



Raccolta della giurisprudenza

CONCLUSIONI DELL'AVVOCATO GENERALE
GERARD HOGAN
presentate il 6 giugno 2019¹

Causa C-659/17

**Istituto Nazionale della Previdenza Sociale (INPS)
contro
Azienda Napoletana Mobilità SpA**

[Domanda di pronuncia pregiudiziale proposta dalla Corte suprema di cassazione, Sezione Lavoro (Italia)]

«Domanda di pronuncia pregiudiziale – Articolo 107, paragrafo 1, TFUE – Aiuti di Stato – Decisione della Commissione europea 2000/128/CE – Aiuti concessi dall'Italia per interventi a favore dell'occupazione – Esenzioni e sgravi degli oneri contributivi – Decisione della Commissione europea che dichiara incompatibili con il mercato comune taluni aiuti per i contratti di formazione e lavoro e per la trasformazione di contratti di formazione e lavoro in contratti a tempo indeterminato – Applicabilità della decisione nei confronti di datori di lavoro esercenti attività di trasporto pubblico locale svolta in regime di sostanziale non concorrenza»

1. La presente domanda di pronuncia pregiudiziale verte sull'interpretazione delle disposizioni sugli aiuti di Stato di cui all'articolo 107, paragrafo 1, TFUE. La questione è sorta nell'ambito di una controversia che vede contrapposti l'Istituto nazionale della previdenza sociale (in prosieguo: l'«INPS»), da un lato, e l'Azienda Napoletana Mobilità SpA (in prosieguo: l'«ANM»), dall'altro, per quanto riguarda l'obbligo di quest'ultima di versare all'INPS i contributi previdenziali per le unità di personale assunte con contratti di formazione e lavoro tra il 1997 e il 2001.
2. L'ANM è una società controllata al 100% dal Comune di Napoli che fornisce servizi di trasporto urbano locale in quel comune².
3. Con decisione 2000/128/CE, dell'11 maggio 1999, relativa al regime di aiuti concessi dall'Italia per interventi a favore dell'occupazione³, la Commissione europea ha dichiarato incompatibili con il mercato comune parte degli aiuti concessi dall'Italia sotto forma di riduzione degli oneri sociali dovuti dai datori di lavoro per le assunzioni con contratto di formazione e lavoro e per la conversione dei

¹ Lingua originale: l'inglese.

² Risulta che, previa verifica da parte del giudice del rinvio, l'ANM è stata originariamente istituita nel 1995 con la delibera n. 94 del 6 aprile 1995 del consiglio comunale di Napoli, ai sensi dell'articolo 22 della legge nazionale n. 142/1990 e degli articoli da 54 a 60 dello statuto del Comune di Napoli, in quanto azienda speciale del Comune di Napoli per l'esercizio dei servizi di trasporto pubblico all'interno del comune. Inoltre, con riserva di verifica da parte del giudice del rinvio, risulta anche che l'ANM è stata trasformata in società per azioni nel 2001 e, conformemente alle disposizioni dell'articolo 18, comma 1, del decreto legislativo del 19 novembre 1997, n. 422 – Conferimento alle regioni ed agli enti locali di funzioni e compiti in materia di trasporto pubblico locale, a norma dell'articolo 4, comma 4, della legge 15 marzo 1997, n. 59 (GURI n. 287 del 10 dicembre 1997, pag. 4) (in prosieguo: il «decreto legislativo n. 422/1997»), la gestione dell'intera rete di servizi di trasporto urbano del Comune di Napoli è stata affidata all'ANM senza alcuna procedura di gara.

³ GU 2000, L 42, pag. 1.

contratti di formazione e lavoro in contratti a tempo indeterminato⁴. Sulla base di tale decisione, l'INPS ha richiesto all'ANM il pagamento degli oneri sociali relativi al periodo 1997-2001 al fine di recuperare tali sgravi. Nel procedimento principale, l'ANM ha cercato di dimostrare, tra l'altro, di non essere tenuta a pagare tali somme.

4. La questione alla quale la Corte è ora chiamata a rispondere è se la decisione 2000/128 si applichi ad un'azienda come l'ANM. Dopo tutto, detta azienda fornisce servizi di trasporto pubblico locale «in regime di sostanziale non concorrenza, in ragione della esclusività del servizio prestato»⁵. Una questione cruciale è stabilire se gli scambi tra Stati membri siano pregiudicati e la concorrenza sia falsata o rischi di essere falsata, come richiesto dall'articolo 107, paragrafo 1, TFUE.

Contesto normativo

5. Gli articoli da 1 a 3 della decisione 2000/128 recitano come segue:

«Articolo 1

1. Gli aiuti illegittimamente concessi dall'Italia, a decorrere dal novembre [1995], per l'assunzione di lavoratori mediante i contratti di formazione e lavoro previsti dalle leggi 863/84, 407/90, 169/91 e 451/94, sono compatibili con il mercato comune e con l'accordo SEE a condizione che riguardino:

- la creazione di nuovi posti di lavoro nell'impresa beneficiaria a favore di lavoratori che non hanno ancora trovato un impiego o che hanno perso l'impiego precedente, nel senso definito dagli orientamenti in materia di aiuti all'occupazione;
- l'assunzione di lavoratori che incontrano difficoltà specifiche ad inserirsi o a reinserirsi nel mercato del lavoro. Ai fini della presente decisione, per lavoratori che incontrano difficoltà specifiche ad inserirsi o a reinserirsi nel mercato del lavoro s'intendono i giovani con meno di 25 anni, i laureati fino a 29 anni compresi, i disoccupati di lunga durata, vale a dire le persone disoccupate da almeno un anno.

2. Gli aiuti concessi per mezzo di contratti di formazione e lavoro che non soddisfano alle condizioni menzionate al paragrafo 1 sono incompatibili con il mercato comune.

