

CONCLUSIONI DELL'AVVOCATO GENERALE
SIEGBERT ALBER
presentate il 15 maggio 2003¹

I — Introduzione

1. La presente controversia ha ad oggetto aiuti di Stato concessi dalla Regione Friuli-Venezia Giulia ad imprese di autotrasporto merci tra il 1981 ed il 1995. Con decisione 30 luglio 1997² la Commissione aveva dichiarato parte di tali aiuti incompatibile con il mercato comune, e disposto pertanto la loro restituzione. A seguito di ricorso di alcune imprese interessate il Tribunale di primo grado ha parzialmente annullato tale decisione³.

2. Con il presente ricorso la Repubblica italiana, che aveva sostenuto le ricorrenti in primo grado in qualità di interveniente, impugna la sentenza di primo grado. La Commissione ha proposto un'impugnazione incidentale nella quale eccepisce l'irricevibilità del ricorso dinanzi al Tribunale di primo grado. Essa sostiene che la decisione relativa ad un regime di aiuti di

Stato indirizzata all'Italia non riguardi individualmente le imprese, anche se in essa si ordina la restituzione dei detti aiuti. A parere della Commissione il Tribunale avrebbe dovuto verificare d'ufficio la ricevibilità.

3. La Repubblica italiana ha impugnato dinanzi alla Corte di giustizia la decisione della Commissione anche con un proprio ricorso di annullamento, pendente con il numero di ruolo C-372/97⁴.

4. Nella causa è anzitutto discussa la questione sul quanto gli aiuti fossero idonei a falsare la concorrenza sui mercati interessati, i quali tuttavia, al momento in cui ebbe inizio l'erogazione degli aiuti, non erano ancora completamente liberalizzati. È inoltre controverso se i principi della tutela del legittimo affidamento e della proporzionalità ostino al recupero degli aiuti.

1 — Lingua originale: il tedesco.

2 — Decisione della Commissione 30 luglio 1997, 98/182/CE, relativa agli aiuti concessi dalla Regione Friuli-Venezia Giulia in favore degli autotrasportatori di detta Regione (GU 1998, L 66, pag. 18; in prosieguo: la «decisione impugnata»).

3 — Sentenza del Tribunale 15 giugno 2000, cause riunite T-298/97, T-312/97, T-313/97, T-315, da T-600/97 a T-607/97, T-1/98, da T-3/98 a T-6/98 e T-23/98, Alzetta Mauro e a. (Racc. pag. II-2319; in prosieguo: la «sentenza impugnata»). Alla stessa soluzione è pervenuto il Tribunale nella sentenza 4 aprile 2001, causa T-288/97, Regione Autonoma Friuli-Venezia Giulia/Commissione (Racc. pag. II-1169).

4 — In data odierna vengono presentate anche le conclusioni per la causa C-372/97.

II — Contesto normativo e circostanze di fatto

taggio, ossia il trasporto all'interno di uno Stato membro esercitato da imprese con sede in un altro Stato membro.

A — *Normativa comunitaria*

5. Il settore dei trasporti è disciplinato, salvo applicazione delle disposizioni speciali di cui all'art. 77 del Trattato CE (divenuto art. 73 CE), dalle disposizioni generali relative agli aiuti di Stato di cui agli artt. 92 del Trattato CE (divenuto, in seguito a modifica, art. 87 CE), nonché 93 e 94 del Trattato CE (divenuti artt. 88 CE e 89 CE). Il regolamento (CEE) del Consiglio 4 giugno 1970, n. 1107, relativo agli aiuti accordati nel settore dei trasporti per ferrovia, su strada e per via navigabile⁵, precisa a quali condizioni gli Stati membri possono concedere aiuti ai sensi dell'art. 77 del Trattato CE.

6. Nel periodo in cui gli aiuti controversi furono accordati, il settore del trasporto di merci su strada si trovava nella Comunità ancora in fase di liberalizzazione. In tale settore occorre distinguere due ambiti, vale a dire da un lato il mercato del trasporto internazionale di merci su strada per trasporti internazionali e dall'altro il cabo-

7. Il mercato del trasporto internazionale di merci su strada è stato liberalizzato tra il 1969 ed il 1992, a partire dal regolamento (CEE) del Consiglio 19 luglio 1968, n. 1018, relativo alla costituzione di un contingente comunitario per i trasporti di merci su strada effettuati fra Stati membri (in prosieguo: il «regolamento n. 1018/68»)⁶. Il contingente comunitario previsto dal regolamento, e in seguito progressivamente ampliato, venne suddiviso tra gli Stati membri. Nell'ambito di tale contingente le imprese dello Stato membro interessato potevano effettuare trasporti internazionali. Dal 1° gennaio 1993 tale mercato è stato completamente liberalizzato⁷.

8. Il cabotaggio è stato liberalizzato soltanto a partire dal 1° luglio 1990. Anche qui vi erano inizialmente contingenti che furono gradualmente ampliati sino alla completa liberalizzazione realizzata il 1° luglio 1998⁸.

6 — GU L 175, pag. 13.

7 — V. regolamento (CEE) del Consiglio 26 marzo 1992, n. 881, relativo all'accesso al mercato dei trasporti di merci su strada nella Comunità effettuati in partenza dal territorio di uno Stato membro o a destinazione di questo, o in transito sul territorio di uno o più Stati membri (GU L 95, pag. 1).

8 — V. regolamento (CEE) del Consiglio 21 dicembre 1989, n. 4059, che fissa le condizioni per l'ammissione di vettori non residenti ai trasporti nazionali di merci su strada in uno Stato membro (GU L 390, pag. 3), e regolamento (CEE) del Consiglio 25 ottobre 1993, n. 3118, che fissa le condizioni per l'ammissione di vettori non residenti ai trasporti nazionali di merci su strada in uno Stato membro (GU L 279, pag. 1).

5 — GU L 130, pag. 1, modificato da ultimo dal regolamento (CE) del Consiglio 17 marzo 1997, n. 543 (GU L 84, pag. 6).

B — Il regime di aiuti controverso della Regione Friuli-Venezia Giulia

9. La legge della Regione Friuli-Venezia Giulia 18 maggio 1981, n. 28, relativa ad interventi per la promozione e lo sviluppo dei traffici di interesse della Regione Friuli-Venezia Giulia nonché dell'autotrasporto merci in conto terzi (in prosieguo: la «legge n. 28/1981»), prevedeva misure d'intervento a favore delle imprese di trasporto in conto terzi stabilite nel territorio regionale.

10. Il regime istituito da detta legge è stato sostituito dalla legge regionale 7 gennaio 1985, n. 4, relativa ad interventi per la promozione e lo sviluppo dei traffici di interesse della Regione Friuli-Venezia Giulia nonché dell'autotrasporto merci in conto terzi (in prosieguo: la «legge n. 4/1985»), che sostanzialmente conteneva una disciplina degli aiuti identica.

11. Tali leggi prevedevano tre misure, che possono essere riassunte come segue:

- contributi sugli interessi di mutui contratti per la realizzazione di infrastrutture (costruzione, acquisto,

ammodernamento di locali) e per l'acquisto di attrezzature, compresi determinati mezzi di trasporto stradali (art. 4, l. n. 4/1985);

- contributi alle operazioni di locazione finanziaria di autoveicoli, rimorchi e semirimorchi, nonché di impianti e macchinari per la manutenzione e la riparazione di autoveicoli e per la movimentazione delle merci (art. 5, l. n. 4/1985), e

- contributi a favore di consorzi ed altre forme associative fino al 50 % delle spese di investimento per la costruzione o l'acquisto di determinati impianti e attrezzature (art. 6, l. n. 4/1985).

12. Tra il 1981 e il 1995 furono accolte 2 202 domande ed utilizzate risorse per un ammontare complessivo di oltre 22 milioni di ECU.

13. La Regione Friuli-Venezia Giulia ha sospeso la concessione degli aiuti a partire dal 1° gennaio 1996 e tra il settembre e il dicembre 1997 ha inviato alle imprese interessate lettere con le quali notificava la decisione della Commissione ed annunciava di dover procedere al recupero degli aiuti.

*C — La decisione impugnata**Articolo 3*

14. Il 30 luglio 1997, a conclusione del procedimento amministrativo, la Commissione adottava la decisione impugnata⁹. Il dispositivo di tale decisione è del seguente tenore:

Le sovvenzioni mirate al finanziamento di materiali specificatamente adattati al trasporto combinato e destinati a tale uso esclusivo costituiscono aiuti di Stato ai sensi dell'articolo 92, paragrafo 1, del trattato, ma sono compatibili con il mercato comune in forza dell'articolo 3, paragrafo 1, lettera e), del regolamento (CEE) n. 1107/70.

*«Articolo 1**Articolo 4*

Le sovvenzioni in forza delle leggi n. 28/81 e n. 4/85 (...) concesse fino al 1° luglio 1990 alle imprese che esercitano esclusivamente l'attività di trasporto locale, regionale o nazionale non costituiscono aiuti di Stato ai sensi dell'articolo 92, paragrafo 1, del trattato.

Le sovvenzioni concesse a decorrere dal 1° luglio 1990 alle imprese che esercitano attività di trasporto locale, regionale o nazionale e alle imprese di trasporto internazionale sono incompatibili con il mercato comune, poiché non soddisfano ad alcuna condizione di deroga di cui all'articolo 92, paragrafi 2 e 3 del trattato, né alle condizioni previste dal regolamento (CEE) n. 1107/70.

*Articolo 2**Articolo 5*

Le sovvenzioni non contemplate dall'articolo 1 della presente decisione costituiscono aiuti di Stato ai sensi dell'articolo 92, paragrafo 1, del trattato e sono illegali in quanto poste in esecuzione in violazione dell'articolo 93, paragrafo 3.

