

CONCLUSIONI DELL'AVVOCATO GENERALE

PHILIPPE LÉGER

presentate il 14 gennaio 2003 [\(1\)](#)

Causa C-280/00

Altmark Trans GmbH,

Regierungspräsidium Magdeburg

contro

Nahverkehrsgesellschaft Altmark GmbH

interveniente: Oberbundesanwalt beim Bundesverwaltungsgericht

[domanda di pronuncia pregiudiziale, proposta dal Bundesverwaltungsgericht (Germania)]

«Riapertura della fase orale - Aiuti di Stato - Nozione - Sovvenzioni concesse da uno Stato destinate a compensare il costo degli obblighi di servizio pubblico»

1. Con ordinanza 18 giugno 2002, la Corte ha disposto la riapertura della fase orale nella presente causa.
2. In detta ordinanza la Corte constata che la sentenza 22 novembre 2001, Ferring [\(2\)](#), pronunciata dopo il deposito delle osservazioni orali delle parti, può influenzare la soluzione delle questioni pregiudiziali poste dal Bundesverwaltungsgericht. La Corte rileva inoltre che la sentenza Ferring è stata oggetto delle conclusioni da me presentate il 19 marzo 2002 nella presente causa, nonché delle conclusioni presentate dall'avvocato generale Jacobs nella causa GEMO [\(3\)](#).
3. La Corte ha pertanto fissato una nuova udienza, invitando le parti nel procedimento principale, gli Stati membri, la Commissione e il Consiglio a presentare osservazioni sulla portata della sentenza Ferring. Essa ha chiesto ai partecipanti di pronunciarsi sulla questione se - e in base a quali criteri - un vantaggio finanziario accordato dalle autorità di uno Stato membro per compensare il costo degli obblighi di servizio pubblico da esse imposti ad un'impresa debba essere qualificato come aiuto di Stato ai sensi dell'art. 92, n. 1, del Trattato CE (divenuto, in seguito a modifica, art. 87, n. 1, CE).
4. La questione del regime comunitario applicabile al finanziamento dei servizi pubblici è oggetto di prese di posizione diverse sul piano politico [\(4\)](#), nonché di dibattito tra gli avvocati generali della Corte [\(5\)](#) e in dottrina [\(6\)](#). Tali diverse opinioni sono note e quindi non occorre rammentarle. Per contro, prima di completare le mie conclusioni del 19 marzo 2002, esporrò brevemente le tesi adottate dai partecipanti.

I - Le tesi esposte dai soggetti che hanno presentato osservazioni alla Corte

5. Oltre alle parti nel procedimento principale, all'udienza di riapertura sono intervenuti sei Stati membri. Si tratta della Repubblica federale di Germania, del Regno di Danimarca, del Regno di Spagna, della Repubblica francese, del Regno dei Paesi Bassi e del Regno Unito di Gran Bretagna e Irlanda del Nord. Anche la Commissione ha presentato osservazioni. Il Consiglio invece non ha presentato osservazioni.

6. Alla luce delle discussioni svoltesi dinanzi alla Corte, i partecipanti possono essere divisi in due diversi gruppi.
7. Il primo gruppo è composto dalla Altmark Trans GmbH, dal Regierungspräsidium Magdeburg, dalla Repubblica federale di Germania, dalla Repubblica francese e dal Regno di Spagna, i quali propongono alla Corte di confermare il criterio della compensazione (7) adottato nella sentenza Ferring. In base a questo criterio, il finanziamento statale dei servizi pubblici costituisce un aiuto ai sensi dell'art. 92, n. 1, del Trattato solo se e nella misura in cui i vantaggi conferiti dalle autorità pubbliche eccedano i costi sostenuti per l'assolvimento degli obblighi di servizio pubblico.
8. A sostegno della loro tesi, i suddetti intervenienti deducono in sostanza tre argomenti, che possono essere riassunti come segue (8):
- conformemente alla giurisprudenza, qualora lo Stato acquisti beni (ad esempio computer) o servizi (ad esempio servizi di pulizia), sussiste aiuto di Stato solo se e nella misura in cui la remunerazione corrisposta dallo Stato ecceda il prezzo di mercato. Lo stesso principio vale nell'ipotesi in cui lo Stato acquisti servizi che vengono forniti direttamente alla collettività (ossia servizi pubblici);
 - la nozione di aiuto di cui all'art. 92, n. 1, del Trattato si applica solo a misure che procurino un vantaggio economico ad imprese determinate. Orbene, una misura di Stato che compensi semplicemente il costo sostenuto per l'assolvimento degli obblighi di servizio pubblico non procurerebbe alcun reale vantaggio all'impresa beneficiaria, e pertanto non costituirebbe un aiuto;
 - a norma dell'art. 93, n. 3, del Trattato CE (divenuto art. 88, n. 3, CE), gli Stati membri devono notificare i loro progetti di aiuti e sospendere l'erogazione dell'aiuto fino a che la Commissione abbia concesso la propria autorizzazione. Tali obblighi sarebbero atti a paralizzare il funzionamento dei servizi d'interesse generale negli Stati membri.
9. Il secondo gruppo di partecipanti è composto dal Regno di Danimarca, dal Regno dei Paesi Bassi e dal Regno Unito. Essi propongono alla Corte di adottare l'approccio utilizzato dall'avvocato generale Jacobs nelle conclusioni presentate nella causa GEMO (9) (in prosieguo: l'«approccio quid pro quo»).
10. Adottando tale approccio, la Corte dovrebbe mantenere distinte due categorie di situazioni. Qualora esista un legame diretto e palese tra il finanziamento statale e gli obblighi di servizio pubblico chiaramente definiti, i fondi erogati dallo Stato non costituirebbero un aiuto ai sensi dell'art. 92, n. 1, del Trattato. Qualora invece detto legame non esista o gli obblighi di servizio pubblico non siano chiaramente definiti, i fondi erogati dalle autorità pubbliche costituirebbero aiuti ai sensi di tale disposizione.
11. La Commissione, dal canto suo, non ha preso posizione su questo punto. Si può tuttavia osservare che, nelle cause Ferring (10) e GEMO (11), essa ha adottato il cosiddetto «approccio aiuto di Stato» (12), considerando il finanziamento statale dei servizi pubblici come un aiuto ai sensi dell'art. 92, n. 1, del Trattato, che può tuttavia essere giustificato in forza dell'art. 90, n. 2, del Trattato CE (divenuto art. 86, n. 2, CE) (13).

II - Analisi

12. Nelle mie conclusioni del 19 marzo 2002, avevo aderito all'approccio «aiuto di Stato». Può essere utile chiarire subito che gli argomenti dedotti dai partecipanti non m'inducono a cambiare parere.

13. Pertanto, nel caso di specie mi limiterò ad esaminare le nuove questioni sollevate dalle tesi degli intervenienti. Tali questioni riguardano:
- il criterio dell'investitore privato in economia di mercato;
 - la nozione di «vantaggio» di cui all'art. 92, n. 1, del Trattato;
 - gli obblighi procedurali previsti dall'art. 93, n. 3, del Trattato, e
 - l'approccio *quid pro quo*.

14. Non riprenderò invece gli argomenti già svolti nelle mie precedenti conclusioni. Prego quindi la Corte di volervi fare riferimento.

A - Sul criterio dell'investitore privato in economia di mercato

15. Il primo gruppo di partecipanti rammenta che, conformemente alla giurisprudenza, non tutti gli interventi statali costituiscono aiuti ai sensi dell'art. 92, n. 1, del Trattato. Infatti, qualora lo Stato acquisti beni (ad esempio computer) o servizi (ad esempio servizi di pulizia), sussiste un aiuto solo se e nella misura in cui la remunerazione corrisposta dallo Stato ecceda il prezzo di mercato.
16. Questi partecipanti ritengono che lo stesso principio debba essere applicato nel settore dei servizi pubblici. A loro parere, il finanziamento statale può essere qualificato aiuto solo se, e nella misura in cui, i vantaggi conferiti dalle autorità pubbliche siano superiori al costo degli obblighi di servizio pubblico (ossia al prezzo normale dei servizi offerti) [\(14\)](#).
17. Con questa tesi essi traspongono sostanzialmente il criterio dell'investitore privato al settore del finanziamento statale dei servizi pubblici.
18. Sappiamo che, in origine, il criterio dell'operatore privato [\(15\)](#) è stato elaborato dalla Commissione per accertare se la partecipazione dello Stato nel capitale di un'impresa costituisca aiuto di Stato ai sensi dell'art. 92, n. 1 [\(16\)](#). In base a tale criterio, la Commissione ritiene che un intervento di questo genere non costituisca un aiuto qualora le autorità pubbliche lo effettuino nelle stesse condizioni in cui lo effettuerebbe un investitore privato operante in normali condizioni di economia di mercato [\(17\)](#). La Corte ha ripreso questo criterio nella sua giurisprudenza [\(18\)](#) e l'ha successivamente applicato ad altri tipi di misure statali. Per stabilire se la misura presenti un elemento di aiuto, la Corte verifica quindi se un operatore privato di dimensioni paragonabili a quelle degli organismi pubblici avrebbe effettuato l'operazione di cui trattasi alle stesse condizioni.
19. A differenza delle parti intervenienti, ritengo che tale criterio non possa essere applicato al finanziamento statale dei servizi pubblici.
20. Infatti emerge dalla giurisprudenza che, nel settore degli aiuti di Stato, la Corte mantiene distinte due categorie di situazioni: quelle in cui l'intervento dello Stato ha carattere economico e quelle in cui tale intervento è atto d'imperio.
21. La Corte applica il criterio dell'operatore economico privato solo nella prima categoria di situazioni, cioè quando le autorità pubbliche acquisiscono un'apartecipazione nel capitale di un'impresa [\(19\)](#), concedono un prestito a determinate imprese [\(20\)](#), prestano una garanzia statale [\(21\)](#), vendono beni o servizi sul mercato [\(22\)](#), accordano agevolazioni per il pagamento di contributi previdenziali [\(23\)](#) o per il rimborso di stipendi [\(24\)](#). In questo tipo di situazioni, il criterio dell'operatore privato è pertinente perché il comportamento dello Stato