Articolo 2

1. Gli aiuti concessi dall'Italia in virtù dell'articolo 15 della legge n. 196/97 per la trasformazione di contratti di formazione e lavoro in contratti a tempo indeterminato sono compatibili con il mercato comune e con l'accordo SEE purché rispettino la condizione della creazione netta di posti di lavoro come definita dagli orientamenti comunitari in materia di aiuti all'occupazione.

Il numero dei dipendenti delle imprese è calcolato al netto dei posti che beneficiano della trasformazione e dei posti creati per mezzo di contratti a tempo determinato o che non garantiscono una certa stabilità dell'impiego.

⁴ Con sentenza del 7 marzo 2002, Italia/Commissione (C-310/99, EU:C:2002:143), la Corte ha respinto un ricorso di annullamento da parte della Repubblica italiana contro la decisione 2000/128. Con sentenza del 1° aprile 2004, Commissione/Italia (C-99/02, EU:C:2004:207), la Corte ha dichiarato che, non avendo adottato entro i termini prescritti tutte le misure necessarie per recuperare presso i beneficiari gli aiuti che, ai sensi della decisione 2000/128, erano stati giudicati illegittimi e incompatibili con il mercato comune, la Repubblica italiana è venuta meno agli obblighi ad essa incombenti ai sensi degli articoli 3 e 4 di detta decisione.

⁵ Si veda la questione pregiudiziale al paragrafo 12 infra.

2. Gli aiuti per la trasformazione di contratti di formazione e lavoro in contratti a tempo indeterminato che non soddisfano la condizione di cui al paragrafo 1 sono incompatibili con il mercato comune.

Articolo 3

L'Italia prende tutti i provvedimenti necessari per recuperare presso i beneficiari gli aiuti che non soddisfano alle condizioni di cui agli articoli 1 e 2 già illegittimamente concessi.

Il recupero ha luogo conformemente alle procedure di diritto interno. Le somme da recuperare producono interessi dalla data in cui sono state messe a disposizione dei beneficiari fino a quella del loro recupero effettivo. Gli interessi sono calcolati sulla base del tasso di riferimento utilizzato per il calcolo dell'equivalente sovvenzione nel quadro degli aiuti a finalità regionale».

Procedimento principale e questione pregiudiziale

6. Tra novembre 1995 e maggio 2001⁶, l'ANM ha assunto personale con contratti di formazione professionale e successivamente lo ha assorbito nell'azienda. Le assunzioni sono state effettuate sotto forma di contratti di formazione e lavoro, ai sensi della legge italiana 863/1984, modificata dalle leggi italiane 407/1990, 169/1991 e 451/1994. Successivamente, l'ANM ha trasformato taluni contratti di formazione e lavoro in contratti «a tempo indeterminato» ai sensi della legge italiana 451/1994.

7. Le disposizioni nazionali in questione avevano stabilito un'esenzione totale dagli oneri sociali per un periodo di formazione di due anni per le imprese che operavano in zone in cui il tasso di disoccupazione era superiore alla media nazionale. L'esenzione era prorogata di un anno in caso di trasformazione dei contratti di formazione e lavoro in contratti a tempo indeterminato. L'ANM ha beneficiato di queste esenzioni con riferimento ai contratti di formazione e lavoro in questione e alla loro successiva trasformazione.

8. Con decisione 2000/128, la Commissione ha dichiarato che la normativa nazionale era parzialmente incompatibile con il divieto di cui all'articolo 107, paragrafo 1, TFUE.

9. L'INPS, in quanto ente incaricato dell'attuazione della decisione 2000/128, ha inviato all'ANM due richieste di pagamento, una per EUR 7 429 436,76, con riferimento ai contratti di formazione e lavoro per il periodo 1997-2001, e un'altra per EUR 2 266 014,05, in relazione alla successiva trasformazione di tali contratti e relativa al periodo 1999-2001.

10. L'ANM ha presentato ricorso dinanzi al Tribunale di Napoli (Italia) relativamente alla decisione dell'INPS di cercare di recuperare tali somme. Il ricorso dell'ANM è stato accolto da detto tribunale sulla base del fatto che la decisione 2001/128 non aveva effetti diretti in quanto non era sufficientemente precisa e incondizionata.

11. L'INPS ha proposto appello alla Corte d'appello di Napoli (Italia) che ha confermato la sentenza del Tribunale di Napoli ma ha basato la propria decisione su altri motivi. La Corte d'appello di Napoli ha ritenuto che la decisione 2000/128 facesse parte dell'ordinamento giuridico italiano, ma che non fosse applicabile alla fattispecie in quanto gli sgravi contributivi concessi all'ANM non incidevano sugli scambi tra gli Stati membri e non erano tali da falsare la concorrenza, dato che la suddetta azienda forniva servizi di trasporto pubblico locale in regime di non concorrenza.

⁶ Le date non sono del tutto sicure.

12. L'INPS ha impugnato la sentenza della Corte d'appello di Napoli dinanzi alla Corte suprema di Cassazione, Sezione Lavoro (Italia), che ha sottoposto alla Corte la seguente questione:

«[Se sia applicabile la decisione 2000/128] anche nei confronti di quei datori di lavoro esercenti attività di trasporto pubblico locale – in regime di sostanziale non concorrenza, in ragione della esclusività del servizio prestato – i quali abbiano beneficiato degli sgravi contributivi a seguito della stipula dei contratti di formazione e lavoro, a far data dalla vigenza della legge n. 407 del 1990, con riferimento, nel caso di specie, al periodo 1997 – maggio 2001».