L'Italia sopprime e recupera l'aiuto di cui all'articolo 4, che sarà restituito conformemente alle disposizioni di diritto interno, maggiorato degli interessi calcolati applicando i tassi di riferimento utilizzati per la valutazione dei regimi di aiuto a finalità

⁹ — Citata alla nota 2.

regionale, a decorrere dal giorno in cui l'aiuto è stato versato e fino alla data di effettiva restituzione.

(...».

15. Nella motivazione la Commissione spiegava tra l'altro che le sovvenzioni di cui all'art. 1 non costituivano aiuti ai sensi dell'art. 92, n. 1, del Trattato CE, poiché il mercato del cabotaggio era stato chiuso alla concorrenza sino al 1° luglio 1990. Per quanto riguarda il resto, tuttavia, i mercati interessati erano già soggetti al regime di concorrenza — in ogni caso nell'ambito dei contingenti —, sul quale le misure avrebbero potuto incidere.

III — Procedimento dinanzi al Tribunale e sentenza impugnata

16. Nel complesso 165 imprese (in parte unite in ricorsi comuni) hanno proposto ricorso dinanzi al Tribunale di primo grado diretto all'annullamento totale o parziale della decisione impugnata.

17. Nella sentenza 15 giugno 2000¹⁰ il Tribunale accoglieva parzialmente le domande ed annullava l'art. 2 della decisione nella parte in cui dichiarava illegali gli aiuti concessi a decorrere dal 1° luglio 1990 alle imprese che esercitano esclusivamente l'attività di trasporto locale, regionale o nazionale. Anche il conseguente ordine di recupero contenuto nell'art. 5 della decisione impugnata veniva annullato. Per il resto, i ricorsi venivano respinti.

18. Secondo il Tribunale, gli aiuti che erano stati concessi dopo il 1° luglio 1990 agli autotrasportatori, che operavano solo in ambito nazionale italiano, costituivano aiuti esistenti e non aiuti nuovi, come ritenuto dalla Commissione. Il regime di aiuti era stato introdotto in un momento in cui il mercato del cabotaggio non era stato ancora liberalizzato ed all'epoca non violava pertanto l'art. 92 del Trattato CE. La liberalizzazione, della quale non è responsabile lo Stato membro, non può avere come conseguenza che sovvenzioni esistenti e in precedenza lecite divengano aiuti nuovi soggetti ad obbligo di notifica¹¹.

19. Il Tribunale annullava anche l'ordine di recupero di quegli aiuti che la Commissione aveva a torto qualificato come aiuti nuovi, potendo aiuti esistenti essere dichiarati incompatibili con il mercato comune soltanto con efficacia *ex nunc*¹².

10 — Citata alla nota 3.

11 — V., al riguardo, i punti 141-150 della sentenza impugnata.

12 — V. punto 167 della sentenza impugnata.

20. Il Tribunale respingeva i restanti motivi di ricorso. In particolare esso stabiliva che anche la modesta dimensione delle imprese interessate, la loro operatività sostanzialmente limitata al territorio regionale e l'esistenza di contingenti non escludevano che le misure incidessero sugli scambi intracomunitari o minacciassero di falsare la concorrenza.

21. Inoltre il Tribunale respingeva l'obiezione che l'ordine di recupero degli aiuti maggiorati degli interessi fosse contrario ai principi della tutela del legittimo affidamento e della certezza del diritto, nonché della proporzionalità.

IV — L'impugnazione

22. Il 3 agosto 2001 la Repubblica italiana impugnava la sentenza del Tribunale. A suo sostegno intervenivano l'impresa Collorigh Edo ed altre dodici imprese, ricorrenti in primo grado.

23. Il governo italiano fonda l'impugnazione su due motivi. Da un lato esso sostiene la violazione degli artt. 92 e 93, nn. 1 e 2, del Trattato CE, in quanto il Tribunale ha qualificato gli aiuti per il trasporto internazionale come aiuti nuovi, che minacciavano di falsare la concorrenza, nonostante questo settore dei trasporti fosse

stato completamente liberalizzato soltanto a partire dal 1° gennaio 1993. In ogni caso il Tribunale non avrebbe al riguardo sufficientemente motivato la sentenza impugnata.

24. Dall'altro esso ritiene che l'ordine di recupero violi il principio di tutela del legittimo affidamento ed il principio di ragionevolezza.

25. La Commissione nella sua comparsa di risposta ha sollevato un'impugnazione incidentale, con la quale pone in dubbio la ricevibilità del ricorso in primo grado.

26. La Repubblica italiana chiede che la Corte voglia:

1) annullare in toto la sentenza del Tribunale di primo grado 15 giugno 2000 pronunciata nelle cause riunite T-298/97, T-312/97, T-313/97, T-315/97, da T-600/97 a T-607/97, T-1/98, da T-3/98 a T-6/98 e T-23/98;

in via subordinata, annullare la sentenza nella parte in cui impone l'obbligo di recuperare le sovvenzioni, e

2) in entrambi i casi, condannare la Commissione alle spese.

27. Le altre parti chiedono che la Corte voglia: 2) condannare la Commissione alle spese.

1) annullare la sentenza del Tribunale di primo grado 15 giugno 2000 pronunciata nelle cause riunite T-298/97, T-312/97, T-313/97, T-315/97, da T-600/97 a T-607/97, T-1/98, da T-3/98 a T-6/98 e T-23/98, nella parte in cui essa:

— ritiene incompatibili con il mercato comune gli aiuti concessi alle imprese esercenti attività di trasporto internazionale ai sensi delle leggi regionali nn. 28/81 e 4/85,

— qualifica come aiuti nuovi i contributi erogati alle imprese esercenti attività di trasporto internazionale tra il 1981 e il 1995 e

— impone agli Stati membri di procedere al recupero degli aiuti dei quali si asserisce l'illegittimità;

in via subordinata, annullare la decisione della Commissione nella parte in cui essa impone l'obbligo di recuperare le sovvenzioni maggiorate degli interessi (art. 5), ed in via ulteriormente subordinata, annullare l'ordine di recupero per la parte in cui eccede un determinato ammontare ed include gli interessi;

28. La Commissione chiede che la Corte voglia:

1) respingere l'impugnazione proposta dalla Repubblica italiana;

2) annullare la sentenza del Tribunale in toto o comunque nella parte in cui essa dispone il parziale annullamento della decisione della Commissione, e

3) condannare la Repubblica italiana e le ricorrenti in primo grado alle spese dei due gradi di giudizio.

29. Gli argomenti delle parti verranno esposti più approfonditamente nel contesto dell'analisi giuridica.

V — Analisi giuridica

30. Occorre anzitutto esaminare l'impugnazione incidentale, in quanto essa riguarda la ricevibilità del ricorso dinanzi al Tribunale.

A — Sull'impugnazione incidentale della Commissione (motivo relativo all'irricevibilità del ricorso)

1) Argomenti delle parti

31. Secondo la Commissione i ricorsi dinanzi al Tribunale non erano ricevibili, in quanto la decisione non riguarderebbe individualmente le ricorrenti ai sensi dell'art. 173, n. 4, del Trattato CE (divenuto, in seguito a modifica, art. 230 CE).

32. Con la decisione impugnata infatti non si dichiara incompatibile con il mercato comune un aiuto individuale ad una determinata impresa, bensì un regime di aiuti. Una simile decisione non riguarderebbe individualmente gli attuali o futuri destina-

tari di un aiuto. La Corte ed il Tribunale, in numerosi casi analoghi, avrebbero respinto i ricorsi in quanto irricevibili¹³.

33. La sentenza del Tribunale nella causa T-55/99 (CETM)¹⁴, che potrebbe indurre a diverse conclusioni, non sarebbe sufficientemente motivata e non convincerebbe. Nella sentenza Sardegna Lines¹⁵ il Tribunale ha in effetti considerato ricevibile il ricorso di un'impresa nell'ambito di una fattispecie simile. Tuttavia il caso non sarebbe comparabile, poiché il regime di aiuti riguardava soltanto pochissimi operatori e la Commissione aveva esaminato la specifica situazione della ricorrente nell'ambito di un procedimento formale.

34. Anche per ragioni di effettiva tutela giurisdizionale non sarebbe opportuno accogliere siffatti ricorsi, in quanto le imprese interessate potrebbero far valere eventuali vizi della decisione nell'ambito di un ricorso contro l'ordine di recupero. Il giudice nazionale potrebbe pertanto chiedere alla Corte di pronunciarsi a titolo pregiudiziale sulla validità della decisione.

13 — La Commissione richiama le sentenze 10 luglio 1986, causa 282/85, DEF/Commissione (Racc. pag. 2469, punto 16); 2 febbraio 1988, cause riunite 67/83, 68/85 e 70/85, Van der Kooy e a./Commissione (Racc. pag. 219, punti 14-16), e 7 dicembre 1993, causa C-6/92, Federmineraria e a./Commissione (Racc. pag. I-6357, punti 11-16), nonché le sentenze del Tribunale 5 giugno 1996, causa T-398/94, Kahn Scheepvaart/Commissione (Racc. pag. II-477, punti 39-43), e 11 febbraio 1999, causa T-86/96, Arbeitsgemeinschaft Deutscher Luftfahrt-Unternehmen e a./Commissione (Racc. pag. II-179, punti 42-54).

14 — Sentenza 29 settembre 2000, causa T-55/99, CETM (Racc. pag. II-3207, punti 22-25).

15 — Sentenza 19 ottobre 2000, cause riunite C-15/98 e C-105/99, Italia e Sardegna Lines/Commissione (Racc. pag. I-8855, punti 31-35).

Secondo la sentenza TWD Textilwerke Deggendorf¹⁶, tale via sarebbe tuttavia preclusa agli interessati, se fosse consentita un'azione diretta contro la decisione.

35. È pur vero che nessuna delle parti avrebbe effettuato rilievi sulla ricevibilità dinanzi al Tribunale. Quest'ultimo avrebbe dovuto tuttavia esaminare d'ufficio la ricevibilità, come risulta da giurisprudenza costante¹⁷. La violazione di tale obbligo da parte del Tribunale potrebbe essere eccepita nel procedimento d'impugnazione.

