

CONCLUSIONI DELL'AVVOCATO GENERALE

SIEGBERT ALBER

presentate il 15 maggio 2003¹

I — Introduzione

1. Nella presente causa, la Repubblica italiana chiede l'annullamento di una decisione della Commissione 30 luglio 1997². Nella decisione impugnata, la Commissione ha considerato parzialmente incompatibili con il mercato comune alcuni aiuti di Stato che la Regione Friuli-Venezia Giulia ha concesso tra il 1981 ed il 1995 ad imprese di autotrasporto di merci in conto terzi, e ne ha pertanto ordinato il recupero.

2. Contestualmente al ricorso della Repubblica italiana, molte delle imprese interessate dal recupero, nonché la Regione Friuli-Venezia Giulia, hanno proposto ricorso dinanzi al Tribunale di primo grado. Il Tribunale, con sentenze 15 giugno 2000 (in prosieguo: la «sentenza Alzetta»)³ e 4 aprile 2001 (in prosieguo: la «sentenza Regione Friuli-Venezia Giulia»)⁴, ha parzialmente annullato la decisione. La Repubblica italiana ha proposto un ricorso d'impugnazione (ancora pendente, con il numero di ruolo C-298/00 P⁵) contro la sentenza Alzetta, con il quale mira all'annullamento della sentenza nella parte in cui essa conferma la decisione della Commissione.

3. Nella presente causa è discussa soprattutto la questione sul quanto gli aiuti controversi fossero idonei a falsare la concorrenza sui mercati interessati, i quali tuttavia, al momento in cui ebbe inizio la corresponsione degli aiuti, non erano ancora completamente liberalizzati, e se sussistessero i presupposti per la deroga al divieto di aiuti. Oltre a ciò è controverso se i principi di tutela del legittimo affidamento e di 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 (Italia) 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-315/97, 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).

4 — Sentenza 4 aprile 2001, causa T-288/97, Regione Autonoma Friuli-Venezia Giulia/Commissione (Racc. pag. II-1169).

5 — Le conclusioni nella causa C-298/00 P verranno anch'esse presentate il 15 maggio 2003 (sentenza 29 aprile 2004, Racc. pag. I-4087, pag. I-4092).

II — Contesto giuridico e circostanze di fatto

all'interno di uno Stato membro effettuato da imprese stabilite in un altro Stato membro.

A — Diritto comunitario

4. Il settore dei trasporti è disciplinato, salvo applicazione delle disposizioni speciali dell'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 navigabile⁶, precisa a quali condizioni agli Stati membri è permesso concedere aiuti ai sensi dell'art. 77 del Trattato CE.

5. Nel periodo in cui gli aiuti controversi in questione furono accordati, il settore del trasporto di merci su strada nella Comunità si trovava ancora nella fase di liberalizzazione. In tale contesto bisogna distinguere due ambiti, da una parte il mercato internazionale dell'autotrasporto di merci per trasporti internazionali, dall'altra il cabotaggio, vale a dire il trasporto di merci

6. Il mercato del trasporto internazionale di merci su strada è stato aperto inizialmente, tra il 1969 ed il 1992, con il 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»)⁷. Il contingente comunitario previsto dal regolamento, e in seguito gradualmente aumentato, veniva suddiviso tra gli Stati membri. Nell'ambito di tale contingente, le imprese dei rispettivi Stati membri potevano effettuare trasporti internazionali. Dal 1° gennaio 1993 questo mercato è stato completamente liberalizzato⁸.

7. Il cabotaggio è stato liberalizzato solo a partire dal 1° luglio 1990. Anche in questo caso ci sono stati all'inizio contingenti che sono stati gradualmente aumentati fino alla completa apertura il 1° luglio 1998⁹.

7 — GU L 175, pag. 13.

8 — 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).

9 — 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 il 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).

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

B — *Le controversie normative della Regione Friuli-Venezia Giulia in tema di aiuti*

l'acquisto di attrezzature, compresi determinati mezzi di trasporto stradali (art. 4, della legge n. 4/1985);

8. 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 di aiuto a favore delle imprese di trasporto in conto terzi stabilite nel territorio regionale.

— contributi sulle operazioni di locazione finanziaria di autoveicoli, rimorchi e semirimorchi, nonché di impianti e macchinari per la manutenzione e la riparazione degli autoveicoli e per la movimentazione delle merci (art. 5, della legge n. 4/1985); e

9. 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 in sostanza disciplinava un identico regime di aiuti.

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

10. Tali leggi prevedevano tre misure che si possono riassumere nei seguenti termini:

— contributi sugli interessi di mutui contratti per l'allestimento di infrastrutture (costruzione, acquisto, ammodernamento di locali) e per

11. Tra il 1981 e il 1995 sono state accolte 2 202 domande, per un ammontare complessivo di finanziamento pubblico pari a più di 22 milioni di ECU.