Procedimento dinanzi alla Corte

13. L'INPS, L'ANM, il governo italiano e la Commissione hanno presentato osservazioni scritte.

14. Al termine della fase scritta del procedimento, la Corte ha ritenuto che fosse necessario chiedere chiarimenti al giudice del rinvio ai sensi dell'articolo 101 del regolamento di procedura della Corte di giustizia su tre aspetti. La richiesta è stata inviata al giudice del rinvio il 13 dicembre 2018. Dopo la concessione di una serie di proroghe del termine per la risposta, il giudice del rinvio ha depositato presso la cancelleria della Corte la risposta alla suddetta richiesta il 13 marzo 2019.

15. Il giudice del rinvio era stato invitato a chiarire, in primo luogo, l'espressione «regime di sostanziale non concorrenza, in ragione della esclusività del servizio prestato», riportata nella domanda preliminare. In particolare, è stato chiesto al giudice del rinvio di precisare se si riferisse all'affidamento diretto all'ANM dei servizi di trasporto locale in questione e se il Comune di Napoli avrebbe potuto, in base alla legge, affidare tali servizi ad altri prestatori. In secondo luogo, il giudice del rinvio è stato invitato a precisare se, nel periodo che qui rileva, il mercato italiano del trasporto pubblico locale fosse, in tutto o in parte, aperto alla concorrenza e, in caso affermativo, in quale misura. In terzo luogo, il giudice del rinvio è stato invitato a precisare tutte le attività esercitate dall'ANM nel periodo che qui rileva.

16. Inoltre, conformemente all'articolo 61 del regolamento di procedura, la Corte ha invitato le parti a prendere posizione all'udienza sulla risposta del giudice del rinvio alla richiesta di chiarimenti e a incentrare le proprie difese orali sui tre aspetti in esame e sull'eventuale incidenza della risposta sulla domanda pregiudiziale posta.

17. L'INPS, l'ANM, il governo italiano e la Commissione hanno presentato le proprie osservazioni all'udienza del 3 aprile 2019.

Osservazioni preliminari

18. Occorre ricordare che, secondo una giurisprudenza costante della Corte, la qualificazione di una misura nazionale come «aiuto di Stato», ai sensi dell'articolo 107, paragrafo 1, TFUE, esige che siano soddisfatte tutte le seguenti condizioni. In primo luogo, deve trattarsi di un intervento dello Stato o mediante risorse statali. In secondo luogo, tale intervento deve essere idoneo a incidere sugli scambi tra gli Stati membri. In terzo luogo, esso deve concedere un vantaggio selettivo al suo beneficiario. In quarto luogo, esso deve falsare o minacciare di falsare la concorrenza⁷.

19. Il secondo e quarto criterio stabiliti all'articolo 107, paragrafo 1, TFUE, costituiscono l'oggetto del rinvio pregiudiziale⁸.

⁷ Sentenza del 28 giugno 2018, Andres (insolvenza della Heitkamp BauHolding)/Commissione (C-203/16 P, EU:C:2018:505, punto 82 e giurisprudenza ivi citata).

⁸ Il secondo e il quarto criterio stabiliti all'articolo 107, paragrafo 1, TFUE sono due criteri distinti ma collegati.

20. Vorrei innanzitutto osservare che nel fascicolo a disposizione della Corte non vi è alcuna indicazione, con riserva di verifica da parte del giudice del rinvio, che le esenzioni dagli oneri sociali concesse all'ANM costituissero la contropartita per la fornitura di un servizio pubblico o di un servizio di interesse economico generale⁹. Un intervento statale non rientra nell'ambito di applicazione dell'articolo 107, paragrafo 1, TFUE¹⁰ quando viene considerato come una compensazione che rappresenta la contropartita delle prestazioni effettuate dalle imprese beneficiarie per assolvere obblighi di servizio pubblico, di modo che tali imprese non traggono, in realtà, un vantaggio finanziario e il suddetto intervento non ha quindi l'effetto di collocarle in una posizione concorrenziale più favorevole rispetto alle imprese concorrenti. Affinché, in un caso concreto, una compensazione di tal genere possa sottrarsi alla qualificazione di aiuto di Stato, devono ricorrere le condizioni indicate ai punti da 88 a 93 della sentenza del 24 luglio 2003, *Altmark Trans e Regierungspräsidium Magdeburg* (C-280/00, EU:C:2003:415)¹¹.

21. L'aiuto di cui trattasi nella decisione 2000/128 era un regime o un programma che si applicava a svariati settori e regioni e non già a un determinato soggetto. Conformemente all'articolo 3 di detta decisione, l'Italia era tenuta a prendere tutti i provvedimenti necessari per il recupero presso i beneficiari degli aiuti illegittimi.

22. Nel caso di un programma di aiuti, la Commissione può limitarsi a studiare le caratteristiche del programma di cui trattasi per valutare nella motivazione della sua decisione se, in base alle modalità previste da tale programma, esso assicuri un vantaggio sensibile ai beneficiari rispetto ai loro concorrenti e sia tale da giovare essenzialmente a imprese che partecipano agli scambi tra Stati membri. Dunque la Commissione, in una decisione riguardante un simile programma, non è tenuta a compiere un'analisi degli aiuti concessi in ogni singolo caso sulla base di un regime del genere. È solo nella fase del recupero degli aiuti che si renderebbe necessario verificare la situazione individuale di ciascuna impresa interessata¹². A tale riguardo, spetta allo Stato membro verificare la situazione individuale di ciascuna impresa interessata da una simile operazione di recupero¹³.

23. Nei considerando da 64 a 66 e 98 della decisione 2000/128, la Commissione ha rilevato che gli aiuti di cui trattasi falsano la concorrenza ed incidono sugli scambi tra Stati membri, o sono idonei a farlo, «nella misura in cui le imprese beneficiarie esportano una parte della loro produzione negli altri Stati membri; analogamente, anche se le imprese non esportano, la produzione nazionale è favorita perché l'aiuto riduce la possibilità da parte delle imprese insediate in altri Stati membri di esportare i loro prodotti verso il mercato italiano»¹⁴.