36. La Commissione espone poi nei particolari i motivi per cui la decisione impugnata, destinataria della quale è la Repubblica italiana, non riguarderebbe individualmente le ricorrenti.

37. In primo luogo la decisione non si sarebbe pronunciata su specifiche sovvenzioni concesse a determinate imprese. Pure ordinando il recupero di sovvenzioni già erogate, la decisione comunque non si dirigerebbe ad un gruppo circoscritto di destinatari, in quanto essa non si riferirebbe soltanto a tutte le sovvenzioni già erogate delle quali si ordina il recupero, ma riguarderebbe anche il regime di aiuti in

quanto tale, del quale sarebbe vietata l'ulteriore esecuzione. La decisione colpirebbe pertanto anche gli interessi di un numero indeterminato di ulteriori potenziali beneficiari.

38. In secondo luogo la decisione dichiarerebbe incompatibili con il mercato comune soltanto determinate categorie di aiuti concessi in base alle leggi regionali. Soltanto lo Stato membro e la stessa impresa interessata potrebbero verificare nel caso concreto, a seconda dell'attività svolta dall'impresa, se l'aiuto dovrà essere restituito.

39. In terzo luogo, in base a giurisprudenza costante, la portata generale, e di conseguenza la natura normativa di un atto, non sarebbe posta in discussione dalla possibilità di determinare con maggiore o minor precisione il numero o persino l'identità dei soggetti di diritto cui si applica in un dato momento, fintantoché d'altra parte è pacifico che tale applicazione si compie in forza di una situazione oggettiva di diritto o di fatto, definita dall'atto in relazione con la finalità di quest'ultimo¹⁸.

40. In quarto luogo non basterebbe che i soggetti interessati appartenessero ad un gruppo individuabile al momento dell'emanazione della decisione. Sarebbe piuttosto necessario che il provvedimento li riguardi

16 — Sentenza 9 marzo 1994, causa C-188/92, TWD Textilwerke Deggendorf (Racc. pag. I-833, punto 26).

17 — Sentenze 23 aprile 1986, causa 294/83, Parti écologiste «Les Verts»/Parlamento (Racc. pag. 1339, punto 19); 24 marzo 1993, causa C-313/90, CIRFS/Commissione (Racc. pag. I-1125, punto 23); 8 luglio 1999, causa C-49/92, Commissione/Anic (Racc. pag. I-4125, punto 212), e 8 luglio 1999, causa C-199/92, Hüls/Commissione (Racc. pag. I-4287, punto 134).

18 — Sentenze 24 febbraio 1987, causa 26/86, Deutz e Geldermann/Consiglio (Racc. pag. 941, punto 7), e 18 maggio 1994, causa C-309/89, Codorniu/Consiglio (Racc. pag. I-1853, punto 18).

dasse a causa di determinate qualità personali ovvero di particolari circostanze atte a distinguerli dalla generalità degli altri soggetti.

41. La giurisprudenza non escluderebbe che un atto giuridico con portata generale riguardi nel contempo determinati operatori economici¹⁹. Ciò comunque non cambierebbe nulla, poiché al riguardo dovrebbero valere i principi sviluppati nella sentenza Plaumann²⁰.

42. Nel presente caso le ricorrenti non avrebbero fatto valere alcun elemento che le individuasse in modo specifico. La decisione non produrrebbe effetti nella loro sfera giuridica nemmeno nel senso di far presumere l'obbligo della Commissione di tener conto della loro situazione specifica al momento della sua adozione.

43. In udienza il governo italiano ha posto in dubbio che il Tribunale avrebbe dovuto esaminare d'ufficio la ricevibilità.

2) Analisi

a) Obbligo di esame della ricevibilità

44. Secondo costante giurisprudenza la ricevibilità di un ricorso, quale irrinunciabile condizione dell'azione, dev'essere esaminata d'ufficio²¹. Il Tribunale ha altresì l'obbligo di effettuare tale esame, a meno che, per motivi di buona amministrazione della giustizia, possa prescindere da un esame della ricevibilità in quanto il ricorso nel caso specifico non sia fondato²².

45. Dalla circostanza che il Tribunale nella sentenza impugnata non si sia espresso sulla ricevibilità del ricorso non può invero obbligatoriamente dedursi che esso non l'abbia esaminata e che pertanto abbia violato un corrispondente obbligo. Se infatti il ricorso fosse ricevibile, non vi sarebbe ragione di rilevarlo in modo espresso, qualora il convenuto non abbia sollevato eccezioni di irricevibilità. Piuttosto, dalla circostanza che il Tribunale ha esaminato la fondatezza del ricorso ed in parte l'ha accolto, si deve concludere che esso ha ritenuto il ricorso ricevibile.

46. La presente fattispecie si differenzia al riguardo dalla situazione che il Tribunale doveva giudicare nella sentenza Consiglio/Boehringer Ingelheim Vetmedica²³. In tale

19 — Sentenza 16 maggio 1991, causa C-358/89, Extramet/Consiglio (Racc. pag. I-2501, punto 16) e sentenza nella causa Codorniu (citata alla nota 18).

20 — Sentenza 15 luglio 1963, causa 25/62, Plaumann/Commissione (Racc. pag. 195).

21 — V. la giurisprudenza citata alla nota 13.

22 — Sentenza 26 febbraio 2002, causa C-23/00 P, Consiglio/Boehringer Ingelheim Vetmedica e a. (Racc. pag. I-1873, punti 51 e 52).

23 — Sentenza Consiglio/Boehringer Ingelheim Vetmedica (citata alla nota 22).

caso il Tribunale di primo grado aveva respinto in toto il ricorso in quanto infondato e dichiarato espressamente di non dover di conseguenza decidere in ordine ad un'eccezione di irricevibilità sollevata dal Consiglio. Nella sua sentenza sull'impugnazione del Consiglio la Corte stabiliva che il Tribunale non si era pronunciato sulla ricevibilità, né vi era obbligato²⁴. Qualora il Tribunale accogliesse in parte il ricorso, come nel presente caso, si avrebbe un implicito riconoscimento della ricevibilità.

47. Pertanto non si deve appurare se il Tribunale abbia commesso un errore di diritto non avendo esaminato d'ufficio la ricevibilità del ricorso. Occorre piuttosto verificare se sia corretto l'implicito accertamento della ricevibilità del ricorso.

48. Al riguardo, non osta a tale verifica il fatto che la Commissione abbia sollevato l'eccezione di irricevibilità del ricorso per la prima volta nella sua impugnazione incidentale. Anche se alle parti è in linea di principio preclusa la deduzione di motivi e difese nuovi nel procedimento d'impugnazione²⁵, la Corte ha comunque preso in considerazione in tale procedimento, o valutato d'ufficio, quei motivi nuovi che

riguardavano l'ordine pubblico (*moyens d'ordre public*)²⁶. Per costante giurisprudenza la ricevibilità di un ricorso, quale irrinunciabile condizione dell'azione, dev'essere accertata anche d'ufficio, cosicché è irrilevante se l'irricevibilità sia stata (tempestivamente) eccepita²⁷.

49. Inoltre, la questione se i ricorrenti siano individualmente interessati dalla decisione impugnata è anzitutto una questione di diritto, che può essere esaminata nel procedimento d'impugnazione.

b) Coinvolgimento diretto ed individuale

50. Ai sensi dell'art. 173, quarto comma, del Trattato CE (divenuto, in seguito a modifica, art. 230 CE), una persona fisica o giuridica può proporre ricorso contro una decisione presa nei confronti di altre persone, che però la riguardi direttamente ed individualmente.

51. Come ammesso dalla stessa Commissione, la decisione impugnata riguarda direttamente le ricorrenti, anche se vi è bisogno di un'attuazione di tale decisione

24 — Sentenza Consiglio/Boehringer Ingelheim Vetmedica (citata alla nota 22, punti 51 e 52).

25 — Sentenze 1° giugno 1994, causa C-136/92 P, Commissione/Brazzelli Lualdi e a. (Racc. pag. 1981, punti 57-59); 8 luglio 1999, causa C-227/92 P, Hoechst/Commissione (Racc. pag. I-4443, punto 39), e 24 settembre 2002, cause riunite C-74/00 P e C-75/00 P, Falck e a./Commissione (Racc. pag. I-7869, punto 177).

26 — Sentenza 13 luglio 2000, causa C-210/98 P, Salzgitter/Commissione (Racc. pag. I-5843, punti 56 e 57), riguardante la competenza della Commissione ad emanare la decisione impugnata.

27 — V. la giurisprudenza citata alla nota 13.

ad opera delle autorità nazionali. Queste ultime, invero, devono recuperare dai beneficiari le sovvenzioni incompatibili con il mercato comune.

52. Secondo la giurisprudenza occorre che il provvedimento comunitario contestato, perché incida direttamente su un singolo, produca direttamente effetti sulla sua situazione giuridica, non lasci alcun potere discrezionale ai destinatari del provvedimento stesso incaricati della sua applicazione, applicazione avente carattere meramente automatico e derivante dalla sola normativa comunitaria senza intervento di altre norme intermedie²⁸.

53. La decisione impugnata stabilisce infine in quale misura le leggi regionali prevedano aiuti incompatibili con il mercato comune, senza lasciare alla Repubblica italiana alcuna discrezionalità relativamente a tale valutazione. Inoltre essa ordina il recupero di tali aiuti. Anche tale ordine è in principio vincolante per lo Stato membro.

54. In ogni caso la Corte, con giurisprudenza costante, ammette che in materia di recupero di sovvenzioni si possa tener conto, entro certi limiti, del principio della

tutela del legittimo affidamento consacrato nel diritto nazionale²⁹. Nel caso si tratti di aiuti non notificati, il potere discrezionale dello Stato membro è comunque, a prescindere dal recupero, fortemente limitato, in quanto la Corte presuppone che il beneficiario possa fare legittimo affidamento sulla regolarità dell'aiuto solo se questo sia stato concesso nel rispetto della procedura di cui all'art. 93 del Trattato CE³⁰. Pertanto la circostanza che la decisione della Commissione necessiti, per il recupero, di un atto di esecuzione delle autorità nazionali, non contraddice il fatto che le ricorrenti siano direttamente interessate³¹.