potrebbe essere adottato, almeno in linea di principio, da un operatore privato a scopo di lucro (un investitore, una banca, un fideiussore, un'impresa o un creditore). L'applicazione di tale criterio è giustificata dal principio della parità di trattamento tra il settore pubblico e quello privato (25), il quale impone che l'intervento dello Stato non sia soggetto ad un regime più restrittivo di quello applicabile alle imprese private.

22. Per contro, il criterio dell'operatore privato non è pertinente allorché l'intervento dello Stato non ha carattere economico. Ciò si verifica quando le autorità pubbliche concedono una sovvenzione diretta ad un'impresa (26), accordano un'esenzione fiscale (27) o consentono una riduzione dei contributi sociali (28). In questo tipo di situazioni, l'intervento dello Stato non potrebbe essere realizzato da un operatore privato a scopo di lucro, ma rientra tra gli atti d'imperio dello Stato (ad esempio nell'ambito della politica fiscale o sociale). Pertanto il criterio dell'operatore privato non è pertinente perché non può esistere, per definizione, una disparità di trattamento tra il settore pubblico e quello privato (29).
23. Da quanto precede discende che il criterio dell'operatore privato non si applica agli interventi statali che rientrano negli atti d'imperio.
24. La Corte ha espressamente confermato tale principio nella sentenza 14 settembre 1994, Spagna/Commissione (30), in cui ha dichiarato che, ai fini dell'applicazione del criterio dell'operatore privato, «occorre distinguere tra gli obblighi che lo Stato deve assumere come proprietario azionista di una società e quelli che possono incombergli come autorità pubblica» (31). Gli obblighi che lo Stato assume in veste di autorità pubblica (32) non possono essere presi in considerazione per applicare il criterio dell'operatore privato, se non si vuole introdurre una disparità di trattamento tra il settore pubblico e il settore privato.
25. Orbene, è pacifico che il finanziamento dei servizi pubblici costituisce un tipico esempio di atto d'imperio. Spetta infatti alle autorità pubbliche definire i servizi che occorre fornire alla collettività. Ad esse tocca altresì adottare i provvedimenti necessari per garantire il funzionamento nonché il finanziamento di tali servizi. D'altro canto, è difficile immaginare che un operatore privato s'impegni di propria iniziativa in un'attività di finanziamento di questo genere.
26. Ritengo quindi che il criterio dell'operatore privato non si possa validamente applicare al finanziamento dei servizi pubblici.
27. La tesi dei partecipanti si basa quindi su un confronto erroneo. Infatti è sbagliato comparare i casi in cui lo Stato acquista beni o servizi per proprio conto con quelli in cui «acquisisce» servizi forniti direttamente alla collettività (ossia servizi pubblici). Nel primo caso, lo Stato tiene un comportamento che potrebbe essere adottato da un operatore privato a scopo di lucro, mentre nel secondo agisce in veste di pubblica autorità (33).

B - Sulla nozione di «vantaggio» di cui all'art. 92, n. 1, del Trattato

28. Il secondo argomento dedotto dai partecipanti riguarda la nozione di «vantaggio» di cui all'art. 92, n. 1, del Trattato.
29. La nozione di aiuto di cui all'art. 92, n. 1, del Trattato si applica alle misure statali che procurano un vantaggio economico a determinate imprese e falsano o minacciano di falsare la concorrenza. Per valutare se una misura costituisca un aiuto, si deve dunque determinare se l'impresa beneficiaria riceva un vantaggio economico che non avrebbe ottenuto in condizioni normali di mercato (34).
30. Nella fattispecie i soggetti che hanno presentato osservazioni alla Corte sostengono che

una misura statale che si limiti a compensare il costo degli obblighi di servizio pubblico non costituisce un aiuto. Poiché l'assolvimento degli obblighi di servizio pubblico comporta costi aggiuntivi, una misura del genere avrebbe semplicemente l'effetto di ricollocare l'impresa beneficiaria in una situazione equiparabile a quella dei suoi concorrenti. Tale misura pertanto non procurerebbe alcun vantaggio «reale» all'impresa beneficiaria e quindi non potrebbe falsare la concorrenza. Essa costituirebbe solo la contropartita degli obblighi di servizio pubblico [\(35\)](#).

31. A tale proposito, si può osservare che la tesi degli intervenienti si basa su una concezione specifica della nozione di aiuto, che si può definire concezione «netta» dell'aiuto o teoria del vantaggio «reale».
32. In base a tale impostazione, i vantaggi concessi dalle autorità pubbliche vengono esaminati congiuntamente agli obblighi che gravano sul beneficiario dell'aiuto. Tali vantaggi costituiscono quindi un aiuto solo se il loro importo supera il valore degli impegni assunti dal beneficiario.
33. Orbene, tale concezione non corrisponde a quella che gli autori del Trattato hanno accolto nel settore degli aiuti di Stato. Le relative norme del Trattato sono basate su una concezione «lorda» dell'aiuto, ovvero sulla teoria del vantaggio «apparente».
34. In base a tale impostazione, i vantaggi conferiti dalle autorità pubbliche e la contropartita posta a carico del beneficiario vanno esaminati separatamente. L'esistenza di tale contropartita non è pertinente per stabilire se la misura statale costituisca un aiuto ai sensi dell'art. 92, n. 1. Essa viene presa in considerazione solo in una fase successiva dell'analisi, per valutare la compatibilità dell'aiuto con il mercato comune.
35. La concezione «lorda» dell'aiuto è riscontrabile in varie disposizioni del Trattato e in particolare nell'art. 92, nn. 2 e 3, e nell'art. 77 del Trattato CE (divenuto art. 73 CE).
36. L'art. 92, n. 3, del Trattato prevede che un aiuto può essere considerato compatibile con il mercato comune quando persegue determinati obiettivi. Tali obiettivi corrispondono in sostanza a quelli che i Trattati assegnano alla Comunità europea o all'Unione europea [\(36\)](#). Si tratta, ad esempio, del rafforzamento della coesione economica e sociale, della promozione della ricerca o della tutela dell'ambiente.
37. Sin dall'inizio, la Commissione ha ritenuto che, per poter essere compatibile con il mercato comune, l'aiuto debba comportare una contropartita a carico del beneficiario [\(37\)](#). Tale contropartita deve compensare la distorsione della concorrenza determinata dalla concessione dell'aiuto [\(38\)](#). Essa deve fare in modo che i beneficiari adottino un comportamento tale da contribuire alla realizzazione di uno degli obiettivi specificati all'art. 93, n. 3, del Trattato. Secondo la Commissione, infatti, autorizzare un aiuto senza pretendere tale contropartita equivarrebbe ad ammettere distorsioni della concorrenza senza che ciò sia giustificato dagli interessi della Comunità [\(39\)](#).
38. L'approccio della Commissione è stato espressamente confermato dalla Corte nella sentenza Philip Morris/Commissione [\(40\)](#). La Corte ha dichiarato che la Commissione, per poter autorizzare un aiuto in forza dell'art. 92, n. 3, del Trattato, deve accertare che l'aiuto è necessario per ottenere dalle imprese beneficiarie che esse adottino un comportamento tale da contribuire alla realizzazione di uno degli obiettivi indicati da detta disposizione.
39. Pertanto, nella prassi la Commissione verifica se sussista, a carico del beneficiario dell'aiuto, una contropartita che possa giustificare l'erogazione dell'aiuto [\(41\)](#). Tale contropartita può assumere svariate forme [\(42\)](#).