12. La Regione Friuli-Venezia Giulia ha interrotto la concessione degli aiuti a partire dal 1° gennaio 1996 e, nel periodo settembre-dicembre 1997, ha inviato lettere alle imprese interessate in cui rendeva nota la decisione della Commissione e annunciava di dover procedere al recupero degli aiuti.

*C — La decisione impugnata**Articolo 3*

13. Il 30 luglio 1997 la Commissione, concluso il relativo procedimento amministrativo, ha adottato la decisione impugnata¹⁰. 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

¹⁰ — Cit. alla nota 2.

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

(...)).

14. Nella motivazione, la Commissione ha spiegato tra l'altro che le sovvenzioni di cui all'art. 1 non costituiscono aiuti di Stato ai sensi dell'art. 92, n. 1, del Trattato CE, in quanto il mercato del trasporto di merci su strada in cabotaggio sarebbe rimasto chiuso alla concorrenza fino al 1° luglio 1990. Per quanto riguarda il resto, tuttavia, i mercati in questione — per lo meno quanto ai contingenti — sarebbero già stati caratterizzati da concorrenza, sulla quale potevano potenzialmente influire le misure.

15. La Commissione ha rilevato che la misura non può essere ammessa come compensazione di pretesi svantaggi delle imprese di trasporti nei confronti delle concorrenti in Austria. Anche il fatto che nella maggior parte dei casi siano state favorite piccole imprese, che svolgono la loro attività solo a livello locale o regionale, non escluderebbe l'incidenza sugli scambi intracomunitari. Infine, la Commissione ha ritenuto che non sussistano i presupposti per l'applicazione delle eccezioni o delle deroghe al divieto di aiuti previste dagli artt. 77, 92 e 93 del Trattato CE, nonché dall'art. 3 del regolamento n. 1170/70.

III — Procedimento e domande

16. Con atto introduttivo pervenuto alla cancelleria della Corte il 28 ottobre 1997, la Repubblica italiana ha proposto ricorso contro la decisione della Commissione. Il ricorso si basa sui seguenti quattro motivi:

- violazione dell'art. 92, n. 1, del Trattato CE e carenza di motivazione, in quanto la Commissione non avrebbe spiegato sotto quale profilo le misure in questione effettivamente incidano o minaccino di incidere sulla concorrenza e in che misura esse abbiano conseguenze sugli scambi intracomunitari,
- erroneo rifiuto di ravvisare un'eccezione ai sensi degli artt. 92, n. 3, lett. c), del Trattato CE, e 3, n. 1, lett. d), del regolamento n. 1107/70 (aiuti accordati per eliminare, nel quadro di un piano di risanamento, una sovraccapacità);
- violazione dell'art. 93 del Trattato CE, in quanto gli aiuti sono stati qualificati come nuovi aiuti; e
- violazione del principio della tutela del legittimo affidamento e del principio di ragionevolezza causata dall'ordine di

recupero degli aiuti, nonché carenza di motivazione a tal proposito.

19. Gli argomenti delle parti verranno esposti contestualmente all'analisi giuridica.

17. La Repubblica italiana chiede che la Corte voglia:

- 1) annullare integralmente la decisione della Commissione 30 luglio 1997, 98/182/CE, relativa agli aiuti concessi dalla Regione Friuli-Venezia Giulia (Italia) in favore degli autotrasportatori di detta Regione;

20. Con ordinanza della Corte 24 novembre 1998, il procedimento è stato sospeso sino alla pronuncia della sentenza del Tribunale di primo grado nella causa Alzetta; in seguito esso è ripreso.

IV — Analisi giuridica

in subordine, annullare la decisione nella parte in cui dispone il recupero, maggiorato degli interessi, degli aiuti concessi dal 1° luglio 1990; e

A — Osservazione preliminare sull'oggetto del ricorso

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

21. Prima di approfondire i singoli motivi occorre preliminarmente rilevare che la presente causa è divenuta in parte priva di oggetto.

18. La Commissione chiede che la Corte voglia:

- 1) respingere il ricorso; e
- 2) condannare la Repubblica italiana alle spese.

22. La decisione impugnata è stata infatti già in parte annullata dalla sentenza Alzetta e dalla sentenza Regione Friuli-Venezia Giulia. La Corte ha difatti annullato l'art. 2 della decisione nella parte in cui dichiara 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 relativo ordine di recupero degli aiuti di cui all'art. 5

della decisione impugnata è stato annullato. Dal momento che, secondo la Commissione, le sovvenzioni accordate a questo gruppo di imprese anteriormente al 1° luglio 1990 non costituiscono comunque un aiuto, le sovvenzioni concesse ad imprese che svolgono la propria attività solo a livello nazionale non sono più in questione.

23. La sentenza Alzetta, certo, non ha efficacia fino alla pronuncia della Corte nella causa C-298/00 P. Ciò non vale però per la sentenza Regione Friuli-Venezia Giulia, che non ha formato oggetto di alcuna impugnazione.

