la violazione dell'obbligo formale di cui all'art. 93, n. 3, del Trattato comportasse necessariamente la restituzione dell'aiuto, mentre la Commissione è obbligata a disporla soltanto dopo aver dichiarato l'incompatibilità dell'aiuto con il mercato comune.

66 Queste posizioni non possono essere condivise.

67 Va rilevato in primo luogo che il ruolo di un giudice nazionale cui sia stato proposto un ricorso fondato sull'ultima frase dell'art. 93, n. 3, del Trattato è più ampio di quello di un giudice che si pronuncia in via provvisoria. Il giudice nazionale ha l'obbligo di garantire, con la sentenza definitiva che chiude il caso, una tutela contro gli effetti della messa in atto illegittima di aiuti. In più, la sua pronuncia non può essere rimessa in causa dalla Commissione. Una decisione finale di compatibilità pronunciata da quest'ultima non può, infatti, sanare a posteriori l'irregolarità delle misure di attuazione illegittima di un aiuto (v. citata sentenza FNCE, punto 16).

68 In secondo luogo, emerge dalla citata sentenza FNCE, punto 12, che la dichiarazione che un aiuto è stato concesso in violazione dell'ultima frase dell'art. 93, n. 3, deve, in via di principio, comportarne il recupero, in conformità alle norme processuali di diritto interno.

69 Ogni altra interpretazione equivarrebbe a favorire l'inosservanza da parte degli Stati membri del divieto sancito dall'art. 93, n. 3, del Trattato. Così, nel caso in cui

i giudici nazionali potessero disporre soltanto la sospensione di ogni nuovo pagamento, gli aiuti già concessi rimarrebbero in essere fino alla decisione finale con cui la Commissione dichiara l'incompatibilità dell'aiuto col mercato comune e dispone la sua restituzione.

- 70 Considerata l'importanza per il buon funzionamento del mercato comune dell'osservanza della procedura di controllo preventivo dei progetti di aiuto di Stato, i giudici nazionali devono, in principio, accogliere una domanda di rimborso degli aiuti versati in violazione dell'art. 93, n. 3, del Trattato. Tuttavia, come ha rilevato l'avvocato generale ai paragrafi 73-77 delle sue conclusioni, possono esservi casi eccezionali nei quali non sarebbe opportuno disporre il recupero dell'aiuto.
- 71 La seconda questione va dunque risolta nel senso che un giudice nazionale cui sia stato chiesto di disporre la ripetizione di aiuti deve accogliere tale domanda allorché constati che gli aiuti di cui trattasi non sono stati notificati alla Commissione, a meno che, a motivo di circostanze eccezionali, tale ripetizione sia inopportuna.

Sulla terza e sulla quarta questione

- 72 Con la terza e la quarta questione, il giudice nazionale chiede in sostanza se il beneficiario di un aiuto che non verifica se quest'ultimo sia stato o meno notificato alla Commissione conformemente all'art. 93, n. 3, del Trattato possa divenire civilmente responsabile sulla base del diritto comunitario.
- 73 Va rilevato che il sistema di controllo e di esame degli aiuti di Stato istituito dall'art. 93 del Trattato non impone al beneficiario dell'aiuto alcun obbligo specifico.

In primo luogo, l'obbligo di notifica e il divieto di attuazione immediata dei progetti di aiuto previsti dall'art. 93, n. 3, hanno come destinatario lo Stato membro. In secondo luogo, è sempre quest'ultimo cui è diretta la decisione con la quale la Commissione dichiara un aiuto incompatibile e invita a sopprimerlo entro un dato termine.

74 Stando così le cose, il diritto comunitario non offre una base giuridica sufficiente per far sorgere la responsabilità del beneficiario che non ha verificato se l'aiuto ricevuto sia stato debitamente notificato alla Commissione.

75 Ciò non impedisce tuttavia l'eventuale applicazione del diritto nazionale in materia di responsabilità extracontrattuale. Se, alla luce dei suoi principi, l'operatore economico che accetta un sostegno illegittimo idoneo a provocare un danno ad altri operatori economici può, in talune circostanze, essere considerato civilmente responsabile, il principio di non discriminazione può indurre il giudice nazionale ad affermare la responsabilità del beneficiario di un aiuto di Stato corrisposto in violazione dell'art. 93, n. 3, del Trattato.

76 Considerato quanto precede, la terza e la quarta questione vanno risolte nel senso che il beneficiario di un aiuto che non verifichi se questo sia stato notificato alla Commissione conformemente all'art. 93, n. 3, del Trattato non può essere considerato civilmente responsabile sulla base del solo diritto comunitario.

Sulle spese

77 Le spese sostenute dai governi francese, tedesco e spagnolo e dalla Commissione delle Comunità europee, che hanno presentato osservazioni alla Corte, non possono dar luogo a rifusione. Nei confronti delle parti nella causa principale il

presente procedimento costituisce un incidente sollevato dinanzi al giudice nazionale, cui spetta quindi statuire sulle spese.

Per questi motivi,

LA CORTE,

pronunciandosi sulle questioni sottopostele dal Tribunal de commerce di Parigi con ordinanza 5 gennaio 1994, dichiara:

- 1) **Un giudice nazionale, cui è stato chiesto di trarre le conseguenze della violazione dell'art. 93, n. 3, ultima frase, del Trattato, in pendenza di un ricorso parallelo alla Commissione, la quale non si sia ancora pronunciata sul quesito se le misure statali di cui trattasi costituiscano o meno aiuti di Stato, non è tenuto né a declinare la propria competenza né a sospendere il procedimento fino alla decisione della Commissione sul carattere di tali misure. Per determinare se queste ultime dovessero essere notificate alla Commissione, il giudice nazionale può essere indotto ad interpretare e ad applicare la nozione di aiuto. In caso di dubbio, può chiedere chiarimenti alla Commissione. Inoltre, può o deve, in conformità all'art. 177, secondo e terzo comma, del Trattato CE, sottoporre alla Corte una questione pregiudiziale. In caso di consultazione della Commissione o di rinvio pregiudiziale alla Corte, esso deve valutare la necessità di disporre misure provvisorie, per la salvaguardia degli interessi delle parti in attesa della sua pronuncia definitiva.**

- 2) **La fornitura di assistenza logistica e commerciale da parte di un'impresa pubblica alle sue controllate di diritto privato attive in un settore aperto alla libera concorrenza può costituire un aiuto di Stato ai sensi dell'art. 92 del Trattato CE quando la remunerazione ricevuta come contropartita è inferiore a quella che sarebbe stata richiesta in condizioni normali di mercato.**

- 3) Un giudice nazionale cui sia stato chiesto di disporre la ripetizione di aiuti deve accogliere tale domanda allorché constati che gli aiuti di cui trattasi non sono stati notificati alla Commissione, a meno che, a motivo di circostanze eccezionali, tale ripetizione sia inopportuna.
- 4) Il beneficiario di un aiuto che non verifichi se questo sia stato notificato alla Commissione conformemente all'art. 93, n. 3, del Trattato CE non può essere considerato civilmente responsabile sulla base del solo diritto comunitario.

Rodríguez Iglesias

Kakouris

Puissochet

Hirsch

Mancini

Gulmann

Murray

Jann

Ragnemalm

Così deciso e pronunciato a Lussemburgo l'11 luglio 1996.

Il cancelliere

Il presidente

R. Grass

G.C. Rodríguez Iglesias