9 In effetti, sia il governo italiano che la Commissione hanno dichiarato, all'udienza del 3 aprile 2019, che le misure di cui trattasi non erano state adottate a titolo di contropartita per la fornitura di un servizio pubblico o di servizio di interesse economico generale. Nelle osservazioni scritte, l'ANM ha fatto valere il legittimo affidamento al carattere definitivo degli sgravi contributivi. Tale argomento non è stato sollevato dal giudice del rinvio. Esso, pertanto, esula dalla questione pregiudiziale.

10 Perché un intervento statale sia classificato come aiuto di Stato, il primo criterio di cui all'articolo 107, paragrafo 1, TFUE prevede che sia favorita un'impresa.

11 V. sentenza del 20 dicembre 2017, *Comunidad Autónoma del País Vasco e a./Commissione* (da C-66/16 P a C-69/16 P, EU:C:2017:999, punti da 44 a 46). Ciò non significa che l'ANM non possa avere diritto di ricevere, su altre basi, una contropartita per l'espletamento di un servizio pubblico o di un servizio di interesse economico generale.

12 Sentenza del 9 giugno 2011, *Comitato «Venezia vuole vivere» e a./Commissione* (C-71/09 P, C-73/09 P e C-76/09 P, EU:C:2011:368, punti 63 e 130).

13 Sentenza del 9 giugno 2011, *Comitato «Venezia vuole vivere» e a./Commissione* (C-71/09 P, C-73/09 P e C-76/09 P, EU:C:2011:368, punto 64).

14 V. considerando 66 della decisione 2000/128. A mio parere, la produzione e l'esportazione di prodotti di cui al considerando 66 sono puramente esemplificative. Ciò emerge chiaramente dalla sentenza del 14 gennaio 2015, *Eventech* (C-518/13, EU:C:2015:9, punti da 65 a 69). V. paragrafo 24 infra.

24. Prima di procedere al recupero di un'agevolazione, le autorità nazionali devono comunque verificare, in ciascun singolo caso, se l'agevolazione concessa sia idonea, in capo al suo beneficiario, a falsare la concorrenza e a incidere sugli scambi all'interno dell'Unione. Tale verifica supplementare è essenziale per qualificare come aiuti di Stato le singole agevolazioni ottenute¹⁵.

25. Nel presente contesto, è stato pertanto quando l'INPS ha cercato di recuperare gli aiuti concessi a un determinato beneficiario, quale era l'ANM, che è sorta la questione se gli scambi tra gli Stati membri fossero stati influenzati e la concorrenza falsata dalla sovvenzione in questione e se una decisione in tal senso potesse essere impugnata dinanzi ai giudici nazionali¹⁶.

Analisi

Giurisprudenza e principi applicabili

26. A mio avviso, la risposta alla questione sollevata dinanzi alla Corte, almeno a un primo esame, può essere rinvenuta nella giurisprudenza costante della Corte. Tali principi sono stati recentemente ribaditi e applicati nel settore dei trasporti urbani locali nella sentenza del 14 gennaio 2015, Eventech (C-518/13, EU:C:2015:9). Detta causa riguardava la pratica del Transport for London [azienda dei trasporti pubblici di Londra] consistente nell'autorizzare i taxi londinesi a transitare nelle corsie riservate agli autobus predisposte sulla rete stradale pubblica durante le ore di operatività delle restrizioni alla circolazione concernenti tali corsie, vietando detto transito ai veicoli a noleggio con conducente, tranne che per prelevare e depositare passeggeri che si siano prenotati in anticipo.

27. Ai punti da 65 a 69 di detta sentenza, la Corte ha stabilito che, secondo giurisprudenza costante, per qualificare una misura nazionale come aiuto di Stato, non è necessario dimostrare una reale incidenza di tale aiuto sugli scambi tra gli Stati membri e un'effettiva distorsione della concorrenza, ma basta esaminare se l'aiuto sia *idoneo* a incidere su tali scambi e a falsare la concorrenza¹⁷. In particolare, quando l'aiuto concesso da uno Stato membro rafforza la posizione di un'impresa rispetto ad altre imprese concorrenti nell'ambito degli scambi all'interno dell'Unione, questi ultimi devono ritenersi influenzati dall'aiuto. A questo proposito non è necessario che l'impresa beneficiaria dell'aiuto partecipi direttamente agli scambi all'interno dell'Unione. Infatti, quando uno Stato membro concede un aiuto a un'impresa, l'attività sul mercato nazionale può risulterne mantenuta o incrementata, con conseguente diminuzione delle possibilità delle imprese con sede in altri Stati membri di penetrare nel mercato di tale Stato membro. Inoltre, secondo la giurisprudenza della Corte, non esiste una soglia o

¹⁵ V. a tale proposito sentenza del 9 giugno 2011, Comitato «Venezia vuole vivere» e a./Commissione (C-71/09 P, C-73/09 P e C-76/09 P, EU:C:2011:368, punto 115). Al punto 120 di detta sentenza, la Corte ha affermato che «la verifica, che compete alle autorità nazionali, della posizione individuale di ciascun beneficiario interessato deve essere sufficientemente circoscritta dalla decisione della Commissione relativa ad un regime di aiuti accompagnata da un ordine di recupero. Da un lato, (...) una simile decisione deve consentire di identificare chiaramente la sua portata. Dall'altro, (...) una simile decisione deve contenere in sé tutti gli elementi essenziali per la sua esecuzione da parte delle autorità nazionali, dovendosi così escludere che il contenuto effettivo di tale decisione venga stabilito solo a posteriori, mediante uno scambio di lettere tra la Commissione e le autorità nazionali». Nella sentenza del 13 febbraio 2014, Mediaset (C-69/13, EU:C:2014:71, punto 35), la Corte ha stabilito che, dato che la Commissione, nella sua decisione, non aveva identificato i singoli beneficiari dell'aiuto controverso e non aveva nemmeno determinato con precisione gli importi dell'aiuto da recuperare, spettava al giudice nazionale, qualora fosse investito della questione, pronunciarsi sull'importo dell'aiuto il cui recupero era stato disposto dalla Commissione. In caso di difficoltà, il giudice nazionale poteva rivolgersi alla Commissione affinché quest'ultima gli fornisse il suo contributo conformemente al principio di leale cooperazione di cui all'articolo 4, paragrafo 3, TUE.