24. Di conseguenza, dopo la pronuncia della sentenza Alzetta, nella controreplica la Commissione ha desistito dal difendere ulteriormente le parti della decisione annullate dalla Corte¹¹.

25. L'annullamento operato dalla sentenza Regione Friuli-Venezia Giulia si è esteso all'intera decisione e non ad una parte

separabile della stessa, che riguardi solo la Regione. La composizione parziale della causa in esame non contrasta per questo motivo con la giurisprudenza della Corte, secondo cui il giudice comunitario è investito dei soli elementi della decisione che riguardano il ricorrente, mentre le parti riguardanti altri destinatari, che non sono state impugunate, non rientrano nell'oggetto della controversia¹².

26. Non occorre quindi pronunciarsi sul ricorso nella parte in cui esso si riferisce alle parti già annullate della decisione che non possono più essere impugunate. In questa causa ci si deve dunque occupare di aiuti concessi ad imprese che svolgono servizi di trasporto internazionale per conto terzi. In prosieguo non si esporranno gli argomenti delle parti non più rilevanti a seguito della composizione parziale della causa.

B — Violazione dell'art. 92, n. 1, del Trattato CE

1. Argomenti delle parti

27. Secondo il governo italiano, le misure controverse non sono idonee a falsare la

11 — La Commissione ha tuttavia rilevato che il regolamento del Consiglio 22 marzo 1999, n. 659, recante modalità di applicazione dell'articolo 93 del Trattato CE (GU L 83, pag. 1), prevede, all'art. 1, lett. b), sub v), una diversa classificazione delle misure che sono diventate aiuti inammissibili solo nell'ambito di una liberalizzazione. Pertanto essa abbandona la propria argomentazione originaria solo per quanto riguarda la situazione giuridica esistente prima dell'entrata in vigore del regolamento n. 659/1999.

12 — Sentenza della Corte 14 settembre 1999, causa C-310/97 P, Commissione/AssiDomän Kraft Products e a. (Racc. pag. I-5363, punto 53).

concorrenza o a incidere sugli scambi tra Stati membri, in quanto erano di importo molto ridotto e i beneficiari erano soprattutto imprese molto piccole con quote di mercato modeste. Fino alla completa liberalizzazione, sul mercato del trasporto internazionale non ci sarebbe stata concorrenza.

28. La Commissione non avrebbe verificato in che misura le agevolazioni avrebbero potuto rafforzare la loro posizione sul mercato a svantaggio della concorrenza. La Commissione, inoltre, non avrebbe tenuto conto della posizione geografica della Regione Friuli-Venezia Giulia, che si trova nelle immediate vicinanze di Austria, Croazia e Slovenia. La Commissione non avrebbe dimostrato quanto le misure incidessero effettivamente sugli scambi intracomunitari e rappresentavano una reale minaccia per la concorrenza. In ogni caso farebbe difetto una motivazione sufficiente.

29. La Commissione sostiene invece che secondo la giurisprudenza gli scambi intracomunitari sono da considerarsi influenzati da un aiuto allorché un aiuto finanziario concesso da uno Stato rafforza la posizione di un'impresa nei confronti di altre imprese concorrenti¹³. Inoltre, 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 membri¹⁴. Non dovrebbe essere dimostrata alcuna effettiva incidenza sugli scambi intracomunitari.

30. La Commissione rileva che il settore dei trasporti è caratterizzato da un gran numero di imprese molto piccole. Per questo motivo anche aiuti molto esigui potrebbero incidere sulla concorrenza e sugli scambi intracomunitari. A causa di questa struttura particolare il settore dei trasporti sarebbe stato escluso dall'ambito di applicazione della regola de minimis¹⁵. Anche la modesta quota di mercato delle imprese beneficiarie non escluderebbe l'incidenza dell'aiuto sugli scambi intracomunitari. Inoltre non vi sarebbe carenza di motivazione.

2. Analisi

31. La condizione alla quale un aiuto può falsare la concorrenza è che nel settore in

13 — Sentenza 17 settembre 1980, causa 730/79, Philip Morris (Racc. pag. 2671, punto 11).

14 — Sentenza 21 marzo 1990, causa C-142/87, Belgio/Commissione (Racc. pag. I-959, punto 43; cosiddetta «sentenza Tubemeuse»).

15 — Disciplina comunitaria in materia di aiuti di Stato a favore delle piccole e medie imprese 20 maggio 1992 (GU C 213, pag. 2), nella versione di cui alla Comunicazione relativa agli aiuti de minimis (GU 1996, C 68, pag. 9), e alla disciplina comunitaria 1996 (GU C 213, pag. 4).

questione governi effettivamente la concorrenza. Il trasporto internazionale di merci su strada era solo parzialmente aperto alla concorrenza 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.