40. In alcuni casi, l'attività oggetto dell'aiuto costituisce di per sé una contropartita sufficiente, perché rientra nell'ambito di un obiettivo comunitario. La contropartita assume allora la forma di un investimento, come la costruzione di uno stabilimento, un programma di ricerca o un'attività di formazione. In altri casi, la contropartita costituisce una condizione per l'approvazione dell'aiuto ed assume una forma diversa, come una riduzione delle capacità produttive, che contribuisce a risolvere un problema di sovrapproduzione a livello comunitario. In ogni caso, la Commissione esige l'esistenza di un nesso, diretto o indiretto, tra gli aiuti e le operazioni che fungono da contropartita (43). Essa esige inoltre che le contropartite da parte del beneficiario siano proporzionate all'entità degli aiuti erogati (44).
41. Da quanto precede discende che un aiuto, per poter essere autorizzato in forza dell'art. 92, n. 3, del Trattato, deve comportare una contropartita a carico del beneficiario, di modo che quest'ultimo in pratica non ricavi dall'aiuto alcun vantaggio netto.
42. Orbene, contrariamente a quanto sostengono i soggetti che hanno presentato osservazioni alla Corte, l'esistenza di tale contropartita non ha alcuna influenza sull'interpretazione della nozione di aiuto.
43. Nell'ambito dell'art. 92, n. 1, l'aiuto non corrisponde alla differenza tra l'importo dei vantaggi pubblici e il valore degli impegni assunti dal beneficiario (45). L'aiuto corrisponde semplicemente all'importo dei vantaggi pubblici. La contropartita da parte del beneficiario viene presa in esame solo in una fase successiva dell'analisi, per valutare la compatibilità dell'aiuto con il mercato comune.
44. Una nozione identica di aiuto è riscontrabile nelle norme del Trattato in materia di trasporti terrestri. L'art. 77 del Trattato dispone che «[s]ono compatibili con il presente Trattato gli aiuti [...] corrispondenti al rimborso di talune servitù inerenti alla nozione di pubblico servizio».
45. Tale disposizione dimostra come anche nel settore del finanziamento statale dei pubblici servizi, gli autori del Trattato abbiano utilizzato una nozione «lorda» dell'aiuto. A loro parere, l'esistenza e l'importo dell'aiuto devono essere valutati unicamente in funzione del «finanziamento entrante» (46) nell'impresa. La contropartita che il beneficiario si impegna a fornire - ossia gli obblighi di servizio pubblico - non influisce sull'interpretazione della nozione di aiuto. Essa costituisce solo un criterio che consente di valutare la compatibilità dell'aiuto alla luce delle disposizioni derogatorie del Trattato.
46. Alla luce di quanto precede, ritengo che la Corte non possa applicare il criterio della compensazione adottato nella sentenza Ferring. Una soluzione del genere renderebbe superflue tutte le disposizioni derogatorie del Trattato in materia di aiuti di Stato. Essa infatti significherebbe esaminare la compatibilità dell'aiuto nell'ambito dell'art. 92, n. 1, del Trattato (47).
47. Un'altra soluzione potrebbe consistere nel limitare il criterio della compensazione al solo settore dei pubblici servizi. In tal modo nel Trattato coesisterebbero due diverse nozioni di aiuto:
- nel settore degli aiuti in generale, le norme del Trattato si baserebbero su una nozione «lorda» di aiuto, mentre
 - nel settore dei pubblici servizi (diversi dai trasporti terrestri), le norme del Trattato si baserebbero su una nozione «netta» dell'aiuto.
48. Ritengo tuttavia che una soluzione del genere possa creare seri problemi in termini di

certezza del diritto. Infatti alcune misure statali potrebbero rientrare contemporaneamente in entrambe le nozioni. Tale è il caso dei vantaggi finanziari concessi dagli Stati membri ai servizi pubblici di radiodiffusione (48).

49. Da un lato, tali vantaggi sono destinati a promuovere la cultura ai sensi dell'art. 92, n. 3, lett. d), del Trattato. Alla luce dell'art. 92 del Trattato e della nozione «lorda» di aiuto, essi costituiscono dunque aiuti che devono essere notificati alla Commissione e possono essere dichiarati compatibili con il mercato comune. Dall'altro, questi stessi vantaggi sono diretti anche a compensare il costo degli obblighi di servizio pubblico imposti agli organismi di radiodiffusione. Pertanto in base al criterio della compensazione e alla nozione «netta» di aiuto, essi non potrebbero essere considerati aiuti ai sensi dell'art. 92, n. 1, del Trattato.
50. Ne consegue che, per questo tipo di misure, i soggetti interessati non sarebbero più in grado di stabilire se le norme del Trattato siano applicabili.
51. Gli Stati membri non potrebbero più individuare le misure che debbono essere notificate alla Commissione. Nemmeno le imprese saprebbero se possono fare affidamento sulla legittimità del finanziamento statale. Risulterebbe inoltre difficile, per i giudici nazionali, sapere se debbano applicare la giurisprudenza della Corte relativa all'effetto diretto dell'art. 93, n. 3, del Trattato. Infine, la Commissione non potrebbe stabilire con certezza se sia possibile avviare una procedura contro un finanziamento statale.
52. Tenuto conto di tali elementi, ritengo quindi che l'approccio «aiuto di Stato» sia molto più adatto all'analisi del finanziamento statale dei pubblici servizi. Così come gli artt. 77 e 92 del Trattato, tale approccio si basa su una nozione «lorda» di aiuto. Esso consente pertanto di garantire la coerenza delle norme del Trattato in materia di aiuti di Stato e di preservare l'effetto utile delle disposizioni derogatorie (ossia l'art. 77, l'art. 90, n. 2, e l'art. 92, nn. 2 e 3, del Trattato).

C - Sugli obblighi procedurali previsti dall'art. 93, n. 3, del Trattato

53. Il terzo argomento dedotto dai partecipanti riguarda gli obblighi procedurali previsti dall'art. 93, n. 3, del Trattato.
54. Prima di esaminare questo argomento, può essere utile rammentare brevemente alcuni aspetti della procedura comunitaria di controllo sugli aiuti.
55. E' pacifico che la Commissione dispone di una competenza esclusiva per esaminare la compatibilità di un aiuto con il mercato comune ai sensi degli artt. 92 e 93 del Trattato (49). Tale competenza è giustificata dal fatto che l'esame della compatibilità di un aiuto comporta valutazioni di ordine economico e sociale da effettuarsi in un contesto comunitario (50). Essa è altresì giustificata dal fatto che gli aiuti costituiscono un settore sensibile sia per i soggetti interessati sia per il funzionamento del mercato comune. Per tale motivo, gli autori del Trattato non hanno voluto lasciare agli Stati membri il compito di stabilire se un aiuto comporti dei rischi per il mercato comune. Tale valutazione è stata affidata all'istituzione europea incaricata di rappresentare l'interesse comunitario (51).
56. Nella sentenza Banco Exterior de España (52), la Corte ha espressamente dichiarato che la competenza della Commissione si estende agli aiuti erogati alle imprese incaricate della gestione di un servizio pubblico ai sensi dell'art. 90, n. 2, del Trattato. Ne consegue che i giudici nazionali non sono competenti ad applicare l'art. 90, n. 2, nel settore degli aiuti (53). Soltanto la Commissione può autorizzare un aiuto in forza di detta disposizione.
57. Ai sensi dell'art. 93, n. 3, del Trattato, gli Stati membri devono comunicare i loro progetti

diretti a istituire o a modificare aiuti (obbligo di notifica). Essi non possono dare esecuzione a tali progetti senza la previa autorizzazione della Commissione (obbligo di sospensione). Conformemente ad una giurisprudenza costante (54), tali obblighi procedurali costituiscono la salvaguardia del sistema di controllo sugli aiuti, che, a sua volta, garantisce, in maniera sostanziale, il funzionamento del mercato comune.