¹⁶ È possibile che l'ANM avesse titolo per adire il Tribunale dell'Unione europea al fine di contestare la validità della decisione 2000/128 in quanto era interessata direttamente e individualmente da tale decisione a causa del pregiudizio arrecato alla sua situazione giuridica dall'ordine di recupero dell'aiuto di cui all'articolo 3. V. per analogia la sentenza del 9 giugno 2011, Comitato «Venezia vuole vivere» e a./Commissione (C-71/09 P, C-73/09 P e C-76/09 P, EU:C:2011:368, punto 51). Atteso che dal fascicolo risulta che, previa verifica del giudice del rinvio, l'ANM non contesta la validità della decisione 2000/128 in sé, ma piuttosto se l'aiuto concesso influenzi gli scambi tra Stati membri, come previsto dall'articolo 107, paragrafo 1, TFUE, non ritengo che sia applicabile la regola sulla ricevibilità del rinvio pregiudiziale di cui alla sentenza del 9 marzo 1994, TWD Textilwerke Deggendorf (C-188/92, EU:C:1994:90, punti da 13 a 18), e l'ANM non era tenuta a proporre ricorso per l'annullamento della decisione 2000/128 dinanzi al Tribunale.

¹⁷ Va sottolineato che l'INPS non è tenuto a dimostrare che le controverse esenzioni concesse all'ANM abbiano avuto un'incidenza effettiva sugli scambi tra gli Stati membri o che sussista un'effettiva distorsione della concorrenza.

una percentuale ex ante al di sotto della quale si possa ritenere che gli scambi tra Stati membri non siano pregiudicati. Infatti, l'entità relativamente esigua di un aiuto o le dimensioni relativamente modeste dell'impresa beneficiaria non escludono a priori l'eventualità che vengano influenzati gli scambi tra Stati membri. Pertanto, la condizione in base alla quale l'aiuto deve essere tale da incidere sugli scambi tra Stati membri non dipende dalla natura locale o regionale dei servizi di trasporto forniti o dall'importanza del settore di attività interessato¹⁸.

28. La Corte ha ritenuto ipotizzabile che la politica delle corsie riservate agli autobus avesse l'effetto di scoraggiare la prestazione dei servizi di veicoli a noleggio con conducente a Londra, con la conseguenza che le possibilità per le imprese stabilite in un altro Stato membro di penetrare tale mercato venissero ridotte¹⁹.

29. Quanto al requisito della distorsione della concorrenza, gli aiuti diretti a sgravare un'impresa dai costi cui avrebbe dovuto normalmente far fronte nell'ambito della propria gestione corrente o delle proprie normali attività falsano in linea di principio le condizioni di concorrenza²⁰.

30. Dalla summenzionata giurisprudenza risulta chiaramente che la soglia per accertare l'idoneità di un intervento statale a incidere sugli scambi e a falsare la concorrenza è bassa²¹. Ciò è subordinato alla condizione che l'aiuto di Stato in questione non sia «de minimis», nel qual caso si ritiene che l'aiuto non incida sugli scambi tra Stati membri e non falsi o minacci di falsare la concorrenza²². Atteso che l'importo erogato a favore dell'ANM tramite l'intervento statale controverso nel procedimento principale era pari a circa EUR 10 milioni e che è stato concesso nell'arco di un periodo di cinque anni, in linea di principio non potrebbe essere considerato «de minimis», a prescindere da quali norme dell'Unione sugli aiuti di Stato «de minimis» potessero essere applicabili *ratione temporis*²³.

31. Ritengo pertanto che, in linea di principio, non si possa accogliere l'asserzione dell'ANM secondo cui, poiché detta società è stata creata appositamente per la gestione dei servizi di trasporto pubblico nel Comune di Napoli, essa non rientra nell'ambito di applicazione della decisione 2000/128.

18 V. anche sentenze del 24 luglio 2003, *Altmark Trans e Regierungspräsidium Magdeburg* (C-280/00, EU:C:2003:415, punti da 77 a 82); del 21 luglio 2005, della Xunta de Galicia (C-71/04, EU:C:2005:493, punto 41), e del 27 giugno 2017, *Congregación de Escuelas Pías Provincia Betania* (C-74/16, EU:C:2017:496, punti 78 e 79). Nella sentenza del 24 luglio 2003, *Altmark Trans e Regierungspräsidium Magdeburg* (C-280/00, EU:C:2003:415, punto 77), la Corte ha dichiarato che non è affatto escluso che una sovvenzione pubblica concessa a un'impresa attiva solo nella gestione di servizi di trasporto locale o regionale e non di servizi di trasporto al di fuori del suo Stato d'origine possa, tuttavia, incidere sugli scambi tra Stati membri.

19 Sentenza del 14 gennaio 2015, *Eventech* (C-518/13, EU:C:2015:9, punto 70).

20 Sentenze del 27 giugno 2017, *Congregación de Escuelas Pías Provincia Betania* (C-74/16, EU:C:2017:496, punto 80), e del 21 luglio 2005, *Xunta de Galicia* (C-71/04, EU:C:2005:493, punto 44).