32. Nell'ambito dei contingenti sussisteva una situazione di concorrenza effettiva¹⁶. 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.

33. Il governo italiano fa valere inoltre 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 sufficientemente motivata.

34. Secondo la giurisprudenza, può evincersi dalle circostanze stesse in cui l'aiuto è stato concesso che esso è atto ad incidere sugli scambi fra Stati membri e a falsare o a minacciare di falsare la concorrenza; in casi del genere è sufficiente che la Commissione evochi queste circostanze nella decisione¹⁷. 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 le loro possibilità di azione. Da ciò deriverebbe altresì l'incidenza sugli scambi intracomunitari. Perciò la Commissione ha rispettato i dettami della giurisprudenza.

35. Essa non era tenuta a dimostrare l'effetto concreto 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 aiuti¹⁸. Questa censura dev'essere pertanto respinta.

17 — 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).

18 — Sentenza 14 febbraio 1990, causa C-301/87, Francia/Commissione (Racc. pag. I-307, punto 33) e sentenza nella causa C-113/00, Spagna/Commissione, cit. alla nota 17 (punto 54). V. anche sentenza Alzetta, cit. alla nota 3 (punti 76-82).

16 — V. sentenza Alzetta, cit. alla nota 3 (punti 92 e 94).

36. La Repubblica italiana basa questo motivo di ricorso anche sul fatto che il Tribunale, nel valutare l'incidenza sulla concorrenza, non ha tenuto sufficientemente conto delle modeste dimensioni delle imprese beneficiarie e dell'entità esigua degli aiuti concessi.

37. Per costante giurisprudenza¹⁹, anche un aiuto di entità esigua può falsare la concorrenza o incidere sugli scambi.

38. La Corte di giustizia ha confermato la giurisprudenza citata in una recente sentenza, aggiungendo 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»²⁰.

39. 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»²¹.

40. Nell'ambito di quella causa questa 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 ha però considerato il settore dei trasporti professionali di merci su strada come un settore in cui, a causa della particolare struttura del suo 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 concorrenza²².

41. Pertanto, pure dalla giurisprudenza più recente della Corte risulta che anche aiuti di rilevanza relativamente esigua ad imprese di piccole dimensioni del settore dei trasporti possono essere idonei a ripercuotersi sulla concorrenza e ad incidere sugli scambi tra Stati membri.

42. Occorre tuttavia rilevare che la Commissione, nel quadro della motivazione della decisione impugnata, non ha espressamente menzionato la struttura del mer-

19 — Sentenza Tubemeuse, cit. alla nota 14 (punto 43); sentenze 21 marzo 1991, causa C-303/88, Italia/Commissione (Racc. pag. I-1433, punto 27), e 14 settembre 1994, cause riunite da C-278/92 a C-280/92, Spagna/Commissione (Racc. pag. I-4103, punto 42), nonché sentenza del Tribunale 30 aprile 1998, causa T-214/95, Vlaams Gewest (Racc. pag. II-717, punti 46, 49 e 50).

20 — Sentenze nella causa C-113/00, Spagna/Commissione, cit. alla nota 17 (punto 30), e nella causa C-351/98, Spagna/Commissione, cit. alla nota 17 (punto 51).

21 — Cit. alla nota 17 (punto 51).

22 — Punti 63-65.

cato nel settore dei trasporti. Essa ha tuttavia affermato 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 autonome disposizioni in materia di concorrenza.

43. Alla luce della pacifica giurisprudenza su questo punto, alla motivazione della decisione non possono essere poste condizioni eccessive. Perciò non era obbligatorio che la Commissione — nell'affrontare la questione del grado in cui sarebbe stata influenzata la concorrenza nel settore dei trasporti nonostante l'esiguità dell'importo degli aiuti e le dimensioni modeste delle imprese beneficiarie — svolgesse considerazioni in ordine alla particolare struttura del mercato dei trasporti.

44. Pertanto anche questo motivo, compresa la carenza di motivazione lamentata nel suo contesto, deve essere respinto.

45. Quanto all'argomento del governo italiano secondo cui gli aiuti avrebbero in realtà avuto solo la funzione di compensare gli svantaggi che le imprese beneficiarie avrebbero subito nei confronti delle imprese degli Stati vicini, occorre rilevare che la Commissione ha giustamente respinto questa censura richiamandosi alla giurisprudenza pertinente. La circostanza che uno

Stato membro miri a ravvicinare, unilateralmente, le condizioni di svolgimento della concorrenza in un determinato settore economico rispetto a quelle prevalenti in altri Stati membri non può infatti togliere a una misura il carattere di aiuto²³.