58. Nella sentenza 22 giugno 2000, Francia/Commissione (55), la Corte ha dichiarato che gli obblighi di notifica e di sospensione si applicano agli aiuti erogati alle imprese incaricate di svolgere un servizio di interesse generale ai sensi dell'art. 90, n. 2, del Trattato. Ne discende che gli aiuti erogati ai servizi pubblici in violazione di tali obblighi costituiscono aiuti «illegittimi».
59. Sul piano comunitario, ciò implica che la Commissione può ordinare allo Stato di sospendere l'erogazione dell'aiuto o di recuperare a titolo provvisorio l'aiuto, fino a che non abbia deciso in merito alla sua compatibilità (56). Sul piano nazionale, ciò implica che il giudice può: 1) ordinare il recupero dell'aiuto, 2) constatare l'illegittimità dell'atto che istituisce l'aiuto nonché delle misure di esecuzione, e 3) condannare le autorità competenti a risarcire i danni che l'erogazione immediata dell'aiuto abbia eventualmente causato (57).
60. Nel caso di specie, i soggetti che hanno presentato osservazioni alla Corte sostengono che gli obblighi procedurali previsti dall'art. 93, n. 3, del Trattato sono tali da paralizzare il funzionamento dei servizi pubblici negli Stati membri. Essi sottolineano che la procedura di esame degli aiuti è una procedura relativamente lunga e che per alcuni tipi di servizi pubblici sarebbe difficile, se non impossibile, attendere l'autorizzazione della Commissione. Essi sottolineano inoltre che, dato il numero delle misure interessate, gli obblighi procedurali paralizzerebbero l'attività della Commissione nel settore degli aiuti di Stato.
61. E' noto che la Corte ha già avuto modo di esaminare questo tipo di argomenti nella sentenza 22 giugno 2002, Francia/Commissione, citata. In detta causa, il governo francese sosteneva che l'obbligo di sospensione presentava seri rischi per la continuità dei servizi pubblici (58). La Corte ha espressamente respinto tale argomento rammentando che gli obblighi procedurali costituiscono la salvaguardia del sistema di controllo sugli aiuti in diritto comunitario (59).
62. In ogni caso, ritengo che i timori espressi dai partecipanti siano infondati. A mio parere, gli obblighi procedurali non sono atti a perturbare il funzionamento dei servizi pubblici, per vari motivi.
63. In primo luogo, gli obblighi procedurali non si applicano a tutte le misure statali, ma solo alle misure rispondenti ai criteri fissati dall'art. 92, n. 1, del Trattato. In pratica ciò significa che, in alcuni settori fondamentali, il finanziamento statale dei servizi pubblici non è soggetto agli obblighi procedurali. Si tratta in particolare delle seguenti misure (60):
- misure con cui si finanziano attività che non hanno carattere economico (61); è il caso delle attività che rientrano nelle prerogative d'imperio dello Stato (come la sicurezza, la giustizia, i rapporti con l'estero, ecc.) (62), dei regimi obbligatori di sicurezza sociale (63), del settore dell'istruzione obbligatoria (64) e degli altri settori rientranti nelle funzioni fondamentali dello Stato;
 - misure che non sono atte a pregiudicare gli scambi tra Stati membri; è il caso del finanziamento di alcuni servizi pubblici locali o regionali (quali piscine, centri di svago, asili, centri culturali od ospedali) (65). Lo stesso vale quando l'importo dell'aiuto non eccede il massimale di EUR 100 000 fissato dalla Commissione nel suo regolamento sugli aiuti de minimis (66).

64. In secondo luogo, occorre rammentare che per le misure rientranti nell'ambito di applicazione dell'art. 92, n. 1, del Trattato, la Commissione deve rispettare certi termini.
65. Essa deve infatti procedere ad un esame preliminare dell'aiuto entro due mesi dalla notifica (67). Detto termine è tassativo e non può essere prorogato unilateralmente dalla Commissione (68). Se alla scadenza del termine non è stata adottata alcuna decisione, lo Stato membro interessato può dare esecuzione all'aiuto, salvo l'obbligo di informarne preventivamente la Commissione (69). In questo caso, si ritiene che l'aiuto sia stato autorizzato (70). Esso entra a far parte del regime degli aiuti esistenti (71) e può quindi continuare ad essere erogato fintantoché la Commissione non l'abbia dichiarato incompatibile con il mercato comune (72).
66. I partecipanti sembrano ritenere che anche un termine di due mesi possa risultare eccessivo per alcuni tipi di servizi pubblici. Ammesso che ciò sia vero (73), esistono determinati meccanismi che consentono di tenere conto di queste situazioni eccezionali.
67. Infatti l'art. 5 del Trattato CE (divenuto art. 10 CE) sancisce un obbligo di cooperazione leale tra le istituzioni comunitarie e gli Stati membri (74). In forza di detta disposizione, le autorità degli Stati membri e la Commissione possono trattare in via prioritaria una questione particolarmente urgente o adottare qualsiasi altra soluzione appropriata.
68. In terzo luogo, occorre rammentare che ai sensi dell'art. 93, n. 3, del Trattato, gli Stati membri possono notificare i regimi di aiuti alla Commissione. I regimi di aiuti sono normative nazionali che consentono di concedere singoli aiuti, senza che siano necessarie ulteriori misure di attuazione, a favore di imprese definite in linea generale e astratta (75).
69. Il vantaggio di questo meccanismo consiste nel fatto che gli Stati membri ottengono un'unica approvazione da parte della Commissione, in base alle caratteristiche generali del regime. Gli Stati membri evitano in tal modo di dover notificare ulteriormente ogni caso di applicazione individuale del regime. Orbene, nella sua relazione all'attenzione del Consiglio europeo di Laeken (76), la Commissione ha espressamente ammesso che gli Stati membri potevano notificare «programmi di compensazione» nel settore del finanziamento dei servizi pubblici.
70. In quarto luogo, si deve sottolineare che, in forza dell'art. 94 del Trattato CE (divenuto art. 89 CE), il Consiglio può adottare regolamenti di esenzione per categoria nel settore degli aiuti di Stato. Il Consiglio può inoltre autorizzare la Commissione ad adottare questo tipo di regolamenti (77).
71. I regolamenti di esenzione per categoria definiscono le condizioni in cui determinate categorie di aiuti devono essere considerate compatibili con il mercato comune. Il loro principale vantaggio consiste nel fatto che gli aiuti concessi in forza di tali regolamenti sono esentati dall'obbligo di notifica previsto dall'art. 93, n. 3, del Trattato. Gli Stati membri possono quindi dare esecuzione ai loro progetti di aiuto senza attendere un'autorizzazione individuale da parte della Commissione.
72. Orbene, su questo punto il Consiglio europeo di Laeken aveva già chiesto alla Commissione di stabilire un «quadro orientativo» per gli aiuti destinati ai servizi pubblici (78). Inoltre, i Consigli europei di Barcellona (79) e di Siviglia (80) hanno espressamente evocato la possibilità che la Commissione presenti un regolamento di esenzione per categoria in questo settore. La Commissione ha risposto che avrebbe dapprima fissato un quadro comunitario, ma avrebbe adottato un regolamento di esenzione se e nella misura in cui ciò fosse giustificato (81). L'istituzione ha sottolineato che potrebbe fissare detto quadro entro il corrente anno 2002 (82). Essa ha tuttavia sospeso i lavori in attesa della pronuncia

della sentenza della Corte nella presente causa [\(83\)](#).

73. Ne consegue che, qualora la Corte decida di adottare l'approccio «aiuto di Stato» nel caso di specie, la Commissione e il Consiglio dovrebbero essere in grado di adottare un regolamento di esenzione per categoria entro un termine soddisfacente. In tal caso, le misure statali destinate a compensare il costo degli obblighi di servizio pubblico saranno semplicemente esentate dall'obbligo di notifica. Gli Stati membri potranno quindi dare esecuzione ai loro progetti di finanziamento senza attendere un'autorizzazione individuale della Commissione. Pertanto la situazione sarà identica a quella esistente dopo il 1969 nel settore dei servizi pubblici di trasporto terrestre [\(84\)](#).

74. Alla luce di tutti questi elementi, ritengo che i timori espressi dai soggetti che hanno presentato osservazioni alla Corte siano infondati. A mio parere, il criterio dell'aiuto di Stato non è atto a perturbare il funzionamento dei servizi pubblici negli Stati membri, né a paralizzare l'attività della Commissione nel settore degli aiuti di Stato.

D - Sull'approccio quid pro quo

75. Il secondo gruppo di intervenienti propone alla Corte di adottare l'approccio quid pro quo, sviluppato dall'avvocato generale Jacobs nelle conclusioni relative alla causa GEMO [\(85\)](#).

76. In base a tale approccio, la Corte manterrebbe distinte due categorie di situazioni. La prima categoria comprenderebbe i casi in cui esiste un nesso diretto e palese tra il finanziamento statale ed obblighi di servizio pubblico chiaramente definiti. In tal caso, i fondi erogati dallo Stato all'impresa beneficiaria non costituirebbero un aiuto ai sensi dell'art. 92, n. 1, del Trattato, bensì la contropartita degli obblighi di servizio pubblico assunti dall'impresa.

77. Per contro, la seconda categoria di situazioni comprenderebbe i casi in cui non esiste un nesso diretto e palese tra il finanziamento statale e gli obblighi di servizio pubblico nonché i casi in cui tali obblighi non sono chiaramente definiti. In tali situazioni, i fondi erogati dalle autorità pubbliche costituirebbero aiuti che, in quanto tali, sarebbero soggetti agli obblighi procedurali previsti dall'art. 93, n. 3, del Trattato.