21 Ai punti 42 e 43 della sentenza del 21 luglio 2005, *Xunta de Galicia* (C-71/04, EU:C:2005:493), la Corte ha stabilito che «un aiuto di rilevanza piuttosto esigua è idoneo a ripercuotersi sugli scambi tra Stati membri quando il settore in cui operano le imprese che ne beneficiano sia caratterizzato da forte concorrenza». «Pertanto, quando un settore è caratterizzato da un elevato numero di piccole imprese, un aiuto, anche modesto sul piano individuale, ma potenzialmente a disposizione di tutte le imprese del settore, o di una loro amplissima parte, può avere ripercussioni sugli scambi tra Stati membri».

22 Per le norme in vigore sugli aiuti di Stato «de minimis», si veda, ad esempio, il regolamento (UE) n. 1407/2013 della Commissione, del 18 dicembre 2013, relativo all'applicazione degli articoli 107 e 108 del trattato sul funzionamento dell'Unione europea agli aiuti «de minimis» (GU 2013, L 352, pag. 1). Si noti che il settore dei trasporti è stato escluso dal campo di applicazione del regolamento (CE) n. 69/2001 della Commissione, del 12 gennaio 2001, relativo all'applicazione degli articoli 87 e 88 del trattato CE agli aiuti d'importanza minore («de minimis») (GU 2001, L 10, pag. 30). Il settore dei trasporti non è stato escluso dal campo di applicazione del regolamento (CE) n. 1998/2006 della Commissione, del 15 dicembre 2006, relativo all'applicazione degli articoli 87 e 88 del trattato agli aiuti d'importanza minore («de minimis») (GU 2006, L 379, pag. 5). Tuttavia il massimale generale «de minimis» è stato adattato per tenere conto delle piccole dimensioni che hanno in media le imprese attive nel settore del trasporto su strada di merci e passeggeri. Questo massimale ridotto non è più applicabile al settore dei trasporti di persone su strada ai sensi del regolamento n. 1407/2013.

23 Al fine di avere un'idea della portata delle operazioni dell'ANM, vale la pena osservare che, secondo la Commissione, nel periodo che qui rileva il sistema di trasporto pubblico urbano gestito dall'ANM ha servito circa 1 milione di abitanti. Spetta tuttavia al giudice del rinvio determinare se e in quale misura siano applicabili le norme relative agli aiuti «de minimis».

32. Tuttavia, perché il secondo e il quarto criterio di cui all'articolo 107, paragrafo 1, TFUE siano applicabili al procedimento principale, è indispensabile che, nell'ambito dello stesso, l'INPS dimostri che l'ANM è in concorrenza con altre imprese su mercati che non siano chiusi alla concorrenza *de jure*²⁴.

33. A mio parere, se il mercato per la prestazione di servizi di trasporto nel Comune di Napoli nel periodo che qui rileva era potenzialmente aperto a un certo grado di concorrenza²⁵, e quindi non soggetto a monopolio legale, o se l'ANM operava su altri mercati aperti a un certo grado di concorrenza, è probabile che la misura statale in questione fosse idonea a falsare la concorrenza e a incidere sugli scambi tra gli Stati membri, nonostante la natura locale dei servizi di trasporto forniti, che erano limitati al Comune di Napoli.

34. A fini di chiarezza, ritengo sia importante definire la nozione di «monopolio legale» nel presente contesto. A questo proposito, sono dell'avviso che non sia possibile migliorare la definizione di cui alla nota 272 della comunicazione della Commissione sulla nozione di aiuto di Stato di cui all'articolo 107, paragrafo 1, del trattato sul funzionamento dell'Unione europea (C/2016/2946)²⁶, secondo cui «[e]siste un monopolio legale quando un determinato servizio è riservato, per legge o regolamentazione, a un prestatore esclusivo e la sua prestazione è esplicitamente vietata agli altri operatori (non è ammessa nemmeno per soddisfare un'eventuale domanda residua di alcuni gruppi di clienti). Tuttavia, il semplice fatto che la prestazione di un servizio pubblico sia affidata ad una specifica impresa non significa che tale impresa goda di un monopolio legale». Inoltre, va da sé che il monopolio legale riservato per legge deve essere conforme al diritto dell'Unione, in particolare alle norme sugli appalti pubblici.

35. Date simili circostanze e alla luce delle sentenze del 24 luglio 2003, *Altmark Trans e Regierungspräsidium Magdeburg* (C-280/00, EU:C:2003:415, punto 78), e del 14 gennaio 2015, *Eventech* (C-518/13, EU:C:2015:9, punti da 66 a 70), se è vero che, nel periodo che qui rileva, il mercato della fornitura di servizi di trasporto nel Comune di Napoli era *de jure* aperto a un certo grado di concorrenza e quindi non era soggetto a monopolio legale, non è irrealistico presumere che la prestazione di servizi di trasporto da parte di un soggetto come l'ANM possa essere stata mantenuta o incrementata grazie all'intervento di Stato di cui è causa, con la conseguenza che le imprese stabilite in altri Stati membri avrebbero avuto meno possibilità di fornire i propri servizi di trasporto nel Comune di Napoli. Inoltre, anche se il mercato per la prestazione di servizi di trasporto nel Comune di Napoli nel periodo che qui rileva fosse stato *de jure* chiuso alla concorrenza²⁷, se le attività dell'ANM non fossero state comunque limitate a quel particolare mercato dei servizi e area geografica, l'intervento statale di cui è causa avrebbe potuto facilitarne l'espansione su altri mercati aperti alla concorrenza²⁸, a meno che la possibilità di sovvenzioni incrociate tra il mercato su cui l'ANM poteva aver beneficiato di un monopolio legale e qualsiasi altro mercato su cui poteva aver operato non sia stata esclusa in modo efficace e trasparente attraverso una contabilità separata relativa alle varie attività²⁹.

24 Non è rilevante che il mercato sia *de facto* chiuso alla concorrenza in quanto l'ANM gode di diritti esclusivi a seguito dell'affidamento diretto della controversa specifica concessione relativa alla gestione della rete dei servizi di trasporto urbano del Comune di Napoli.