46. Il primo motivo dev'essere quindi respinto.

C — Erronea esclusione di una deroga ai sensi degli artt. 92, n. 3, lett. c), del Trattato CE, e 3, n. 1, lett. d), del regolamento n. 1107/70

1. Argomenti delle parti

47. Secondo il governo italiano, le autorità regionali avrebbero chiarito che le misure erano dirette ad una ristrutturazione volta ad aumentare la sicurezza, a limitare l'inquinamento e a migliorare la qualità della servizio. Per questo motivo avrebbero

23 — 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).

dovuto trovare applicazione le norme di deroga di cui all'art. 92, n. 3, lett. c), del Trattato CE, e 3, n. 1, lett. d), del regolamento n. 1107/70.

2. Analisi

a) Sull'art. 3, lett. d), del regolamento n. 1107/70

50. L'art. 3 del regolamento n. 1107/70²⁴ dispone quanto segue:

48. La Commissione sostiene per contro che la deroga prevista dall'art. 3, n. 1, lett. d), del regolamento n. 1107/70 non è applicabile, in quanto gli aiuti non sarebbero parte di un piano di risanamento del settore interessato e non sussisterebbe alcuna sovraccapacità. Inoltre le autorità italiane, nel corso del procedimento amministrativo, non avrebbero fornito alcuna indicazione precisa che potesse giustificare una deroga ai sensi dell'art. 92, n. 3, lett. c), del Trattato. Le misure costituirebbero piuttosto aiuti al funzionamento, che di norma non potrebbero rientrare nella deroga. La sussistenza di una deroga sarebbe già esclusa per il fatto che gli aiuti sarebbero stati idonei ad aumentare le capacità di trasporto.

«(...) [G]li Stati membri adottano misure di coordinamento ovvero impongono servitù inerenti alla nozione di servizio pubblico comportanti la concessione di aiuti ai sensi dell'articolo 77 del trattato soltanto nei casi ed alle condizioni seguenti:

(...)

49. Non si ravviserebbe neppure una carenza di motivazione. Spetterebbe allo Stato membro dimostrare la sussistenza dei presupposti di una deroga. La portata del dovere di motivazione dipenderebbe dagli argomenti presentati dallo Stato membro.

d) fino all'entrata in vigore di regolamentazioni comunitarie relative all'accesso al mercato dei trasporti: quando gli aiuti sono accordati a titolo eccezionale e temporaneo per eliminare, nel quadro di un piano di risanamento, una sovraccapacità comportante gravi difficoltà strutturali, e per contribuire in tale modo ad un migliore soddisfacimento delle necessità del mercato dei trasporti».

24 — Cit. alla nota 6.

51. Ne consegue, da una parte, che questa disposizione riguarda solo aiuti collegati a misure di coordinamento o che impongono servitù inerenti alla nozione di servizio pubblico; dall'altra, che nei casi di cui alla lett. d) debba esservi un piano di risanamento volto alla eliminazione di una sovraccapacità.

52. Nella motivazione della decisione impugnata, la Commissione ha affermato che gli aiuti non rientravano in alcun piano di risanamento del settore e che inoltre non si riscontrava alcuna sovraccapacità nel settore dei trasporti. Nel procedimento dinanzi alla Corte di giustizia, il governo italiano non ha presentato alcun argomento idoneo a mettere in discussione l'esattezza di questa affermazione. Poiché quindi non sussistevano i presupposti per una deroga al divieto di aiuti ai sensi dell'art. 3, lett. d), del regolamento n. 1107/70, la Commissione ha correttamente omissso di applicare tale disposizione.

b) Sull'art. 92, n. 3, lett. c), del Trattato CE

53. Ai sensi dell'art. 92, n. 3, lett. c), del Trattato possono considerarsi compatibili con il mercato comune gli aiuti destinati ad

agevolare lo sviluppo di talune attività e di talune regioni economiche qualora non alterino le condizioni degli scambi in misura contraria al comune interesse.

54. Nell'applicazione dell'art. 92, n. 3, del Trattato CE, la Commissione dispone di un ampio potere discrezionale il cui esercizio implica valutazioni di carattere economico e sociale che devono essere effettuate in un contesto comunitario²⁵. Il controllo giurisdizionale sull'esercizio di tale potere discrezionale si limita alla verifica del rispetto delle regole di procedura e di motivazione nonché al controllo dell'esattezza materiale dei fatti presi in considerazione e dell'assenza di errori di diritto, di errori manifesti nella valutazione dei fatti o di sviamento di potere²⁶.

55. Nella decisione impugnata (Parte VIII, capoverso 13) la Commissione ha qualificato le sovvenzioni per la locazione finanziaria di nuovi veicoli come aiuti al funzionamento, in quanto questi ultimi alleggerirebbero le imprese di spese che esse avrebbero dovuto normalmente sostenere

25 — Sentenze nella causa C-303/88, Italia/Commissione, cit. alla nota 19 (punto 34), 17 giugno 1999, causa C-73/97, Belgio/Commissione (Racc. pag. I-3671, punto 55; cosiddetta «Maribel»), e nella causa C-351/98, Spagna/Commissione, cit. alla nota 17 (punto 74).