55. Occorre quindi chiedersi se i ricorrenti siano individualmente interessati dalla decisione impugnata.

56. Secondo il principio sviluppato nella sentenza Plaumann³², chi «non sia destinatario di una decisione può sostenere che questa lo riguarda individualmente soltanto qualora il provvedimento lo tocchi a causa

28 — Sentenza 5 maggio 1998, causa C-386/96 P, Société Louis Dreyfus & Cie/Commissione (Racc. pag. I-2309, punto 43, e giurisprudenza ivi citata).

29 — V., ad esempio, sentenze 20 settembre 1990, causa C-5/89, Commissione/Germania (Racc. pag. I-3437, punti 12 e 13), e 20 marzo 1997, causa C-24/95, Land Renania-Palatinato/Alcan Deutschland (Racc. pag. I-1591, punti 24 e 25).

30 — Sentenza nella causa C-5/89, Commissione/Germania (citata alla nota 29, punto 14) e sentenza Alcan (citata nella nota 29, punto 25).

31 — Finora, in casi analoghi, non si è nemmeno dubitato del fatto che l'atto riguardasse direttamente i destinatari: v. sentenze 17 settembre 1980, causa 730/79, Philip Morris/Commissione (Racc. pag. 2671, punto 5), e Sardegna Lines (citata alla nota 15, punto 36), nonché sentenze del Tribunale 29 settembre 2000, causa T-55/99, CETM/Commissione (Racc. pag. II-3207); 22 novembre 2001, causa T-9/98, Mitteldeutsche Erdöl-Raffinerie/Commissione (Racc. pag. II-3367, punti 47-51), e 6 marzo 2003, cause riunite T-228/99 e T-233/99, Westdeutsche Landesbank e a./Commissione (Racc. pag. II-435).

32 — Sentenza Plaumann (citata alla nota 20, pag. 220).

di determinate qualità personali, ovvero di particolari circostanze atte a distinguerlo dalla generalità, e quindi lo identifichi alla stessa stregua dei destinatari». A tale principio, che negli ultimi tempi è stato posto in discussione soprattutto in relazione a ricorsi di privati contro regolamenti, la Corte continua ad attenersi³³.

57. Secondo la giurisprudenza un atto ha portata generale, ed in linea di principio non riguarda individualmente i singoli, se esso si applica a situazioni determinate obiettivamente e se produce i suoi effetti giuridici nei confronti di categorie di persone considerate in maniera generale e astratta³⁴. D'altra parte non è escluso che, in talune circostanze, una disposizione di un atto di portata generale può riguardare individualmente alcuni degli operatori economici interessati³⁵.

58. Dalla circostanza che la decisione impugnata ha ad oggetto un regime di aiuti di Stato, la Commissione deduce che la

decisione si applichi a situazioni determinate obiettivamente e produca effetti giuridici nei confronti di una categoria di persone considerate in maniera astratta, vale a dire nei confronti di tutte le imprese di trasporto con sede nella Regione Friuli-Venezia Giulia, che hanno già ricevuto una sovvenzione in base al regime controverso o avrebbero ancora potuto ottenerla in futuro.

59. Indubbiamente la decisione, nel momento in cui dichiara il regime di aiuti incompatibile con il mercato comune, ed ordina di interrompere l'applicazione di tale regime, riguarda soltanto una categoria di persone considerate in maniera astratta. Essa produce pertanto effetti giuridici nei confronti di imprese che hanno già ricevuto una sovvenzione, ma nel contempo anche di un numero indeterminato di potenziali beneficiari di sovvenzioni future. In base alla citata giurisprudenza, ciò non esclude tuttavia che lo stesso atto giuridico riguardi anche, individualmente, determinati operatori economici.

60. Le ricorrenti sono imprese di trasporto con sede nella Regione Friuli-Venezia Giulia, che hanno ricevuto contributi pubblici in base alle leggi regionali nn. 28/1981 e 4/1985. Nella decisione impugnata la Commissione non solo ha dichiarato le sovvenzioni loro concesse incompatibili con il mercato comune, ma ne ha inoltre contestualmente ordinato il recupero. Le ricorrenti hanno dimostrato nel giudizio di primo grado di appartenere effettivamente

33 — Sentenze 2 aprile 1998, causa C-321/95 P, Greenpeace Council e a./Commissione (Racc. pag. I-1651, punti 7 e 28); 22 novembre 2001, causa C-451/98, Antillean Rice Mills/Consiglio (Racc. pag. I-8949, punto 49); 25 luglio 2002, causa C-50/00 P, Unión de Pequeños Agricultores/Consiglio (Racc. pag. I-6677, punto 36), e 10 dicembre 2002, causa C-312/00 P, Commissione/Camar e Tico (Racc. pag. I-11355, punto 73).

34 — Ordinanze 26 ottobre 2000, causa C-447/98 P, Molkerei Großbraunshain e Bene Nahrungsmittel/Commissione (Racc. pag. I-9097, punto 67), e 28 giugno 2001, causa C-351/99 P, Eridania SpA e a./Consiglio (Racc. pag. I-5007, punto 40), nonché sentenza 27 marzo 1990, causa C-229/88, Cargill e a./Commissione (Racc. pag. I-1303, punto 18).

35 — Sentenze 16 maggio 1991, causa C-358/89, Extramet Industrie/Consiglio (Racc. pag. I-2501, punto 13); 18 maggio 1994, causa C-309/89, Codorniu/Consiglio (Racc. pag. I-1853, punti 19 e 20), e 31 maggio 2001, causa C-41/99 P, Sadlam Zuccherifici e a./Consiglio (Racc. pag. I-4239, punto 27).

al gruppo delle imprese interessate da una restituzione, esibendo lettere della Regione ad esse indirizzate tra il settembre ed il dicembre 1997, con le quali quest'ultima annunciava di dover procedere al recupero degli aiuti.

impugnata la Commissione dichiarava incompatibile con il mercato comune il programma di sostegno notificato e ne vietava l'attuazione. La Corte ha dichiarato il ricorso irricevibile. Il ricorrente non era interessato dalla decisione, in quanto non era lui il destinatario finale delle sovvenzioni. Inoltre essa dichiarò:

61. Si tratta quindi di stabilire se la decisione della Commissione interessi le ricorrenti a causa di determinate qualità personali o di particolari circostanze atte a distinguerle dalla generalità, per la circostanza che esse hanno ricevuto sovvenzioni delle quali la Commissione ha ordinato il recupero.

«Poiché il DEFI rappresenta gli interessi di questi operatori economici, è opportuno ricordare che il regime di aiuti non determina le imprese alle quali la sovvenzione sarà corrisposta e che quindi qualsiasi impresa che possa presentare una domanda in questo senso è riguardata dalla decisione della Commissione solo come qualsiasi altro operatore del settore»³⁷.

62. La Commissione richiama una serie di sentenze, dalle quali trae la conclusione che la Corte non ha ritenuto la corrispondente categoria di persone come individualmente interessata da una decisione, qualora la decisione si riferisse ad un programma di aiuti o, meglio, ad una normativa in materia di aiuti di Stato.

64. Tale sentenza tuttavia non fornisce con ciò alcuna indicazione per la soluzione della presente questione, poiché la decisione ivi impugnata riguardava un regime di aiuti non ancora attuato ed in essa, conseguentemente, non era stato nemmeno ordinato il recupero di sovvenzioni già erogate. Inoltre la sentenza si riferisce soprattutto alla situazione particolare del DEFI.

63. Nella sentenza DEFI³⁶ un comitato per lo sviluppo del settore tessile (Comité de développement et de promotion du textile et de l'habillement — DEFI) ha proposto un ricorso contro una decisione della Commissione diretta alla Repubblica francese. Al comitato doveva essere devoluto il gettito di una tassa parafiscale, con cui avrebbe dovuto realizzare azioni di sostegno a favore del settore tessile. Nella decisione

65. La Commissione richiama poi la sentenza Van der Kooy³⁸. Tale controversia riguardava una decisione della Commissione in cui una tariffa preferenziale per la

36 — Citata alla nota 13.

37 — Sentenza DEFI (citata alla nota 13, punto 16).

38 — Citata alla nota 13.

fornitura di gas ad orticoltori fu qualificata come aiuto di Stato. La Corte ha dichiarato irricevibile il ricorso di alcuni orticoltori contro tale decisione con la seguente motivazione:

«La decisione impugnata riguarda i ricorrenti a motivo della loro sola qualità obiettiva di orticoltori stabiliti nei Paesi Bassi, che possono fruire della tariffa preferenziale del gas come qualsiasi altro orticoltore che si trovi nella stessa situazione. La decisione appare quindi nei loro confronti un provvedimento di portata generale che si applica a situazioni determinate obiettivamente ed implica effetti giuridici nei confronti di una categoria di persone considerate in modo generale ed astratto»³⁹.

66. Nella decisione che formava oggetto della sentenza Van der Kooy, la Commissione ha però soltanto ordinato di abolire il regime di aiuti ex nunc. Non ha preteso la restituzione di sovvenzioni già erogate, come nemmeno nelle altre sentenze⁴⁰ richiamate dalla Commissione. Da tali sentenze non si può quindi dedurre che una decisione, nella quale non soltanto è dichiarato incompatibile con il mercato comune un regime di aiuti, ma viene

contestualmente ordinato il recupero delle sovvenzioni già erogate in base al regime, non riguardi individualmente i beneficiari delle sovvenzioni da rimborsare.