78. Da parte mia, ritengo che questo approccio sollevi sostanzialmente due ordini di problemi.

79. In primo luogo, l'approccio quid pro quo sembra difficilmente conciliabile con la giurisprudenza della Corte in materia di aiuti di Stato.

80. Conformemente ad una giurisprudenza costante, la Corte ritiene che per stabilire se una misura statale costituisca un aiuto debbano essere presi in considerazione solo i suoi effetti [\(86\)](#).

81. Gli altri elementi caratteristici della misura non sono pertinenti nella fase della determinazione dell'esistenza di un aiuto. E' il caso della forma sotto cui viene concesso l'aiuto [\(87\)](#), dello status giuridico della misura secondo il diritto nazionale [\(88\)](#), della sua appartenenza ad un regime di aiuti [\(89\)](#), delle cause della misura [\(90\)](#), dei suoi obiettivi [\(91\)](#), o dell'intenzione delle autorità pubbliche e dell'impresa beneficiaria [\(92\)](#). Tali elementi sono irrilevanti in quanto non possono avere effetti sulla concorrenza. Possono tuttavia diventare pertinenti in una fase successiva dell'analisi, per valutare la compatibilità dell'aiuto alla luce delle disposizioni derogatorie del Trattato [\(93\)](#).

82. Orbene, l'approccio quid pro quo porta ad introdurre questo tipo di elementi nella definizione stessa dell'aiuto.

83. Infatti, il primo criterio proposto consiste nell'esaminare se esista un «nesso diretto e palese» tra le risorse statali e gli obblighi di servizio pubblico. In pratica, ciò equivale a richiedere l'esistenza di un contratto di servizio pubblico stipulato in esito ad una gara d'appalto pubblica (94). Del pari, il secondo criterio proposto consiste nell'esaminare se gli obblighi di servizio pubblico siano «chiaramente definiti». In pratica, si tratta di verificare se esistano disposizioni di legge, di regolamento o contrattuali che precisano la natura e il contenuto degli obblighi incombenti all'impresa (95).
84. Pertanto, l'approccio *quid pro quo* si discosta dalla giurisprudenza della Corte in materia di aiuti di Stato. Seguendo quest'impostazione, la nozione di aiuto viene definita non più esclusivamente in funzione degli effetti della misura, bensì in base a criteri di ordine puramente formale o procedurale. Sul piano concettuale, l'approccio in questione implica che una stessa misura può essere qualificata come aiuto o come «non-aiuto» secondo che esista un contratto (di servizio pubblico) o una norma (che definisce gli obblighi di servizio pubblico), anche se gli effetti che detta misura produce sulla concorrenza sono gli stessi.
85. In secondo luogo, l'approccio *quid pro quo* non mi sembra idoneo a garantire un grado sufficiente di certezza del diritto.
86. Infatti il principale criterio sotteso a questo approccio è definito in modo vago e impreciso. E' evidente che tale caratteristica è voluta ed è volta a garantire la flessibilità necessaria per poter abbracciare un'ampia gamma di situazioni (96). Ciò non toglie che sia estremamente difficile comprendere cosa ricada sotto la nozione di «nesso diretto e palese». D'altro canto, al di fuori dell'ipotesi del contratto di servizio pubblico stipulato in esito ad una gara d'appalto, nessuno degli intervenienti ha saputo fornire un solo esempio concreto di questo tipo di nesso tra un finanziamento statale e obblighi di servizio pubblico (97).
87. In tali condizioni, la nozione di «nesso diretto e palese» - e quindi la stessa nozione di aiuto di Stato - potrebbe essere interpretata in modi molto diversi. Tali interpretazioni potrebbero variare anche in funzione delle concezioni culturali (o addirittura personali) dei vari soggetti incaricati di applicare le regole del Trattato in materia di aiuti di Stato.
88. Orbene, sul piano pratico tali divergenze interpretative potrebbero avere ripercussioni considerevoli.
89. Gli Stati membri non sarebbero più in grado di individuare con precisione le misure che debbono essere notificate alla Commissione (98). Neanche le imprese saprebbero se poter fare affidamento sulla legittimità del finanziamento statale. Risulterebbe inoltre difficile, per i giudici nazionali, sapere se essi debbano applicare la giurisprudenza della Corte relativa all'effetto diretto dell'art. 93, n. 3, del Trattato. Infine, la Commissione non sarebbe più in grado di stabilire con certezza se sia possibile avviare una procedura nei confronti di un finanziamento statale.
90. In definitiva, la nozione di «nesso diretto e palese» potrebbe essere definita solo caso per caso. Essa dovrebbe necessariamente essere precisata dalla Corte nel contesto delle cause deferite. Orbene, una soluzione del genere non è soddisfacente né per gli organi politici dell'Unione né per la stessa Corte.
91. Da un lato, una delle maggiori preoccupazioni espresse dai Consigli europei di Nizza (99), di Laeken (100) e di Barcellona (101) è garantire una maggiore certezza del diritto nel settore dell'applicazione del diritto degli aiuti ai servizi di interesse generale. Sappiamo inoltre che la Commissione ha sospeso i propri lavori in questo settore in attesa della pronuncia della Corte nella presente causa (102). Non basterà quindi adottare una soluzione che vada necessariamente definita caso per caso dalla giurisprudenza. A mio parere, è

indispensabile assumere una posizione chiara e precisa per consentire alle istituzioni di definire la politica comunitaria relativa al finanziamento statale dei servizi pubblici e garantire in tal modo la certezza del diritto richiesta in un settore così sensibile.

92. D'altro canto, una soluzione caso per caso avrebbe inevitabilmente l'effetto di collocare i giudici nazionali in una posizione di «dipendenza» dalla Corte. Poiché la nozione di «nesso diretto e palese» (o qualsiasi altra nozione analoga) andrebbe precisata dalla giurisprudenza, i giudici nazionali dovrebbero necessariamente fare ricorso al procedimento pregiudiziale per interpretare la nozione di aiuto. Siffatta soluzione sembra difficilmente compatibile con la finalità del procedimento istituito dall'art. 177 del Trattato CE (divenuto art. 234 CE) [\(103\)](#). In ogni caso, essa rischia di condurre ad un inutile aumento del numero di rinvii pregiudiziali alla Corte.
93. L'approccio «aiuto di Stato», invece, consente di evitare questi inconvenienti.
94. Abbiamo visto che esso consiste nel considerare che i vantaggi finanziari concessi dalle autorità di uno Stato membro per compensare il costo degli obblighi di servizio pubblico da esse imposti ad un'impresa costituiscono aiuti ai sensi dell'art. 92, n. 1, del Trattato. Poiché stabilisce un principio chiaro e preciso, tale approccio consente a tutti i soggetti interessati (autorità pubbliche, operatori privati, giudici nazionali, istituzioni comunitarie) di individuare con precisione le misure che rientrano nell'ambito di applicazione delle norme del Trattato in materia di aiuti di Stato.
95. Inoltre, i principi sottesi al criterio dell'aiuto di Stato possono essere definiti dalla Corte con una sola ed unica pronuncia. Tale approccio pertanto non potrebbe determinare un aumento dei rinvii pregiudiziali alla Corte.
96. Tenuto conto di questi elementi, l'approccio «aiuto di Stato» consente di garantire la certezza del diritto ed una maggiore trasparenza nel settore del finanziamento statale dei servizi pubblici.

III - Conclusione

97. Alla luce di tutte le considerazioni che precedono e di quelle che ho esposto nelle mie precedenti conclusioni, propongo alla Corte di dichiarare quanto segue:
- «1) I vantaggi finanziari concessi dalle autorità di uno Stato membro per compensare il costo degli obblighi di servizio pubblico da esse imposti ad un'impresa costituiscono aiuti di Stato ai sensi dell'art. 92, n. 1, del Trattato CE (divenuto, in seguito a modifica, art. 87, n. 1, CE).
- 2) Le misure che comportano i vantaggi previsti al punto 1 sono soggette agli obblighi di notifica e di sospensione previsti dall'art. 93, n. 3, del Trattato CE (divenuto art. 88, n. 3, CE).
- 3) L'art. 90, n. 2, del Trattato CE (divenuto art. 86, n. 2, CE) dev'essere interpretato nel senso che non produce effetti diretti nel settore degli aiuti di Stato».

[1](#):- Lingua originale: il francese.

[2](#):- Causa C-53/00 (Racc. pag. I-9067; in prosieguo: la «sentenza Ferring»).

3: - Conclusioni presentate il 30 aprile 2002 (causa C-126/01, non ancora decisa).