26 — Sentenze nella causa C-303/88, Italia/Commissione, cit. alla nota 19 (punto 34) e nella causa C-351/98, Spagna/Commissione, cit. alla nota 17 (punto 74).

nell'ambito della loro gestione corrente. Richiamandosi alla causa *Siemens/Commissione*²⁷, la Commissione ha inoltre affermato che gli aiuti al funzionamento non possono essere ritenuti compatibili con il mercato comune.

56. Il governo italiano non avrebbe chiarito — e del resto non risulta evidente — in che misura questa valutazione della Commissione sarebbe errata.

57. Inoltre, la Commissione ha fondato l'esclusione di una deroga ai sensi dell'art. 92, n. 3, lett. c), del Trattato CE sul fatto che gli aiuti non sarebbero parte di una misura di interesse generale, come ad esempio un piano di ristrutturazione. A tal proposito il governo italiano ha certo fatto valere che gli aiuti erano destinati ad agevolare lo sviluppo di un determinato settore, in quanto miravano ad una ristrutturazione e ad un miglioramento del servizio, ma esso non ha però asserito che un tale piano esistesse e che fosse nell'interesse della Comunità.

58. Dalle considerazioni che precedono risulta del resto che la Commissione ha motivato a sufficienza il suo rifiuto di esentare le misure dal divieto di aiuti di Stato.

59. Di conseguenza questo motivo deve essere respinto.

D — *Violazione dell'art. 93 del Trattato CE*

1. Argomenti delle parti

60. Secondo il governo italiano le misure a favore delle imprese di trasporto internazionale non avrebbero potuto essere qualificate come nuovo aiuto, in quanto il mercato dei trasporti in questione è stato (completamente) liberalizzato solo dopo l'entrata in vigore delle leggi regionali del 1981 e del 1985. La Commissione potrebbe vietare aiuti esistenti solo con efficacia *ex nunc*, ma non potrebbe però ordinarne il recupero.

61. La Commissione, al contrario, ritiene che fin dall'inizio della liberalizzazione, nel 1969, vi fosse una situazione di concorrenza sul mercato dei servizi di trasporto

²⁷ — Sentenza del Tribunale 8 giugno 1995, causa T-459/93, *Siemens/Commissione*, (Racc. pag. II-1675, punto 48), confermata con sentenza della Corte 15 maggio 1997, causa C-278/95 P, *Siemens/Commissione* (Racc. pag. I-2507, punti 20 e segg.). V. anche sentenza 5 ottobre 2000, causa C-288/96, *Germania/Commissione* (Racc. pag. I-8237, punti 89 e 90).

internazionale. A ciò non osterebbe la presenza di contingenti. Pertanto, gli aiuti concessi dopo l'apertura del mercato non potrebbero in nessun caso essere considerati aiuti esistenti.

64. Il terzo motivo deve quindi essere respinto.

E — Violazione del principio della tutela del legittimo affidamento e del principio di ragionevolezza

2. Analisi

62. L'argomento del governo italiano, secondo cui gli aiuti esistevano già al momento della liberalizzazione, si basa sulla erronea affermazione che solo dopo l'abolizione del contingente per i trasporti internazionali il 1° gennaio 1993 si sia realizzata una situazione di concorrenza.

63. Come osservato nell'ambito della valutazione del primo motivo, in realtà sin da quando è iniziata l'apertura del mercato del trasporto internazionale di merci su strada nel 1969 vi era concorrenza, per lo meno tra i titolari di licenze. Di conseguenza, le sovvenzioni della Regione Friuli-Venezia Giulia concesse dal 1981 e rispettivamente dal 1985 ad imprese di tale settore rappresentavano fin dall'inizio aiuti di Stato e sono state giustamente considerate dalla Commissione non come aiuti esistenti, bensì come nuovi aiuti, che dovevano essere notificati. Pertanto anche l'ingiunzione di recuperare tali aiuti non può essere contestata.

1. Argomenti delle parti

65. Le parti sono in disaccordo innanzi tutto sull'interpretazione dell'art. 4 della decisione impugnata. Il governo italiano sostiene che sono contestati solo gli aiuti concessi dal 1° luglio 1990 ad imprese che effettuano trasporti internazionali. La Commissione ritiene invece che tale data si riferisca solo agli aiuti concessi ad imprese che svolgono la loro attività a livello locale, regionale e nazionale.

66. Il governo italiano afferma inoltre che la Regione e le imprese beneficiarie hanno fatto affidamento sulla legittimità degli aiuti. Se le imprese dovessero restituire ora le sovvenzioni, dopo molti anni dalla loro concessione, si verificherebbe una violazione del principio della tutela del legittimo affidamento e della certezza del diritto.