25 V., per analogia, sentenza dell'11 giugno 2009, *ACEA/Commissione* (T-297/02, EU:T:2009:189, punto 90). V. anche sentenza del 29 aprile 2004, *Italia/Commissione* (C-298/00 P, EU:C:2004:240, punto 66) che fa riferimento all'apertura parziale del mercato alla concorrenza. Al punto 65 della sentenza del 26 ottobre 2016, *Orange/Commissione* (C-211/15 P, EU:C:2016:798), la Corte ha affermato che «il fatto che un settore economico sia stato oggetto di liberalizzazione a livello dell'Unione è tale da evidenziare un'incidenza reale o potenziale degli aiuti sulla concorrenza, nonché gli effetti di tali aiuti sugli scambi fra Stati membri».

26 GU 2016, C 262, pag. 1.

27 E quindi soggetto a un monopolio legale.

28 V. per analogia la sentenza dell'11 giugno 2009, *ACEA/Commissione* (T-297/02, EU:T:2009:189, punto 94).

29 V. sentenza del 23 gennaio 2019, *Fallimento Traghetto del Mediterraneo* (C-387/17, EU:C:2019:51, punto 42).

Applicazione della giurisprudenza e dei principi ai fatti del procedimento principale

36. Pertanto, gli aspetti chiave che devono essere affrontati dal giudice del rinvio sono, in primo luogo, se il mercato in esame fosse aperto de jure a un certo grado di concorrenza durante il periodo interessato e, in secondo luogo, se l'ANM abbia operato in tale periodo su altri mercati (geografici e/o di prodotti/servizi) aperti ad un certo grado di concorrenza e, in caso affermativo, se fosse esclusa qualsiasi possibilità di sovvenzioni incrociate.

37. Per quanto riguarda il primo aspetto, nella risposta alla richiesta di chiarimenti rivoltagli dalla Corte, il giudice del rinvio ha precisato che, in base alle osservazioni formulate dall'ANM in merito all'argomento, l'espressione «regime di sostanziale non concorrenza, in ragione della esclusività del servizio prestato» fa riferimento al fatto che, in pratica, non esistevano condizioni di concorrenza sul mercato in parola, in quanto l'intera rete di servizi di trasporto urbano nel Comune di Napoli non era oggetto di una gara d'appalto³⁰, bensì di affidamento diretto. L'ANM ha evidenziato che l'affidamento diretto in parola era conforme al diritto dell'Unione e al diritto nazionale³¹. L'ANM ha confermato di avere un diritto esclusivo per tutti i servizi di trasporto previsti nel territorio interessato, per cui non vi era nessun altro servizio analogo e non poteva essere sostituito da un servizio analogo.

38. A mio parere, il semplice fatto che l'affidamento diretto di cui trattasi fosse conforme alla normativa dell'Unione europea e nazionale in materia di appalti pubblici non esclude al contempo la possibilità che vi sia stata una potenziale distorsione della concorrenza o un'incidenza sugli scambi tra Stati membri. La questione che deve essere invece affrontata è se l'ANM abbia beneficiato di un monopolio legale per quanto riguarda la gestione del trasporto urbano nel Comune di Napoli o se, ai sensi della normativa nazionale, la concessione in parola, o parte di essa, avrebbe potuto essere attribuita a un altro soggetto mediante, in particolare, gara d'appalto. Se vi fosse stata la possibilità di ricorrere a una gara d'appalto³², vi sarebbe stato un certo grado di concorrenza per il mercato in questione e lo stesso affidamento diretto avrebbe potuto contribuire alla distorsione della concorrenza potenziale, o aggravarla, o avrebbe potuto incidere sugli scambi tra Stati membri³³.

39. Nel corso dell'udienza svoltasi dinanzi alla Corte il 3 aprile 2019 sono emerse notevoli divergenze tra l'ANM e le altre parti per quanto riguarda la vera portata e il significato della normativa italiana in materia, in particolare l'articolo 18 del decreto legislativo n. 422/1997. Non rientra nella competenza della Corte interpretare il diritto nazionale. Ritengo pertanto, sulla base delle osservazioni svolte dall'INPS, dall'ANM, dal governo italiano e dalla Commissione in occasione dell'udienza del 3 aprile 2019, che il giudice del rinvio debba verificare se l'articolo 18 del decreto legislativo n. 422/1997 e/o altre disposizioni del diritto nazionale non solo autorizzassero l'affidamento diretto della concessione

30 Nonostante l'esistenza di monopoli locali o regionali, qualora le competenti autorità regionali e locali concedano questi monopoli mediante gare di appalto, la concorrenza può essere falsata e gli scambi tra Stati membri ostacolati da aiuti di Stato concessi a un'impresa che è in concorrenza con altri potenziali candidati per la concessione di un simile monopolio, in quanto la posizione finanziaria di detta impresa è rafforzata rispetto a quella degli altri potenziali candidati. Sentenza del 16 luglio 2014, Germania/Commissione, T-295/12, non pubblicata, EU:T:2014:675, punto 154).