4: - V., in particolare, conclusioni della Presidenza del Consiglio europeo di Nizza del 7, 8 e 9 dicembre 2000 (punto 47); conclusioni della Presidenza del Consiglio europeo di Laeken del 14 e 15 dicembre 2001 (punto 26); conclusioni della Presidenza del Consiglio europeo di Barcellona del 15 e 16 marzo 2002 (punto 42); conclusioni della Presidenza del Consiglio europeo di Siviglia del 21 e 22 giugno 2002 (punto 54); comunicazione della Commissione sui servizi d'interesse generale in Europa (GU 2001, C 17, pag. 4); relazione della Commissione al Consiglio europeo di Laeken, del 17 ottobre 2001, sui servizi di interesse generale [COM(2001) 598 def.]; comunicazione della Commissione relativa all'applicazione delle norme sugli aiuti di Stato al servizio pubblico di radiodiffusione (GU 2001, C 320, pag. 5); relazione della Commissione del 16 giugno 2002 sullo stato dei lavori relativi alle linee direttrici in materia di aiuti di Stato legati ai servizi d'interesse economico generale [COM(2002) 280 def.], e relazione della Commissione del 27 novembre 2002 sullo stato dei lavori relativi alle linee direttrici in materia di aiuti di Stato per i servizi d'interesse economico generale [COM(2002) 636 def.].

5: - V. conclusioni dell'avvocato generale Tizzano nella causa Ferring; mie conclusioni del 19 marzo 2002 nella presente causa (paragrafi 54-98); conclusioni dell'avvocato generale Jacobs nella causa GEMO, citata alla nota 3 (paragrafi 87-132), e conclusioni dell'avvocato generale Stix-Hackl nella causa Enirisorse (procedimenti riuniti da C-34/01 a C-38/01, paragrafi 138-165), pendente.

6: - Per i pareri successivi alla sentenza Ferring, v. Alexis, A., *Services publics et aides d'État*, in *Revue du droit de l'Union européenne*, 2002/1 (pag. 63); Grespan, D., *An example of the application of State aid rules in the utilities sector in Italy*, in *Competition Policy Newsletter*, Number 3 - October 2002 (pag. 17); Gundel, J., *Staatliche Ausgleichszahlungen für Dienstleistungen von allgemeinem wirtschaftlichen Interesse: Zum Verhältnis zwischen Artikel 86 Absatz 2 EGV und dem EG-Beihilfenrecht*, in *Recht der Internationalen Wirtschaft*, 3/2002 (pag. 222); Nettesheim, M., *Europäische Beihilfeaufsicht und mitgliedstaatliche Daseinsvorsorge*, in *Europäisches Wirtschafts- und Steuerrecht*, 6/2002 (pag. 253); Nicolaidis, P., *Distortive effects of compensatory aid measures: a note on the economics of the Ferring Judgment*, in *European Competition Law Review*, 2002 (pag. 313); Nicolaidis, P., *The new frontier in State aid control. An economic assessment of measures that compensate enterprises*, in *Intereconomics*, volume 37, n. 4, 2002 (pag. 190), e Rizza, C., *The financial assistance granted by Member States to undertakings entrusted with the operation of a service of general economic interest: the implications of the forthcoming Altmark Judgment for future State aid control policy*, che verrà pubblicato in *The Columbia Journal of European Law*, 2003.

7: - Secondo l'espressione utilizzata dall'avvocato generale Jacobs nelle conclusioni relative alla causa GEMO, citata alla nota 3 (paragrafo 95).

8: - Tali argomenti sono già stati riassunti dall'avvocato generale Jacobs nelle conclusioni relative alla causa GEMO, citata alla nota 3 (paragrafo 115).

9: - Citata alla nota 3 (paragrafi 117-129).

10: - V. conclusioni dell'avvocato generale Tizzano (paragrafi 18, 74 e 75).

11: - V. conclusioni dell'avvocato generale Jacobs (paragrafo 107).

12: - Secondo l'espressione utilizzata dall'avvocato generale Jacobs nella causa GEMO, citata alla nota 3 (paragrafo 94).

13: - V. sentenze del Tribunale 27 febbraio 1997, causa T-106/95, FFSA e a./Commissione (Racc. pag. II-229, punti 164-178), e 10 maggio 2000, causa T-46/97, SIC/Commissione (Racc. pag. II-2125, punti 76-84).

14: - In tal senso v. anche sentenza Ferring (punti 26 e 27), e conclusioni dell'avvocato generale Jacobs nella causa GEMO, citata alla nota 3 (paragrafi 121-123).

15: - Come parte della dottrina, ritengo che la nozione di «operatore privato» sia più adatta di quella di «investitore privato», perché vi si possono far rientrare non solo le operazioni di investimento in senso stretto, ma anche gli altri tipi di misure statali cui si applica il criterio in questione (v. Keppenne, J.-P., *Guide des aides d'État en droit communautaire*, Bruylant, Bruxelles, 1999, punto 44, nota 93).

16: - V. comunicazione della Commissione agli Stati membri sulla partecipazione delle autorità pubbliche nei capitali delle imprese (*Boll. CE*, 9-1984, punto 3.5.1.).

17: - Comunicazione della Commissione agli Stati membri - Applicazione degli articoli 92 e 93 del Trattato CEE e dell'articolo 5 della direttiva della Commissione 80/723/CEE alle imprese pubbliche dell'industria manifatturiera (GU 1993, C 307, pag. 3, punto 11).

18: - V., in particolare, sentenze 10 luglio 1986, causa 234/84, Belgio/Commissione (Racc. pag. 2263, punto 14); 21 marzo 1990, causa C-142/87, Belgio/Commissione, detta «Tubemeuse» (Racc. pag. I-959, punto 26), e 21 marzo 1991, causa C-305/89, Italia/Commissione, detta «Alfa Romeo» (Racc. pag. I-1603, punto 19).

19: - Idem.

20: - Sentenza 14 febbraio 1990, causa C-301/87, Francia/Commissione, detta «Boussac» (Racc. pag. I-307, punti 38-41), e sentenza del Tribunale 30 aprile 1998, causa T-16/96, Cityflyer Express/Commissione (Racc. pag. II-757, punti 8 e 51).

21: - Sentenza del Tribunale 13 giugno 2000, cause riunite T-204/97 e T-270/97, EPAC/Commissione (Racc. pag. II-2267, punti 67 e 68).

22: - Sentenze 2 febbraio 1988, cause riunite 67/85, 68/85 e 70/85, Van der Kooy e a./Commissione (Racc. pag. 219, punti 28-30); 29 febbraio 1996, causa C-56/93, Belgio/Commissione (Racc. pag. I-723, punto 10), e 11 luglio 1996, causa C-39/94, SFEI e a.

(Racc. pag. I-3547, punti 59-62).

[23:](#) - Sentenza 29 giugno 1999, causa C-256/97, DM Transport (Racc. pag. I-3913, punti 24 e 25).

[24:](#) - Sentenza 29 aprile 1999, causa C-342/96, Spagna/Commissione (Racc. pag. I-2459, punto 46).

[25:](#) - Sentenze 21 marzo 1991, causa C-303/88, Italia/Commissione (Racc. pag. I-1433, punto 20); 3 ottobre 1991, causa C-261/89, Italia/Commissione (Racc. pag. I-4437, punto 15), e sentenza del Tribunale 12 dicembre 1996, causa T-358/94, Air France/Commissione (Racc. pag. II-2109, punto 70).

[26:](#) - Sentenza 24 febbraio 1987, causa 310/85, Deufil/Commissione (Racc. pag. 901, punto 8).

[27:](#) - Sentenze 15 marzo 1994, causa C-387/92, Banco Exterior de España (Racc. pag. I-877, punto 14); 19 maggio 1999, causa C-6/97, Italia/Commissione (Racc. pag. I-2981, punto 16), e 19 settembre 2000, causa C-156/98, Germania/Commissione (Racc. pag. I-6857, punti 25-28).

[28:](#) - Sentenza 17 giugno 1999, causa C-75/97, Belgio/Commissione (Racc. pag. I-3671, punti 24 e 25), e sentenza del Tribunale 27 gennaio 1998, causa T-67/94, Ladbroke Racing/Commissione (Racc. pag. II-1, punto 110).

[29:](#) - Si può osservare che il criterio in base al quale si possono individuare i casi in cui la Corte applica il principio dell'operatore privato è identico a quello che consente di definire la nozione di impresa nell'ambito del diritto della concorrenza [v., a tale proposito, le conclusioni da me presentate nella causa Wouters e a., decisa con sentenza 19 febbraio 2002, causa C-309/99 (Racc. pag. I-1577, paragrafo 137 e riferimenti ivi contenuti), e sentenza 25 ottobre 2001, causa C-475/99, Ambulanz Glöckner (Racc. pag. I-8089, punto 20)].

[30:](#) - Cause riunite da C-278/92 a C-280/92 (Racc. pag. I-4103).

[31:](#) - Punto 22.