67. La Commissione sostiene inoltre che dalla sentenza Sardegna Lines⁴¹ non possa farsi discendere in via generale la ricevibilità di ricorsi di beneficiari di aiuti contro una decisione su un regime di aiuti nella quale sia stato altresì ordinato il recupero degli stessi. Nella decisione ivi oggetto di controversia la Commissione aveva contestato una regolamentazione della Regione Sardegna, secondo la quale imprese di navigazione potevano ottenere, tra l'altro, prestiti a tassi agevolati per la costruzione, la conversione e la riparazione di navi registrate in Sardegna.

68. La Corte nella sentenza Sardegna Lines ha stabilito quanto segue:

«Tuttavia, la Sardegna Lines si trova in una situazione diversa [rispetto alle ricorrenti nelle cause Van der Kooy e Federmineraria]. Infatti, essa non è solo interessata dalla decisione 98/95 in quanto impresa del settore della navigazione in Sardegna, potenzialmente beneficiaria del regime di aiuti degli armatori sardi, ma anche nella

39 — Sentenza Van der Kooy (citata alla nota 13, punto 15).

40 — Nella sentenza Federmineraria (citata alla nota 13) la Commissione aveva ordinato nella decisione oggetto della causa soltanto l'abolizione del regime controverso, come nella causa Van der Kooy. La sentenza Arbeitsgemeinschaft Deutscher Luftfahrt-Unternehmen (citata alla nota 13) del Tribunale riguardava il rifiuto della Commissione di autorizzare la proroga di un regime di aiuti. Infine, nella causa Kahn Scheepvaart (citata alla nota 13) ha proposto ricorso non un destinatario degli aiuti, bensì un concorrente non beneficiario.

41 — Citata alla nota 15.

sua qualità di beneficiaria effettiva di un aiuto individuale concesso a titolo di questo regime e per il quale la Commissione ha ordinato il recupero.

Ne deriva che la Sardegna Lines è individualmente interessata dalla decisione 98/95»⁴².

69. Secondo la Commissione il caso Sardegna Lines è particolare, in quanto al ricorrente era stata concessa una sovvenzione attraverso un provvedimento emesso a seguito dell'adozione del regime di aiuti, nell'esercizio di un ampio potere discrezionale. Inoltre l'entità globale degli aiuti sarebbe stata suddivisa tra pochi beneficiari, ed il ricorrente avrebbe ricevuto la parte di gran lunga più consistente. La Commissione conosceva i beneficiari ed i singoli casi sarebbero stati esaminati nell'ambito del procedimento formale.

70. Al riguardo, da un lato occorre constatare che anche alle leggi regionali di cui trattasi è stata data esecuzione mediante singoli provvedimenti, con i quali sono state erogate ai richiedenti sovvenzioni concrete. Sembra che anche i funzionari della Regione Friuli-Venezia Giulia abbiano goduto di una certa discrezionalità nel decidere l'«an» ed il «quantum» dell'aiuto. In ciò, il regime di aiuti del presente caso è

simile al regime di cui al caso Sardegna Lines, ma si differenzia dalla fattispecie di cui alle cause Van der Kooy e Federmineria, nelle quali gli aiuti erano concessi sotto forma di tariffe preferenziali applicabili automaticamente e non — come nel presente caso — attraverso provvedimenti amministrativi individuali.

71. Dall'altro, dalla decisione controversa nella causa Sardegna Lines⁴³ non si evince nessun riferimento al fatto che la Commissione abbia ivi esaminato od in qualsiasi altro modo preso in considerazione la situazione del ricorrente. Anche la Corte, nel passaggio della sentenza citato, ha fatto riferimento soltanto al fatto che la ricorrente Sardegna Lines era interessata quale beneficiaria di un aiuto del quale la Commissione aveva ordinato il recupero, senza menzionare altre circostanze che la individuassero, come ad esempio l'esame del suo caso nel procedimento amministrativo.

72. Il presente caso si differenzia semmai da quello della Sardegna Lines per il fatto che in base al regime di aiuti della Regione

42 — Sentenza Sardegna Lines (citata alla nota 15, punti 34 e 35).

43 — Decisione della Commissione 21 ottobre 1997, 98/95/CE, relativa a taluni aiuti concessi dalla Regione Sardegna (Italia) alle imprese di navigazione in Sardegna (GU 1998, L 20, pag. 30).

Friuli-Venezia Giulia è stato probabilmente beneficiario un maggior numero di imprese⁴⁴.

73. Secondo costante giurisprudenza, perché un atto abbia portata individuale, non è decisiva la possibilità di determinare con maggiore o minor precisione il numero o persino l'identità dei soggetti di diritto cui l'atto impugnato si applica in un dato momento⁴⁵. Pertanto, anche se l'ordine di recupero produce effetti giuridici nei confronti di un gran numero di imprese, non è escluso che queste siano individualmente interessate.

74. Sembra piuttosto decisiva la circostanza che il gruppo degli interessati sia circoscritto. Ciò appare particolarmente chiaro, se si ricordano le sentenze della Corte sul rilascio di titoli d'importazione⁴⁶. In tali cause la Corte ha dichiarato che coloro i quali richiedono titoli d'importazione sono interessati individualmente da un regolamento con il quale la Commissione stabilisce con efficacia retroattiva in quale misura possano essere accolte le domande presentate in un determinato periodo. Un simile regolamento rappresenta infatti in realtà un «complesso di decisioni

individuali», in quanto al momento dell'emanazione del regolamento è già fissato il numero delle domande che possono essere interessate dallo stesso, e non possono sopravvenirne di nuove.

75. Anche se queste sentenze possono essere applicate ad altre fattispecie solo in presenza di determinate condizioni⁴⁷, dalle stesse può comunque trarsi il principio che per valutare la portata individuale di un atto è decisivo sapere se il gruppo degli interessati sia circoscritto e — anche in teoria — se non possano aggiungersi altri soggetti ai quali pure si applichi l'atto impugnato⁴⁸.

76. Applicando tale principio al presente caso, bisogna constatare che, pur essendo teoricamente illimitato l'ambito dei potenziali futuri beneficiari di aiuti che a seguito della decisione non possono più ricevere sovvenzioni, tuttavia quelle imprese che hanno già ricevuto una sovvenzione, e che devono ora restituirla, formano un gruppo circoscritto. A questo gruppo non potevano aggiungersi altri interessati dopo che la Regione aveva fissato al 1° gennaio 1996, quindi già prima dell'emanazione della decisione impugnata, l'applicazione del regime di aiuti.

44 — Nella decisione impugnata la Commissione dichiara che erano state accolte nel complesso circa 2 200 domande di sovvenzioni. Comunque non si tratta affatto in tutti i casi di aiuti da rimborsare. Devono essere piuttosto distinti i casi in cui, per la mancata liberalizzazione del mercato, non vi era alcuna limitazione della concorrenza, dai casi nei quali era applicabile un'esenzione dal divieto di aiuti in base alla deroga a favore di investimenti per il trasporto combinato.

45 — V. la giurisprudenza citata alla nota 18.

46 — Sentenze 1 luglio 1965, cause riunite 106/63 e 107/63, Töpfer e a./Commissione (Racc. pag. 497); 13 maggio 1971, cause riunite 41/70, 42/70, 43/70 e 44/70, International Fruit Company e a./Commissione (Racc. pag. 411), e 6 novembre 1990, causa C-354/87, Weddel/Commissione (Racc. pag. I-3847).

47 — Ordinanza 28 giugno 2001, causa C-351/99 P, Eridania e a./Consiglio (Racc. pag. I-5007, punto 54).

48 — V., in tal senso, anche sentenze 26 giugno 1990, causa C-152/88, Sofrimport/Commissione (Racc. pag. I-2477, punto 11), e 17 gennaio 1985, causa 11/82, Piraiki-Patraiki/Commissione (Racc. pag. 207, punti 19 e 31).

77. La Commissione ribatte tuttavia che essa non conosceva al momento dell'emanazione della decisione i soggetti in concreto interessati da quest'ultima e che essa pertanto non ha potuto tenere in considerazione la loro situazione. Piuttosto le autorità nazionali avrebbero dovuto ancora comunicare in quale misura le imprese avrebbero ricevuto aiuti dichiarati indebiti o meno, nonché l'importo complessivo dei pagamenti.

78. A tale proposito si deve osservare che la Commissione nella decisione impugnata ha formulato dichiarazioni sul preciso numero delle domande accolte, sull'importo dei fondi distribuiti nonché sul livello medio degli aiuti. Essa ha poi indicato in base a quale delle due leggi i contributi sono stati concessi e per quali delle diverse misure previste dalle leggi sono state impiegate le risorse. In ogni caso la Commissione non poteva dedurre da questi dati quali concreti beneficiari fossero effettivamente interessati dall'ordine di recupero.

79. Nella giurisprudenza vi sono differenti approcci alla questione se i singoli possano essere ritenuti individualmente interessati soltanto qualora la Commissione già conosca la loro situazione al momento dell'emanazione della decisione. Nelle citate sentenze sul rilascio di titoli d'importazione le domande non dovevano essere presentate alla Commissione, bensì alle autorità nazionali, che dovevano quindi comunicare alla Commissione soltanto il totale dei quantitativi da importare richiesti. In proposito la

Corte ha dichiarato che la Commissione, emanando il regolamento controverso, «anche se ha preso conoscenza unicamente dei quantitativi richiesti, ha deciso del seguito da dare a ciascuna domanda presentata»⁴⁹.

80. Da ciò si deve concludere che non è necessario che la Commissione conosca concretamente, al momento dell'emanazione dell'atto, i soggetti individualmente interessati da quest'ultimo. È invero sufficiente che gli interessati siano individuabili, anche soltanto dalle autorità nazionali, che eseguono la decisione della Commissione.

81. Nella sentenza Piraiki-Patraiki⁵⁰ la Corte si è invece basata sul fatto che la Commissione aveva effettivamente disposto di informazioni sufficienti sulle imprese interessate dall'atto giuridico impugnato, o meglio poteva raccogliere informazioni ad esse relative.