31 Nella risposta alla richiesta di chiarimenti rivoltagli dalla Corte, il giudice del rinvio ha dichiarato che, secondo l'ANM, per quanto riguarda la progressiva liberalizzazione del mercato dei servizi di trasporto soggetti a obblighi di servizio pubblico, l'obbligo di aggiudicare appalti secondo le nuove norme di cui all'articolo 5 del regolamento (CE) n. 1370/2007 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 23 ottobre 2007, relativo ai servizi pubblici di trasporto di passeggeri su strada e per ferrovia e che abroga i regolamenti del Consiglio (CEE) n. 1191/69 e (CEE) n. 1107/70 (GU 2007, L 315, pag. 1), è applicabile in base alle disposizioni transitorie di cui all'articolo 8 di detto regolamento a decorrere dal 3 dicembre 2019. Nelle sue osservazioni scritte, l'ANM ha affermato che nel periodo dal 1997 al 2001 erano applicabili alla concessione di cui è causa le disposizioni del regolamento (CEE) n. 1191/69 del Consiglio, del 26 giugno 1969, relativo all'azione degli Stati membri in materia di obblighi inerenti alla nozione di servizio pubblico nel settore dei trasporti per ferrovia, su strada e per via navigabile (GU 1969, L 156, pag. 1), come modificato dal regolamento (CEE) n. 1893/91 del Consiglio, del 20 giugno 1991 (GU 1991, L 169, pag. 1). L'ANM ha sostenuto che tale regolamento prevedeva la stipula di contratti di servizio pubblico in relazione a obblighi relativi all'esercizio di servizi di trasporto pubblico locale, senza tuttavia specificare le condizioni per la stipula di tali contratti, o se il mercato dei servizi di trasporto pubblico dovesse essere aperto alla concorrenza. L'ANM ha inoltre affermato che, ai sensi dell'articolo 18 del decreto legislativo n. 422/1997, il sistema delle concessioni è stato sostituito dall'apertura del mercato alla concorrenza a partire dal 31 dicembre 2005.

32 Anche in riferimento a una parte del mercato in questione.

33 V. per analogia la sentenza dell'11 giugno 2009, ACEA/Commissione (T-297/02, EU:T:2009:189, punto 92), in cui il Tribunale ha stabilito che l'esistenza stessa di un regime di aiuti a favore di determinati beneficiari potrebbe aver «creato un incentivo per i comuni a affidare loro direttamente i servizi anziché rilasciare concessioni mediante gare d'appalto».

in esame all'ANM, ma di fatto lo *prescrivessero*. Sembrerebbe plausibile³⁴, da una lettura sommaria dell'articolo 18, comma 2, del decreto legislativo n. 422/1997, che nel periodo che qui rileva potesse esservi un certo grado di concorrenza sul mercato in questione³⁵. Lo scopo di questo esercizio è determinare se l'ANM avesse un monopolio legale in relazione al mercato interessato.

40. Per quanto riguarda il secondo quesito, l'ANM ha confermato nelle sue osservazioni scritte di non aver operato al di fuori della Provincia³⁶ di Napoli durante il periodo considerato. L'ANM ha inoltre sostenuto che, conformemente al suo statuto (in vigore dal 27 giugno 1995 al 2001), essa operava esclusivamente nel Comune di Napoli. Ha inoltre affermato che, conformemente alla giurisprudenza nazionale, non poteva operare al di fuori della Provincia di Napoli. Rilevo tuttavia che, a norma dell'articolo 3, paragrafo 2, e dell'articolo 3, paragrafo 3, del suo statuto del 6 aprile 1992, l'ANM poteva, in determinate circostanze, operare al di fuori di tale comune.

41. L'ANM afferma inoltre di non aver svolto attività diverse dalla gestione di un sistema di trasporto pubblico urbano fino al 1° gennaio 2013, quando si è fusa con un'altra società, la Napolipark, che gestisce i parcheggi. Tenuto conto di detta data e del notevole lasso di tempo trascorso dal momento in cui è stata concessa la misura statale, non ritengo che tale attività sia di rilevanza temporale ai fini della valutazione dell'incidenza effettiva o potenziale della misura de qua sulla concorrenza o sugli scambi tra gli Stati membri. Rilevo tuttavia che, ai sensi dell'articolo 4 del contratto di servizio del 27 giugno 1997 tra il Comune di Napoli e l'ANM, l'oggetto della concessione non riguarda soltanto la gestione del trasporto urbano, ma comprende anche la gestione dei parcheggi.

42. Alla luce delle suddette considerazioni, il giudice del rinvio deve di conseguenza verificare se, durante il periodo che qui rileva, l'ANM abbia operato al di fuori del Comune di Napoli o su un altro mercato di prodotti/servizi e, in caso affermativo, se sia stata esclusa qualsiasi possibilità di sovvenzioni incrociate.

Conclusioni

43. Propongo pertanto alla Corte di rispondere nei seguenti termini alla questione proposta dalla Corte suprema di cassazione, Sezione Lavoro (Italia):

La decisione 2000/128/CE, dell'11 maggio 1999, relativa agli aiuti concessi dall'Italia per promuovere l'occupazione, è applicabile a un datore di lavoro come l'Azienda Napoletana Mobilità SpA che ha gestito servizi di trasporto pubblico locale e ha beneficiato, nel periodo compreso tra maggio 1997 e maggio 2001, di sgravi contributivi previdenziali a seguito della stipula di contratti di formazione e lavoro dopo l'entrata in vigore della legge n. 407 del 1990, salvo che abbia beneficiato di un monopolio legale che riservava per legge o regolamentazione, in conformità al diritto dell'Unione, la prestazione di detti servizi a un prestatore esclusivo con esclusione di qualsiasi altro operatore e a condizione che non abbia operato su nessun altro mercato geografico o di prodotti/servizi.

³⁴ Salvo verifica da parte del giudice del rinvio.

³⁵ Si veda l'articolo 18, comma 2, lettera a), del decreto legislativo n. 422/1997, che fa riferimento alla possibilità di indire una gara d'appalto, e all'articolo 18, comma 2, lettera b), che, *in caso di* affidamento diretto del mercato, pone dei limiti alle operazioni al di fuori dei bacini di servizio.

³⁶ Si fa presente che a volte è fatto riferimento alla Provincia di Napoli e in altri casi al Comune di Napoli. Dal fascicolo sottoposto alla Corte non risulta chiaramente se tali termini si riferiscano a un'unica area geografica con riferimento al periodo che qui rileva.