67. È vero che l'entità complessiva delle sovvenzioni è esigua, tuttavia, per una singola impresa, la restituzione della sovvenzione con gli interessi rappresenterebbe un onere eccezionale. L'obbligo di restituzione potrebbe determinare l'espulsione di numerose imprese dal mercato, con gravi conseguenze per la situazione sociale e per il mercato del lavoro. Ad ogni modo la Commissione avrebbe dovuto motivare meglio l'ordine di recupero.

dovrebbe motivare ulteriormente il recupero³⁰.

2. Analisi

i) Sull'interpretazione della decisione impugnata

68. La Commissione ritiene, al contrario, che uno Stato membro, secondo costante giurisprudenza, non possa invocare la tutela dell'affidamento delle imprese beneficiarie per sottrarsi all'esecuzione di una decisione, quando un aiuto sia stato concesso in violazione dell'art. 93 del Trattato CE²⁸.

70. L'affermazione contenuta all'art. 4 della decisione impugnata³¹, secondo cui 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, deve essere interpretata alla luce del contesto complessivo del dispositivo della decisione.

69. Le autorità italiane non avrebbero notificato il provvedimento e non vi sarebbe stato alcun elemento che potesse far pensare ad un'accettazione dei provvedimenti da parte della Commissione. La soppressione di un aiuto illegittimo mediante recupero sarebbe la logica conseguenza dell'accertamento della sua illegittimità e non potrebbe essere ritenuta sproporzionata²⁹. Il fatto che a causa della restituzione alcune imprese vengano espulse dal mercato non osterebbe ad un recupero. Secondo la giurisprudenza la Commissione non

71. La data indicata nell'art. 4 si riferisce all'affermazione di cui all'art. 1 della decisione. In tale articolo la Commissione spiega infatti che le sovvenzioni concesse fino al 1° luglio 1990 alle imprese che esercitano attività di trasporto locale, regionale o nazionale non costituiscono aiuti. Solo alla luce di tale dichiarazione, che si riferisce esclusivamente al trasporto interno, il termine di cui all'art. 4 assume un significato.

28 — Sentenze 14 gennaio 1997, causa C-165/99, Spagna/Commissione (Racc. pag. I-135, punto 48), e 20 settembre 1990, causa C-5/89, Commissione/Germania (Racc. pag. I-3437, punto 17).

29 — Sentenza Tubemeuse, cit. alla nota 14 (punto 66).

30 — Sentenza nelle cause riunite da C-278/92 a C-280/92, Spagna/Commissione, cit. alla nota 19 (punto 78).

31 — V. supra, paragrafo 13.

72. Per quanto riguarda il trasporto internazionale non era invece necessario un corrispondente termine, in quanto tali sovvenzioni costituivano aiuti sin dalla loro concessione. Inoltre, alla data citata, venne aperto alla concorrenza il mercato del cabotaggio. Tale circostanza produce tuttavia effetti solo sulla valutazione del trasporto interno. Non è ravvisabile una spiegazione razionale del fatto che la data limite del 1° luglio 1990 si riferisca anche al trasporto internazionale.

73. Pertanto, già da un'interpretazione sistematica del dispositivo della decisione impugnata risulta che l'art. 4 deve essere interpretato nel senso che la Commissione, con tale decisione, ha dichiarato incompatibili con il mercato comune tutti gli aiuti a favore del trasporto internazionale, e non solo gli aiuti concessi dopo il 1° luglio 1990. Tale interpretazione è confermata dalle affermazioni contenute nella motivazione (parte VIII, capoverso 16) della decisione impugnata.

ii) Sul principio della tutela del legittimo affidamento

74. Il governo italiano non mette in discussione la costante giurisprudenza secondo cui 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 Trattato³², il che non si è però verificato nel caso di specie. L'affermazione del governo italiano secondo cui gli aiuti al trasporto internazionale sarebbero stati originariamente legittimi, in quanto all'inizio tale settore del mercato non sarebbe stato ancora governato dalla concorrenza, non è esatta, come precedentemente accertato³³.

75. Il governo italiano sostiene inoltre che, a causa del lungo periodo trascorso tra la concessione degli aiuti e la richiesta della loro restituzione, si sarebbe creato in capo ai beneficiari un affidamento al quale dovrebbe essere accordata tutela. Il mero trascorrere del tempo, tuttavia, non fa sì che il beneficiario di un aiuto illegittimo possa invocare la tutela del legittimo affidamento contro l'ordine di recupero.

76. La Corte di giustizia ha tuttavia dichiarato che la fondamentale esigenza di certezza del diritto osta a che la Commissione possa ritardare indefinitamente l'esercizio dei suoi poteri³⁴. Dalla giurisprudenza risulta inoltre che in caso di inerzia della Commissione nel corso del procedimento amministrativo, nel beneficiario di un aiuto

32 — Sentenze 20 settembre 1990, causa C-5/89, Commissione/Germania (Racc. pag. I-3437, punto 14), e 20 marzo 1997, causa C-24/95, Land Renania-Palatinato/Alcan Deutschland (Racc. pag. I-1591, punto 25).