82. A prescindere dal fatto che anche nel presente caso la Commissione sarebbe stata in grado di raccogliere dalle autorità italiane informazioni sulle imprese interessate dal recupero delle sovvenzioni, c'è un motivo importante che impedisce di far

49 — Sentenza Weddel (citata alla nota 46, punto 22); v. anche sentenza International Fruit Company (citata alla nota 46, punti 16-22).

50 — Citata alla nota 48, punti 30 e 31.

dipendere la portata individuale di un atto dalla circostanza che al momento della sua emanazione ne fossero noti alla Commissione i concreti destinatari.

83. Se la legittimazione ad agire degli interessati dipendesse alla fine dalla circostanza che la Commissione conosca o meno il loro caso, per questi ultimi ne deriverebbe una considerevole mancanza di certezza del diritto. Di quali concreti aiuti la Commissione sia informata al momento dell'esame di un regime di aiuti dipende, non di rado, da circostanze casuali. Le conoscenze della Commissione possono provenire ad esempio da dati più o meno completi presenti nei reclami di concorrenti o da informazioni delle autorità nazionali. Poiché il ricorrente non è destinatario della decisione, esso non viene coinvolto nel procedimento amministrativo, ma giunge a conoscenza degli avvenimenti soltanto attraverso la comunicazione sulla gazzetta ufficiale dell'apertura del procedimento formale. Pertanto egli non è in grado di sapere in quale misura la Commissione abbia preso in considerazione il suo caso nell'esaminare il regime nazionale.

84. Occorre inoltre ricordare ancora che la Corte, nella sentenza *Sardegna Lines*, che riguardava proprio la fattispecie del recupero di aiuti, non ha fissato un requisito corrispondente.

85. Il beneficiario di un aiuto di Stato è di conseguenza individualmente interessato da una decisione della Commissione sul regime generale di aiuti che rappresenta il fondamento per la loro concessione, quando la Commissione ordina con essa il recupero degli stessi e con ciò viene coinvolto un numero chiuso e non più estensibile di persone. In tal caso il fatto che si tratti di un alto numero di interessati, e che questi non siano stati individualmente noti alla Commissione al momento dell'emanazione della decisione, non osta alla portata individuale dell'atto. È sufficiente piuttosto che gli interessati possano essere individuati dalle autorità nazionali competenti per il recupero.

86. Infine occorre considerare brevemente l'argomento della Commissione secondo il quale, per ragioni di effettiva tutela giurisdizionale, potrebbe risultare addirittura vantaggioso per gli interessati non poter impugnare direttamente la decisione, in quanto in caso contrario, in base alla giurisprudenza *TWD Textilwerke Deggendorf*⁵¹ sarebbe loro precluso di far valere l'invalidità della decisione dinanzi a ai giudici nazionali.

87. Nella sentenza *TWD Textilwerke Deggendorf* la Corte ha stabilito⁵²

51 — Citata alla nota 16. V. anche sentenze 30 gennaio 1997, causa C-178/95, *Wiljo* (Racc. pag. I-585, punto 21), e 15 febbraio 2001, causa C-239/99, *Nachi Europe* (Racc. pag. I-1197, punto 30).

52 — Citata alla nota 16, punto 26.

«che il giudice nazionale è vincolato da una decisione della Commissione adottata sulla scorta dell'art. 93, n. 2, del Trattato [non può più quindi esserne contestata la validità], qualora tale giudice venga adito, relativamente all'esecuzione di questa decisione ad opera delle autorità nazionali, dal beneficiario degli aiuti e destinatario delle misure di attuazione, il quale deduca l'illegittimità della decisione della Commissione, e qualora lo stesso beneficiario degli aiuti, pur essendo stato messo a conoscenza per iscritto dallo Stato membro della decisione della Commissione, non abbia presentato, o non abbia presentato tempestivamente, un ricorso ai sensi dell'art. 173, secondo comma, del Trattato».

88. La Corte ha qui espressamente sottolineato che la questione preliminare doveva essere risolta «alla luce di queste circostanze», e cioè della fattispecie allora presentatasi, nella quale le autorità nazionali avevano trasmesso all'interessato la decisione della Commissione, con la segnalazione che lo stesso, per contestarla, avrebbe potuto adire la Corte di giustizia⁵³. Dalla giurisprudenza consegue pertanto che l'effettiva esclusione della possibilità di far valere l'invalidità di una decisione dinanzi ad un giudice nazionale dipende dalle concrete circostanze del caso.

89. Come ha inoltre argomentato l'avvocato generale Jacobs nelle sue conclusioni presentate nella causa *Pequeños Agricultores*

res, è assolutamente dubbio che un'azione dinanzi al giudice nazionale per far valere l'invalidità di un atto comunitario offra una migliore tutela giurisdizionale rispetto al ricorso di annullamento⁵⁴. Infatti non è sempre garantito che il giudice nazionale adisca la Corte con un ricorso pregiudiziale. Comunque considerazioni basate sul principio della garanzia di un'effettiva tutela giurisdizionale non possono portare ad interpretare in senso restrittivo la legittimazione ad agire dei singoli ai sensi dell'art. 173, comma 4, del Trattato CE.

90. In conclusione, si deve quindi dare atto che i ricorrenti sono individualmente interessati e che pertanto il ricorso dinanzi al Tribunale era ricevibile. Essi appartengono infatti ad un gruppo circoscritto di interessati, ai quali con singoli provvedimenti sono state concesse sovvenzioni sul fondamento del regime controverso, di cui la Commissione ha ordinato il recupero nella decisione impugnata. Tale circostanza li contraddistingue sufficientemente rispetto a tutte le altre imprese di trasporto rientranti nella categoria interessata, che sono interessate solo in via teorica, quali potenziali beneficiarie di aiuti.

91. L'impugnazione incidentale della Commissione dev'essere pertanto respinta.

53 — Sentenza TWD *Textilwerke Deggendorf* (citata alla nota 16, punto 11).

54 — Conclusioni 21 marzo 2002, presentate nella causa C-50/00 P, *Unión de Pequeños Agricultores/Consiglio* (Racc. 2002, pag. I-6677, in particolare pag. I-6681, paragrafi 36 e segg.).

B — L'impugnazione della Repubblica italiana

1) Errata qualificazione degli aiuti a favore delle imprese esercenti l'attività di trasporto internazionale quali aiuti nuovi

a) Argomenti delle parti

92. Il governo italiano contesta la dichiarazione del Tribunale secondo la quale gli aiuti a favore delle imprese esercenti l'attività di trasporto internazionale, in quanto concessi dopo l'entrata in vigore del regolamento n. 1018/68, devono essere qualificati come aiuti nuovi.

93. L'Italia ritiene che, poiché fino al 1° gennaio 1993 le prestazioni internazionali avrebbero potuto essere fornite soltanto nell'ambito di contingenti e di accordi bilaterali tra gli Stati membri, al momento dell'introduzione del regime controverso non sarebbe ancora sussistita una (piena) concorrenza, che gli aiuti avrebbero potuto falsare. Soltanto a seguito della completa liberalizzazione le misure potrebbero essere qualificate quali aiuti e quindi anche, soltanto, quali aiuti esistenti, che potrebbero essere vietati con efficacia *ex nunc*.

94. Il governo italiano sostiene altresì, come le altre parti, che la Commissione avrebbe dovuto accertare quali imprese in concreto avessero subito danni a seguito della concessione degli aiuti.

95. Infine il governo italiano e le altre parti sottolineano che tra il 1990 e il 1995 sono stati erogati solo circa 17 miliardi di lire italiane (ITL) a favore di 300 imprese complessivamente e che le imprese beneficiarie avrebbero posseduto una quota di mercato assolutamente marginale.

96. Le altre parti aggiungono inoltre che il Tribunale non ha esaminato in quale misura gli aiuti controversi abbiano giovato al trasporto internazionale all'interno della Comunità o al trasporto internazionale tra Italia e Stati terzi. Infine gli aiuti sarebbero soltanto serviti a compensare lo svantaggio concorrenziale delle imprese italiane dovuto a tassi d'interesse insostenibili.

97. Secondo il governo italiano la sentenza impugnata rivela inoltre una carenza di motivazione, in quanto non verrebbe dimostrato come gli aiuti controversi avrebbero potuto pregiudicare il commercio intracomunitario o minacciare di falsare la concorrenza.

98. La Commissione ritiene che il Tribunale abbia correttamente constatato al punto 145 della sentenza impugnata che negli anni 1981 e, rispettivamente, 1985, anche se nell'ambito dei contingenti, vigeva un regime di concorrenza all'interno della Comunità per le attività di trasporto internazionale. Gli aiuti sarebbero stati idonei ad incidere sulla concorrenza. L'art. 92 del Trattato CE non esigerebbe di contro la prova del pregiudizio subito da determinate imprese.

99. Per costante giurisprudenza, il fatto che gli aiuti non siano stati particolarmente elevati sarebbe privo di significato. Soprattutto in un mercato fortemente frammentato, anche aiuti molto esigui potrebbero incidere sugli scambi intracomunitari.

b) Valutazione

100. La condizione alla quale un aiuto può falsare la concorrenza è che nel settore in questione vi sia concorrenza. Il trasporto internazionale di merci su strada era solo parzialmente liberalizzato tra il 1969 ed il 1° gennaio 1993. Nell'ambito di contingenti, le imprese di trasporti ottenevano una licenza della durata di un anno per un determinato autoveicolo.

101. Come correttamente constatato dal Tribunale ai punti 92 e 94 della sentenza impugnata, nell'ambito dei contingenti sussisteva una situazione di concorrenza effettiva. I beneficiari degli aiuti con sede nella Regione Friuli-Venezia Giulia, che erano titolari di una licenza, concorrevano sia con imprese provenienti da altre parti d'Italia che con imprese di altri Stati membri. Deve essere pertanto respinta l'obiezione del governo italiano secondo cui solo dal momento della completa liberalizzazione dei mercati ci sarebbe stata concorrenza nel settore del trasporto internazionale di merci su strada. Poiché al momento dell'introduzione degli aiuti (1981 e, rispettivamente, 1985) vigeva già un regime di concorrenza, questi ultimi sono stati giustamente qualificati come aiuti nuovi⁵⁵.