[32:](#) - Idem. Per l'applicazione di questo principio nella prassi della Commissione, v. decisioni della Commissione 12 ottobre 1994, 94/1073/CE, relativa ad un aiuto statale non notificato erogato dalla Francia al Gruppo Bull nella forma di un aumento di capitale (GU L 386, pag. 1, punto V); 17 luglio 1996, 96/631/CE, in merito all'aiuto di Stato concesso dalla città di Magonza, ente locale della Repubblica federale di Germania, alla Grundstücksverwaltungsgesellschaft Fort Malakoff Mainz mbH Co. KG, società controllata della Siemens AG/Siemens Nixdorf Informationssysteme AG (GU L 283, pag. 43, punto IV), e 30 luglio 1997, 98/204/CE, recante approvazione condizionata degli aiuti accordati dalla Francia al gruppo GAN (GU L 78, pag. 1, punto 3.3).

[33:](#) - In tal senso v. anche Alexis, A., citato alla nota 6 (paragrafo B.3.5.a), e Triantafyllou, D.,

L'encadrement communautaire du financement du service public, in *Revue trimestrielle de droit européen*, 1999, pag. 21 (in particolare pag. 31).

[34:](#) - Sentenze FFEI e a., citata alla nota 22 (punto 60); Spagna/Commissione, citata alla nota 24 (punto 41), e DM Transport, citata alla nota 23 (punto 22).

[35:](#) - In tal senso v. anche sentenza Ferring (punti 25-27).

[36:](#) - V. Evans, A., *European Community Law of State Aid*, Clarendon Press, Oxford, 1997 (pagg. 107 e 108).

[37:](#) - V. *Prima relazione sulla politica di concorrenza*, 1972 (punto 132); decisione della Commissione 27 luglio 1979, 79/743/CEE, concernente un aiuto che il governo dei Paesi Bassi progetta di accordare per l'incremento delle capacità di produzione di una fabbrica di sigarette (GU L 217, pag. 17, punto III), e *Decima relazione sulla politica di concorrenza*, 1980 (punto 213).

[38:](#) - Keppenne, J.-P., citato alla nota 15 (punto 495).

[39:](#) - V., in particolare, decisioni della Commissione 2 marzo 1988, 88/318/CEE, relativa alla legge 1° marzo 1986, n. 64 sulla disciplina organica dell'intervento straordinario nel Mezzogiorno (GU L 143, pag. 37, punto IV.2); 4 novembre 1992, 93/133/CEE, concernente gli aiuti concessi dal governo spagnolo all'impresa Merco (settore agroalimentare) (GU 1993, L 55, pag. 54, punto VIII), e 20 gennaio 1993, 93/155/CEE, relativa ad un programma di aiuto tedesco (Renania-Palatinato) alla distillazione del vino (GU L 61, pag. 55, punto IV).

[40:](#) - Sentenza 17 settembre 1980, causa 730/79 (Racc. pag. 2671, punti 16 e 17).

[41:](#) - V., in particolare, decisioni della Commissione 10 luglio 1981, 81/626/CEE, concernente un regime di aiuti che il governo belga intende accordare a favore di investimenti effettuati da una società belga che promuove l'ammodernamento degli impianti di produzione delle gomme butiliche (GU L 229, pag. 12, punto V); 27 aprile 1983, 83/468/CEE, ai sensi dell'articolo 93, paragrafo 2, del Trattato CEE nei confronti di un progetto di aiuti nel settore tessile e dell'abbigliamento (impresa n. 111) (GU L 253, pag. 18, punto III); 12 gennaio 1993, 93/154/CEE, concernente un programma nazionale Aima relativo a un aiuto che l'Italia progetta di concedere all'ammasso privato di carote (GU L 61, pag. 52, punto VI), e 2 aprile 1997, 97/611/CE, relativa agli aiuti al settore ovino (aiuti promozionali) (GU L 248, pag. 20, punto VI).

[42:](#) - Keppenne, J.-P., citato alla nota 15 (punto 495).

[43:](#) - Decisione della Commissione 26 luglio 1988, 89/43/CEE, relativa agli aiuti concessi dal governo italiano a ENI-Lanerossi (GU 1989, L 16, pag. 52, punto VII).

[44:](#) - Decisione della Commissione 26 luglio 1995, 95/547/CE, recante autorizzazione sub condizione dell'aiuto accordato dalla Francia alla banca Crédit Lyonnais (GU L 308, pag. 92, punto

7.1), e comunicazione della Commissione, a norma dell'articolo 93, paragrafo 2 del Trattato CE, indirizzata agli altri Stati membri ed ai terzi interessati in merito all'aiuto che la Francia ha deciso di accordare al Crédit Lyonnais (GU 1996, C 390, pag. 7, punto 5.3, penultimo e ultimo periodo).

[45:](#) - In tal senso v. anche sentenza 5 ottobre 1999, causa C-251/97, Francia/Commissione (Racc. pag. I-6693, punti 17-20 e 38-48).

[46:](#) - Secondo l'espressione di Triantafyllou, D., citato alla nota 33 (pag. 32).

[47:](#) - Su questo punto v. anche le conclusioni da me presentate il 19 marzo 2002 nella presente causa (paragrafi 76-85).

[48:](#) - L'importanza di questo settore è sottolineata dal protocollo sul sistema di radiodiffusione pubblica negli Stati membri, allegato al Trattato di Amsterdam che modifica il Trattato sull'Unione europea, i Trattati che istituiscono le Comunità europee e alcuni atti connessi (GU 1997, C 340, pag. 109).

[49:](#) - Sentenza 22 marzo 1977, causa 78/76, Steinike und Weinlig (Racc. pag. 595, punti 9 e 10).

[50:](#) - V., in particolare, sentenze Philip Morris/Commissione, citata alla nota 40 (punto 24); Deufil/Commissione, citata alla nota 26 (punto 18); Boussac, citata alla nota 20 (punto 49); Tubemeuse, citata alla nota 18 (punto 56), e 15 giugno 1993, causa C-225/91, Matra/Commissione (Racc. pag. I-3203, punto 24).

[51:](#) - Waelbroeck, M., e Frignani, A., *Commentaire J. Megret, Le droit de la CE, volume 4, Concurrence*, éditions de l'université de Bruxelles, Bruxelles, 1997, 2^a ed. (punto 308).

[52:](#) - Citata alla nota 27 (punto 17).

[53:](#) - Per contro, essi rimangono competenti ad applicare detta disposizione nelle altre materie del Trattato, come il diritto della concorrenza o la libera prestazione di servizi (v., in particolare, sentenze 11 aprile 1989, causa 66/86, Ahmed Saeed Flugreisen e Silver Line Reisebüro, Racc. pag. 803, punti 55-57; 18 giugno 1991, causa C-260/89, ERT, Racc. pag. I-2925, punto 34; 19 maggio 1993, causa C-320/91, Corbeau, Racc. pag. I-2533, punto 20, e 27 aprile 1994, causa C-393/92, Almelo e a., Racc. pag. I-1477, punto 50).

[54:](#) - V., ad esempio, sentenza 8 novembre 2001, causa C-143/99, Adrian-Wien Pipeline e Wietersdorfer & Peggauer Zementwerke (Racc. pag. I-8365, punto 25).

[55:](#) - Causa C-332/98 (Racc. pag. I-4833, punti 27-32).

[56:](#) - Art. 11 del regolamento (CE) del Consiglio 22 marzo 1999, n. 659, recante modalità di applicazione dell'articolo 93 del Trattato CE (GU L 83, pag. 1).

57: - Per una descrizione più dettagliata di tali conseguenze, v. le mie conclusioni nella causa C-197/99 P, Belgio/Commissione, pendente (paragrafo 74 e riferimenti citati).

58: - Punti 27-30.

59: - Ibidem (punti 31 e 32). V. anche le considerazioni svolte dall'avvocato generale La Pergola in detta causa (paragrafi 22-24 delle conclusioni).

60: - Su questo punto v. anche Alexis, A., citato alla nota 6 (punto A).

61: - Sappiamo infatti che le misure statali, per rientrare nell'ambito di applicazione del divieto di cui all'art. 92, n. 1, del Trattato, devono favorire determinate imprese o attività economiche.

62: - Sentenze 19 gennaio 1994, causa C-364/92, SAT Fluggesellschaft (Racc. pag. I-43, punto 30), e 18 marzo 1997, causa C-343/95, Diego Calì e figli (Racc. pag. I-1547, punti 22 e 23).

63: - Sentenze 17 febbraio 1993, cause riunite C-159/91 e C-160/91, Poucet e Pistre (Racc. pag. I-637, punto 18), e 22 gennaio 2002, causa C-218/00, Cisl (Racc. pag. I-691, punto 46).