33 — V. supra, paragrafi 31 e 32.

34 — Sentenze 24 settembre 2002, cause riunite C-74/00 P e C-75/00 P, (Racc. pag. I-7869, punto 140), e 14 luglio 1970, causa 52/69, Geigy/Commissione (Racc. pag. 787, punto 21).

può sorgere, in presenza di determinate circostanze, il legittimo affidamento quanto al fatto che la Commissione non ingiunga la ripetizione dell'aiuto³⁵.

nel singolo caso prendano in considerazione il principio della tutela del legittimo affidamento nei limiti tracciati dalla giurisprudenza della Corte³⁶.

77. Alla Commissione può però essere addebitato il ritardo della sua azione riguardo ad aiuti non notificati solo dal momento in cui essa è venuta a conoscenza dei provvedimenti. Nel caso di specie, la Commissione è venuta a conoscenza della controversa normativa sugli aiuti solo nel settembre 1995. Il governo italiano non ha dedotto alcun argomento diretto a dimostrare che la Commissione abbia ritardato il procedimento fino all'emanazione della decisione impugnata, datata 30 luglio 1997.

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

80. Il governo italiano lamenta infine una violazione del principio di ragionevolezza. Dalla sua argomentazione risulta che esso ritiene innanzi tutto che sia sproporzionato ordinare il recupero degli aiuti sebbene essi, da una parte, abbiano inciso solo scarsamente sulla concorrenza e, dall'altra, l'obbligo di restituirli avrebbe gravi conseguenze per le imprese interessate.

78. Del resto occorre ricordare che la presunta modesta influenza degli aiuti sulla concorrenza non è una circostanza tale da legittimare, in capo al beneficiario, un legittimo affidamento sulla loro regolarità.

81. 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 dispo-

79. Pertanto anche tale censura deve essere respinta. Ciò non esclude tuttavia che le autorità nazionali, nel recupero dell'aiuto,

35 — Sentenza 24 novembre 1987, causa 223/85, RSV/Commissione (Racc. pag. 4617, punto 17).

36 — V. 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).

sizioni del trattato in materia di aiuti di stato»³⁷.

sione non era tenuta a motivare ulteriormente il recupero³⁸.

82. 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.

85. Poiché anche la censura tratta dalla violazione del principio di proporzionalità non è fondata, il ricorso deve essere respinto nella sua interezza.

V — Sulle spese

83. Il governo italiano non ha però dedotto elementi convincenti che depongano nel senso che la Commissione avrebbe dovuto rinunciare ad ingiungere il recupero degli aiuti, ma si è limitato a riferirsi, senza 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 abuso di potere 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.

84. Come conseguenza logica dell'illegittima concessione dell'aiuto, la Commis-

86. Ai sensi dell'art. 69, n. 6, del regolamento di procedura, in caso di non luogo a provvedere la Corte decide sulle spese in via equitativa. Ai sensi dell'art. 69, n. 2, del regolamento di procedura, la parte soccombente è condannata alle spese se ne è stata fatta domanda; ai sensi dell'art. 69, n. 3, dello stesso regolamento, 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, ovvero per motivi eccezionali. A seguito dell'annullamento parziale della decisione impugnata da parte del Tribunale di primo grado la controversia è stata in parte composta. Nella parte in cui non è stata composta, la Repubblica italiana è risultata soccombente. Alla luce di tale risultato è opportuno che ciascuna parte sopporti le proprie spese.

37 — Sentenza Tubemeuse, cit. alla nota 14 (punto 66); v. anche sentenza 7 marzo 2002, causa C-310/99, Italia/Commissione (Racc. pag. I-2289, punto 99).

38 — V. sentenze nella causa C-310/99, Italia/Commissione, cit. alla nota 37 (punto 106), e nelle cause riunite da C-278/92 a C-280/92, Spagna/Commissione, cit. alla nota 19 (punto 78).

VI — Conclusione

87. Alla luce di quanto sopra propongo alla Corte di statuire come segue:

1) La controversia è composta nella parte in cui la ricorrente ha chiesto

— di annullare l'art. 2 della decisione della Commissione 30 luglio 1997, 98/182/CE, relativa agli aiuti concessi dalla Regione Friuli-Venezia Giulia (Italia) in favore degli autotrasportatori di detta Regione, nella parte in cui dichiara illegali gli aiuti concessi a decorrere dal 1° luglio 1990 alle imprese che esercitano esclusivamente l'attività di trasporto di merci su strada a livello locale, regionale o nazionale, e

— di annullare l'art. 5 della decisione 98/182, nella parte in cui obbliga la Repubblica italiana a recuperare tali aiuti.

2) Per il resto, il ricorso è respinto.

3) Ciascuna parte sopporterà le proprie spese.