102. Il governo italiano eccepisce inoltre che il Tribunale non avrebbe rilevato che la Commissione non ha prodotto alcuna prova dell'effettiva distorsione della concorrenza e dell'incidenza sugli scambi. In ogni caso, la decisione non sarebbe al riguardo sufficientemente motivata.

103. Secondo la giurisprudenza può evincersi dalle circostanze stesse in cui l'aiuto è stato concesso che esso incide sugli scambi fra Stati membri e falsa o minaccia di falsare la concorrenza; in casi del genere è sufficiente che la Commissione evochi

55 — V. punto 145 della sentenza impugnata.

queste circostanze nella decisione⁵⁶. Nella decisione impugnata, la Commissione ha sostenuto che gli aiuti rafforzano la posizione delle imprese beneficiarie rispetto a quella dei concorrenti non beneficiari in quanto migliorano la loro posizione finanziaria e quindi la loro possibilità di azione. Da ciò può derivare altresì un'incidenza sugli scambi intracomunitari. Con ciò la Commissione ha rispettato i dettami della giurisprudenza.

104. Essa non era tenuta ad illustrare l'effetto reale degli aiuti già concessi, ed in particolare gli svantaggi subiti dai concorrenti non beneficiari. Se così fosse, infatti, questo requisito finirebbe col favorire gli Stati membri che versano aiuti in violazione dell'obbligo di notifica di cui all'art. 93, n. 3, del Trattato CE, a detrimento di quelli che notificano il progetto di aiuti⁵⁷. Conseguentemente non devono essere contestate le corrispondenti affermazioni del Tribunale ai punti 76-82 della sentenza impugnata.

105. La Repubblica italiana basa inoltre questo motivo anche sul rilievo che il Tribunale, nel valutare l'incidenza sulla concorrenza, non avrebbe tenuto sufficientemente

conto delle modeste dimensioni delle imprese beneficiarie e dell'entità esigua degli aiuti concessi.

106. Il Tribunale, richiamando la sua giurisprudenza⁵⁸ e la giurisprudenza della Corte⁵⁹, ha dichiarato ai punti 84-87 che anche un aiuto di esigua entità può falsare la concorrenza e incidere sugli scambi. Inoltre esso rileva che proprio in una struttura di mercato, quale quella caratteristica del settore dei trasporti, anche contributi relativamente modesti, concessi ad imprese di piccole dimensioni, possono pregiudicare la concorrenza.

107. La Corte di giustizia ha confermato la giurisprudenza citata dal Tribunale in una recente sentenza, aggiungendo inoltre che «[a]ltri elementi possono svolgere (...) un ruolo determinante nella valutazione dell'incidenza di un aiuto sugli scambi, specialmente (...) la circostanza che le imprese beneficiarie operino in un settore particolarmente esposto alla concorrenza»⁶⁰.

58 — Il Tribunale cita in particolare la sentenza 30 aprile 1998, causa T-214/95, Vlaams Gewest (Racc. pag. II-717, punti 46, 49 e 50).

59 — Sentenze 21 marzo 1990, causa C-142/87, Belgio/Commissione (Racc. pag. I-959, punto 43; sentenza «Tubemeuse»); 21 marzo 1991, causa C-303/88, Italia/Commissione (Racc. pag. I-1433, punto 24), e 14 settembre 1994, cause riunite da C-278/92 a C-280/92, Spagna/Commissione (Racc. pag. I-4103, punto 42).

60 — Sentenza nella causa C-113/00, Spagna/Commissione (citata alla nota 56, punto 30) e sentenza nella causa C-351/98, Spagna/Commissione (citata alla nota 56, punto 51).

56 — Sentenze 14 ottobre 1987, causa 248/84, Germania/Commissione (Racc. pag. 4013, punto 18); 19 settembre 2002, causa C-113/00, Spagna/Commissione (Racc. pag. I-7601, punto 54), e 26 settembre 2002, causa C-351/98, Spagna/Commissione (Racc. pag. I-8031, punto 58).

57 — Sentenze 14 febbraio 1990, causa C-301/87, Francia/Commissione (Racc. pag. I-307, punto 33), e C-113/00, Spagna/Commissione (citata alla nota 56, punto 54).

108. In un'altra decisione, la sentenza Spagna/Commissione (causa C-351/98), la Corte ha tuttavia dichiarato che «l'esiguità degli aiuti concessi ad un'impresa nel corso di un dato periodo esclude, in un certo numero di settori economici, che vengano influenzati gli scambi tra Stati membri»⁶¹.

109. Nell'ambito di quella causa tale dichiarazione si riferiva tuttavia ad imprese che non svolgevano la loro attività nel settore dei trasporti. In un altro passaggio della stessa sentenza, la Corte di giustizia ha però considerato il settore dei trasporti professionali di merci su strada come un settore in cui, a causa della sua particolare struttura di mercato — caratterizzato da eccesso di capacità e da un elevato numero di piccole imprese — anche aiuti di rilevanza relativamente esigua ad imprese di piccole dimensioni sono idonei a ripercuotersi sulla concorrenza⁶².

110. Pertanto, dalla giurisprudenza più recente della Corte risulta che il Tribunale ha correttamente valutato la circostanza che nel presente caso — come rileva il governo italiano — sono stati del pari concessi soltanto aiuti di rilevanza relativamente esigua ad imprese di piccole dimensioni.

111. Occorre tuttavia rilevare che la Commissione, nell'ambito della motivazione della decisione impugnata, non ha espres-

samente menzionato la particolare struttura di mercato del settore dei trasporti. Essa ha tuttavia indicato che la regola de minimis (nei limiti, peraltro, della sua applicabilità al momento della concessione degli aiuti) non varrebbe nel settore dei trasporti, in quanto in tale ambito vigerebbero disposizioni speciali in materia di concorrenza.

112. Alla luce della chiara giurisprudenza su questo punto, alla motivazione della decisione non possono essere poste condizioni eccessive. Perciò la Commissione non era obbligata — in relazione alla questione di quanto sarebbe stata influenzata la concorrenza nel settore dei trasporti nonostante l'esiguo importo degli aiuti e le dimensioni modeste delle imprese beneficiarie — a fornire spiegazioni in ordine alla particolare struttura del mercato dei trasporti.

113. Pertanto anche tale censura, unitamente alla carenza di motivazione lamentata in tale contesto, deve essere respinta.

114. Per quanto riguarda l'argomento delle altre parti, secondo il quale gli aiuti avrebbero avuto alla fine solo la funzione di compensare gli svantaggi subiti dalle imprese beneficiarie a causa delle sfavorevoli condizioni del credito in Italia nei confronti delle imprese degli Stati vicini, si deve constatare che il Tribunale ha giustamente respinto questa censura richiaman-

61 — Citata alla nota 56, punto 51.

62 — Punti 63-65.

dosi alla pertinente giurisprudenza⁶³. La circostanza che uno Stato membro miri a ravvicinare, unilateralmente, le condizioni di svolgimento della concorrenza in un determinato settore economico esistenti al suo interno a quelle esistenti in altri Stati membri non può infatti togliere a una misura il carattere di aiuto⁶⁴. Le altre parti non hanno addotto alcun argomento atto a motivare l'erroneità delle corrispondenti dichiarazioni del Tribunale.

115. Il primo motivo d'impugnazione dev'essere pertanto respinto.

2) Violazione del principio della tutela del legittimo affidamento, del principio di ragionevolezza e dell'obbligo di motivazione a causa dell'estensione dell'obbligo di recupero agli aiuti concessi a sostegno del trasporto internazionale di merci su strada dall'entrata in vigore delle leggi nn. 28/81 e 4/85

a) Argomenti delle parti

116. Ad avviso del governo italiano l'art. 4 della decisione impugnata dev'essere inteso nel senso che esso si riferisce cronologicamente agli aiuti concessi a decorrere dal

1° luglio 1990 alle imprese che esercitavano attività di trasporto locale, regionale o nazionale, nonché, *a partire da questo stesso momento*, alle imprese di trasporto internazionale. Solo entro tali limiti sussisterebbe anche un obbligo di recupero ai sensi dell'art. 5 della decisione.

117. Il Tribunale avrebbe interpretato erroneamente la decisione, facendo riferimento alla motivazione, nel senso che dovrebbero essere rimborsati anche gli aiuti concessi a favore del trasporto internazionale anteriormente al 1° luglio 1990.

118. Qualora l'ordine di recupero si riferisse a tutti gli aiuti concessi dalla data di entrata in vigore del regime di aiuti, dovrebbero essere rimborsati anche quegli aiuti che erano stati concessi da più di 14 anni. Si tratterebbe di un periodo esageratamente lungo, come si evince da una comparazione con il regolamento n. 659/1999⁶⁵. Tale regolamento, ad oggi tuttavia non ancora applicabile, prevederebbe un termine di prescrizione di dieci anni.

119. Inoltre la Regione e le imprese interessate avrebbero fatto affidamento sulla legittimità degli aiuti. Il rimborso di questi ultimi comporterebbe conseguenze disastrose per le imprese, in gran parte di dimensioni particolarmente modeste.

63 — V. in particolare il punto 100 della sentenza impugnata.

64 — Sentenze 10 dicembre 1969, cause riunite 6/69 e 11/69, Commissione/Francia (Racc. pag. 523, punto 21), e 19 maggio 1999, causa C-6/97, Italia/Commissione (Racc. pag. I-2981, punto 21).

65 — Regolamento (CE) del Consiglio 22 marzo 1999, n. 659, recante modalità di applicazione dell'articolo 93 del Trattato CE (GU L 83, pag. 1).