64: - Decisione della Commissione 25 aprile 2001, 2001/C 333/03, recante autorizzazione degli aiuti di Stato sulla base degli articoli 87 e 88 del Trattato CE (sovvenzioni pubbliche ai club sportivi professionali) (GU C 333, pag. 6). Il testo della decisione è disponibile all'indirizzo Internet <http://europa.eu.int/comm/secretariat.general/sgb/state.aids/industrie/n118-00.pdf>.

65: - V. comunicato stampa della Commissione IP/00/1509, del 21 dicembre 2000.

66: - Regolamento (CE) della Commissione 12 gennaio 2001, n. 69, relativo all'applicazione degli articoli 87 e 88 del Trattato CE agli aiuti d'importanza minore («de minimis») (GU L 10, pag. 30). Tuttavia, ai sensi dell'art. 1, sub a), detto regolamento non è applicabile al settore dei trasporti.

67: - V. sentenza 11 dicembre 1973, causa 120/73, Lorenz (Racc. pag. 1471, punto 4), e art. 4, n. 5, del regolamento n. 659/1999.

68: - Sentenza 15 febbraio 2001, causa C-99/98, Austria/Commissione (Racc. pag. I-1101, punti 73-76).

69: - Sentenza Lorenz, citata alla nota 67 (punto 4), e art. 4, n. 6, del regolamento n. 659/1999.

70: - Art. 4, n. 6, del regolamento n. 659/1999.

[71:](#) - Sentenza 30 giugno 1992, causa C-312/90, Spagna/Commissione (Racc. pag. I-4117, punto 18).

[72:](#) - Sentenza Banco Exterior de España, citata alla nota 27 (punto 20). Analogamente, una volta che la Commissione ha iniziato la procedura formale di esame, la sua decisione finale deve intervenire entro 18 mesi dall'avvio della procedura. Alla scadenza di tale termine, lo Stato membro può chiedere che la Commissione prenda una decisione in base alle informazioni in suo possesso (v. art. 7, nn. 6 e 7, del regolamento n. 659/1999).

[73:](#) - Sembra infatti che quando le autorità di uno Stato membro organizzano un servizio pubblico in un determinato settore (ad esempio, la distribuzione della posta, un collegamento aereo o un servizio di trasporto ferroviario), i termini necessari per organizzare il servizio in questione normalmente siano compatibili con quelli imposti alla Commissione per procedere all'esame di un aiuto.

[74:](#) - Ordinanza 13 luglio 1990, causa C-2/88 Imm., Zwartveld e a. (Racc. pag. I-3365, punto 17).

[75:](#) - Art. 1, lett. d), del regolamento n. 659/1999.

[76:](#) - Citata alla nota 4 (punto 26).

[77:](#) - V., ad esempio, regolamento (CE) del Consiglio 7 maggio 1998, n. 994, sull'applicazione degli articoli 92 e 93 del Trattato che istituisce la Comunità europea a determinate categorie di aiuti di stato orizzontali (GU L 142, pag. 1).

[78:](#) - Conclusioni della Presidenza, citate alla nota 4 (punto 26).

[79:](#) - Conclusioni della Presidenza, citate alla nota 4 (punto 42).

[80:](#) - Conclusioni della Presidenza, citate alla nota 4 (punto 54).

[81:](#) - Relazione della Commissione sui servizi di interesse generale all'attenzione del Consiglio europeo di Laeken, citata alla nota 4 (punti 28 e 29).

[82:](#) - Ibidem (punto 28).

[83:](#) - Relazione della Commissione del 16 giugno 2002 sullo stato dei lavori relativi alle linee direttrici in materia di aiuti di Stato legati ai servizi d'interesse economico generale, citata alla nota 4 (punti 10 e 16), e relazione della Commissione del 27 novembre 2002 sullo stato dei lavori relativi alle linee direttrici in materia di aiuti di Stato per i servizi d'interesse economico generale, citata alla nota 4 (punto 3).

[84:](#) - V. regolamento (CEE) del Consiglio 26 giugno 1969, n. 1191, 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 L 156, pag. 1), come modificato con regolamento (CEE) del Consiglio 20 giugno 1991, n. 1893 (GU L 169, pag. 1).

[85:](#) - Citata alla nota 3 (paragrafi 117-129).

[86:](#) - V., in particolare, sentenze 2 luglio 1974, causa 173/73, Italia/Commissione (Racc. pag. 709, punto 27); Deufil/Commissione, citata alla nota 26 (punto 8); 29 febbraio 1996, Belgio/Commissione, citata alla nota 22 (punto 79); 26 settembre 1996, causa C-241/94, Francia/Commissione (Racc. pag. I-4551, punto 20), e 12 dicembre 2002, causa C-5/01, Belgio/Commissione (Racc. pag. I-0000, punti 45 e 46).

[87:](#) - Sentenze 14 novembre 1984, causa 323/82, Intermills/Commissione (Racc. pag. 3809, punto 31); 10 luglio 1986, Belgio/Commissione, citata alla nota 18 (punto 13), e 10 luglio 1986, causa 40/85, Belgio/Commissione (Racc. pag. 2321, punto 12).

[88:](#) - Decisione della Commissione 9 marzo 1993, 93/349/CEE, concernente gli aiuti concessi dal governo del Regno Unito a British Aerospace per l'acquisto di Rover Group Holdings in aggiunta agli aiuti autorizzati con la decisione 89/58/CEE della Commissione che ne stabiliva l'importo massimo e le condizioni cui erano subordinati (GU L 143, pag. 7, punto IX).

[89:](#) - Sentenza Cityflyer Express/Commissione, citata alla nota 20 (punto 94).

[90:](#) - V. sentenze citate alla nota 86.

[91:](#) - Idem.

[92:](#) - Decisione della Commissione 31 luglio 1991, 92/11/CEE, relativa ad un aiuto erogato dal Derbyshire County Council a Toyota Motor Corporation, un'impresa che fabbrica autoveicoli (GU 1992, L 6, pag. 36, punto V).

[93:](#) - Così, alcune categorie di aiuti sono compatibili con il mercato comune solo qualora assumano una forma particolare [v., ad esempio, comunicazione della Commissione 97/C 238/02 - Orientamenti comunitari sugli aiuti di Stato per il salvataggio e la ristrutturazione di imprese in difficoltà (GU 1997, C 283, pag. 2, punto 3.1, primo trattino)].

[94:](#) - V. conclusioni dell'avvocato generale Jacobs nella causa GEMO, citata alla nota 3 (paragrafo 119).

[95:](#) - Ibidem (paragrafo 120).

[96:](#) - V. conclusioni dell'avvocato generale Jacobs nell'causa GEMO, citata alla nota 3 (paragrafo

129), e conclusioni dell'avvocato generale Stix-Hackl nella causa Enirisorse, citata alla nota 5 (paragrafo 157).

[97:](#) - In realtà, l'unico criterio concreto e «funzionale» che si possa adottare nell'ambito dell'approccio quid pro quo è l'esigenza di un contratto di servizio pubblico stipulato dopo una gara d'appalto. I diversi partecipanti tuttavia concordano nel riconoscere che tale esigenza è sproporzionata (v. anche conclusioni dell'avvocato generale Jacobs nella causa GEMO, citata alla nota 3, paragrafo 129, e dell'avvocato generale Stix-Hackl nella causa Enirisorse, citata alla nota 5, paragrafo 157). Occorre inoltre rammentare che, allo stato attuale, la direttiva del Consiglio 18 giugno 1992, 92/50/CEE, che coordina le procedure di aggiudicazione degli appalti pubblici di servizi (GU L 209, pag. 1), non si applica alle concessioni di servizio pubblico. E' quindi difficile imporre tassativamente siffatta esigenza nell'ambito delle norme del Trattato in materia di aiuti di Stato.

[98:](#) - Gli Stati membri potrebbero anche essere tentati di invocare l'approccio quid pro quo per giustificare la mancata notifica alla Commissione delle misure di finanziamento (v. in tal senso Rizza, C., citato alla nota 6, pag. 11).

[99:](#) - Conclusioni della Presidenza, citate alla nota 4 (punto 47 e allegato II).

[100:](#) - Conclusioni della Presidenza, citate alla nota 4 (punto 26).

[101:](#) - Conclusioni della Presidenza, citate alla nota 4 (punto 42).

[102:](#) - Relazione della Commissione del 16 giugno 2002 sullo stato dei lavori relativi alle linee direttrici in materia di aiuti di Stato legati ai servizi d'interesse economico generale, citata alla nota 4 (punti 10 e 16), e relazione della Commissione del 27 novembre 2002 sullo stato dei lavori relativi alle linee direttrici in materia di aiuti di Stato per i servizi d'interesse economico generale, citata alla nota 4 (punto 3).

[103:](#) - Su questo punto v. conclusioni dell'avvocato generale Jacobs nella causa C-136/00, Danner, decisa con sentenza 3 ottobre 2002 (Racc. pag. 0000, paragrafo 38).