120. Anche le altre parti condividono la tesi che il recupero degli aiuti violi i principi, riconosciuti nell'art. F, n. 2, del Trattato UE (divenuto art. 6, n. 2, UE), della tutela del legittimo affidamento, di ragionevolezza e di proporzionalità. Secondo la giurisprudenza, sarebbe consentito ai beneficiari di aiuti indebiti far valere circostanze eccezionali che giustifichino un affidamento degno di tutela. Nel presente caso rilevarebbe al riguardo la trascurabile incidenza degli aiuti sulla concorrenza.

Per quanto concerne il resto, il governo italiano non avrebbe avanzato alcuna argomentazione che potesse porre in dubbio le asserzioni del Tribunale ai punti 171-174.

b) Valutazione

i) Sull'interpretazione della decisione impugnata

121. La Commissione sostiene di contro che il Tribunale, a fronte del dispositivo non del tutto chiaro della decisione, poteva tener conto della sua motivazione, e pertanto sarebbe così pervenuto alla corretta interpretazione secondo la quale il limite cronologico non si riferirebbe agli aiuti per il trasporto internazionale.

123. L' affermazione di cui all'art. 4 della decisione impugnata⁶⁷, secondo la quale le sovvenzioni concesse a decorrere dal 1° luglio 1990 alle imprese che esercitano attività di trasporto locale, regionale o nazionale e alle imprese di trasporto internazionale sono incompatibili con il mercato comune, dev'essere interpretata, come correttamente rilevato dal Tribunale, alla luce dell'intero contesto del dispositivo della decisione.

122. Riguardo al principio della tutela del legittimo affidamento la Commissione fa riferimento alla giurisprudenza, dalla quale risulterebbe che un termine di prescrizione dovrebbe essere predeterminato⁶⁶. Poiché il regolamento n. 659/1999 dal punto di vista cronologico non è applicabile, mancherebbe nel presente caso una corrispondente predeterminazione da parte del legislatore.

124. La data indicata nell'art. 4 si riferisce all'affermazione di cui all'art. 1 della decisione. In tale articolo la Commissione dichiara infatti che le sovvenzioni concesse fino al 1° luglio 1990 alle imprese esercenti attività di trasporto locale, regionale o nazionale non costituiscono aiuti. Solo alla luce di tale dichiarazione, che si riferisce esclusivamente al trasporto interno, assume significato il termine di cui all'art. 4. Al contrario, non era necessario un corrispondente limite temporale riferito al trasporto

66 — La Commissione rinvia qui alle sentenze 15 luglio 1970, causa 41/69, ACF Chemiepharma/Commissione (Racc. pag. 661, punto 19), e 14 luglio 1970, causa 52/69, Geigy/Commissione (Racc. pag. 787, punto 21).

67 — V. supra, paragrafo 14.

internazionale, poiché tali sovvenzioni costituiscono aiuti già dal momento in cui sono state concesse. In più, alla data indicata è stato liberalizzato il mercato del cabotaggio. Tale circostanza tuttavia ha soltanto ripercussioni nella valutazione del trasporto interno.

125. Non si rinviene una spiegazione sensata che giustifichi il riferimento del termine del 1° luglio 1990 anche agli aiuti a favore del trasporto internazionale. In particolare una corrispondente limitazione non può essere spiegata con il fatto che la Commissione abbia voluto tener conto del principio della tutela del legittimo affidamento, come sostiene il governo italiano. Da un lato la data stabilita risulterebbe scelta, con riferimento al trasporto internazionale, in modo del tutto arbitrario. Dall'altro, sarebbe comunque possibile, per motivi di tutela del legittimo affidamento, evitare un ordine di recupero. La presa in considerazione del principio della tutela del legittimo affidamento non può però influire sulla questione se un aiuto sia o meno compatibile con il mercato comune.

126. Risulta quindi già da un'interpretazione sistematica del contenuto della decisione impugnata che il Tribunale ha correttamente interpretato l'art. 4. Tale interpretazione è confermata da alcune argomentazioni presenti nella motivazione della decisione impugnata, cui il Tribunale rinvia al punto 164 della sentenza impugnata. L'obiezione secondo la quale il Tribunale avrebbe erroneamente esteso la portata della decisione dev'essere pertanto respinta.

ii) Sul principio della tutela del legittimo affidamento

127. Il governo italiano non contesta la costante giurisprudenza secondo la quale il beneficiario può fare legittimo affidamento sulla regolarità dell'aiuto solamente qualora quest'ultimo sia stato concesso nel rispetto della procedura prevista dall'art. 93 del Trattato CE⁶⁸, ciò che tuttavia non era riscontrabile nel presente caso. Esso fa piuttosto riferimento sostanzialmente soltanto al lungo intervallo di tempo intercorso tra la concessione delle prime sovvenzioni e l'emanazione della decisione di recupero. Con ciò esso intende concludere nel senso dell'intervenuta prescrizione del diritto di recupero.

128. Come tuttavia dichiarato dalla Corte⁶⁹, un termine di prescrizione, per poter assolvere la propria funzione, dev'essere predeterminato, e la previsione di un simile termine e dei particolari della sua applicazione rientrano nella competenza del legislatore comunitario. Nel presente caso non sussiste una normativa sulla prescrizione ad esso applicabile predeterminata dal legislatore. Anche se l'art. 15 del regolamento n. 659/1999 limita la possibilità di recuperare aiuti a dieci anni dalla loro concessione, tuttavia tale disposizione è entrata in vigore soltanto nel 1999 e non può essere applicata retroattivamente alla presente fattispecie.

68 — Sentenze nella causa C-5/89, Commissione/Germania (citata alla nota 29, punto 14), e Alcan (citata alla nota 29, punto 25).

69 — Sentenza 24 settembre 2002, cause riunite C-74/00 P e C-75/00 P, Falck e a./Commissione (Racc. pag. I-7869, punto 139) con riferimento alla sentenza 14 luglio 1972, causa 52/69, Geigy/Commissione (Racc. pag. 787, punto 21).

129. La Corte ha comunque anche constatato che la fondamentale esigenza di certezza del diritto osta a che la Commissione possa ritardare indefinitamente l'esercizio dei suoi poteri⁷⁰. Tuttavia il relativo ritardo, nel caso di aiuti non notificati, è imputabile alla Commissione soltanto a partire dal momento in cui essa è giunta a conoscenza degli stessi. Nel caso di specie la Commissione ha avuto conoscenza del regime di aiuti controverso soltanto nel settembre 1995. Il governo italiano non ha dedotto nulla che giustifichi l'idea che la Commissione abbia ritardato il procedimento sino all'emanazione della decisione impugnata, il 30 luglio 1997.

130. Riguardo al resto, occorre segnalare che la presunta scarsa influenza degli aiuti sulla concorrenza non è una circostanza tale da legittimare un affidamento dei beneficiari sulla loro regolarità.

131. Pertanto anche tale censura deve essere respinta. Ciò non esclude tuttavia che le autorità nazionali, nel recupero dell'aiuto, prendano in considerazione nel singolo caso il principio della tutela del legittimo affidamento nei limiti tracciati dalla giurisprudenza della Corte⁷¹.

iii) Sul principio di ragionevolezza, vale a dire di proporzionalità

132. Il governo italiano lamenta infine una violazione del principio di ragionevolezza. Dalla sua argomentazione risulta che esso ritiene soprattutto sproporzionato ordinare la restituzione degli aiuti nonostante che, da una parte, questi ultimi abbiano inciso solo scarsamente sulla concorrenza e che, dall'altra, l'obbligo di restituirli avrebbe tuttavia gravi conseguenze per le imprese interessate.

133. Secondo costante giurisprudenza «la soppressione di un aiuto illegittimo mediante recupero è la logica conseguenza dell'accertamento della sua illegittimità. Pertanto, il recupero di un aiuto statale illegittimamente concesso, onde ripristinare lo status quo ante, non può, in linea di principio, ritenersi un provvedimento sproporzionato rispetto alle finalità delle disposizioni del trattato in materia di aiuti di stato»⁷².

134. Ciò non esclude che la Commissione, in presenza di circostanze straordinarie, possa rinunciare al recupero. Nella menzionata giurisprudenza la Corte ha piuttosto solamente fornito alla Commissione un orientamento per l'esercizio, in casi normali, del suo potere discrezionale.

70 — Sentenze Falck (citata alla nota 69, punto 140), e Geigy (citata alla nota 69, punto 21).

71 — V. in proposito la giurisprudenza citata alla nota 29.

72 — Sentenza Tubemeuse (citata alla nota 59, punto 66); v. anche sentenza 7 marzo 2002, causa C-310/99, Italia/Commissione (Racc. pag. I-2289, punto 99).

135. Il governo italiano non ha però dedotto argomentazioni convincenti a sostegno di una rinuncia al recupero, ma si è limitato a riferirsi, senza fornire indicazioni più precise, alle gravi conseguenze per i beneficiari degli aiuti e per il mercato del lavoro. Non può pertanto ritenersi che la Commissione sia incorsa in un errore di valutazione laddove ha ordinato di procedere al recupero degli aiuti, dando priorità all'obiettivo del ripristino di un'equa concorrenza rispetto agli interessi dei beneficiari degli aiuti.

136. Poiché anche la censura tratta dalla violazione del principio di proporzionalità è infondata, il ricorso deve essere interamente respinto.

VI — Spese

137. Ai sensi dell'art. 122, primo comma, del regolamento di procedura, quando l'impugnazione è respinta la Corte statuisce sulle spese. Ai sensi dell'art. 69, n. 3, del regolamento di procedura, la Corte può ripartire le spese o decidere che ciascuna parte sopporti le proprie spese se le parti soccombono rispettivamente su uno o più capi. Dato che sia l'impugnazione principale che l'impugnazione incidentale sono respinte, è opportuno che ciascuna parte sopporti le proprie spese.

VII — Conclusione

138. In base a quanto sopra esposto, suggerisco di decidere come segue:

- 1) L'impugnazione della Repubblica italiana è respinta.
- 2) L'impugnazione incidentale della Commissione è respinta.
- 3) Ciascuna parte sopporta le proprie spese.