Raccolta della giurisprudenza

SENTENZA DELLA CORTE (Decima Sezione)

16 gennaio 2025*

«Rinvio pregiudiziale – Recupero di un aiuto illegale e incompatibile – Regolamento (UE) 2015/1589 – Articolo 16 – Beneficiario di un aiuto individuale identificato nella decisione di recupero della Commissione europea – Esecuzione della decisione di recupero – Trasferimento dell'aiuto ad un'altra impresa successivamente alla decisione di recupero – Continuità economica – Valutazione – Autorità competente – Estensione dell'obbligo di recupero al beneficiario effettivo – Principio del contraddittorio – Articoli 41 e 47 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea»

Nella causa C-588/23,

avente ad oggetto la domanda di pronuncia pregiudiziale proposta alla Corte, ai sensi dell'articolo 267 TFUE, dal Tribunale amministrativo regionale della Campania (Italia), con ordinanza del 18 settembre 2023, pervenuta in cancelleria il 25 settembre 2023, nel procedimento

Scai Srl

contro

Regione Campania,

LA CORTE (Decima Sezione),

composta da D. Gratsias, presidente di sezione, I. Jarukaitis, presidente della Quarta Sezione, e Z. Csehi (relatore), giudice,

avvocato generale: A. Rantos

cancelliere: A. Calot Escobar

vista la fase scritta del procedimento,

considerate le osservazioni presentate:

– per la Scai Srl, da A. Raviele e L. Visone, avvocati;

– per il governo italiano, da G. Palmieri, in qualità di agente, assistita da S. Fiorentino, avvocato dello Stato;

* Lingua processuale: l'italiano.

– per la Commissione europea, da A. Steiblytė, B. Stromsky e F. Tomat, in qualità di agenti,

vista la decisione, adottata dopo aver sentito l'avvocato generale, di giudicare la causa senza conclusioni,

ha pronunciato la seguente

Sentenza

1 La domanda di pronuncia pregiudiziale verte sull'interpretazione degli articoli 108, 263 e 288 TFUE, degli articoli 41 e 47 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea (in prosieguo: la «Carta») nonché degli articoli 16 e 31 del regolamento (UE) 2015/1589 del Consiglio, del 13 luglio 2015, recante modalità di applicazione dell'articolo 108 [TFUE] (GU 2015, L 248, pag. 9).

2 Tale domanda è stata presentata nell'ambito di una controversia tra la Scai Srl e la Regione Campania (Italia) in merito all'obbligo imposto alla Scai di rimborsare l'importo corrispondente a un aiuto illegittimo e incompatibile con il mercato interno di cui aveva beneficiato inizialmente un'altra società.

Contesto normativo

Diritto dell'Unione

Regolamento 2015/1589

3 Il considerando 25 del regolamento 2015/1589 così recita:

«In caso di aiuti illegali non compatibili con il mercato interno occorrerebbe ripristinare la concorrenza effettiva. A tal fine, è necessario che l'aiuto, compresi gli interessi, venga recuperato senza indugio. È opportuno che il recupero avvenga nel rispetto delle procedure di legge nazionali. L'applicazione di tali procedure non dovrebbe impedire, facendo ostacolo ad un'esecuzione immediata ed effettiva della decisione della Commissione [europea], il ripristino della concorrenza effettiva. Per ottenere detto risultato, gli Stati membri dovrebbero adottare tutte le misure necessarie per garantire l'efficacia della decisione della Commissione».

4 Al capo II di tale regolamento, intitolato «Procedure relative agli aiuti notificati», l'articolo 9 di quest'ultimo, a sua volta intitolato «Decisioni della Commissione che concludono il procedimento d'indagine formale», al paragrafo 5 così dispone:

«La Commissione, se constata che l'aiuto notificato non è compatibile con il mercato interno, decide che all'aiuto in questione non può essere data esecuzione ("decisione negativa")».

5 Il capo III di detto regolamento, relativo alle procedure in materia di aiuti illegali, comprende, in particolare, gli articoli 16 e 17 di quest'ultimo.

6 L'articolo 16 del medesimo regolamento, intitolato «Recupero degli aiuti», dispone quanto segue:

«1. Nel caso di decisioni negative relative a casi di aiuti illegali la Commissione adotta una decisione con la quale impone allo Stato membro interessato di adottare tutte le misure necessarie per recuperare l'aiuto dal beneficiario ("decisione di recupero"). La Commissione non impone il recupero dell'aiuto qualora ciò sia in contrasto con un principio generale del diritto dell'Unione.

(...)

3. Fatta salva un'eventuale ordinanza della Corte di giustizia dell'Unione emanata ai sensi dell'articolo 278 TFUE, il recupero va effettuato senza indugio secondo le procedure previste dalla legge dello Stato membro interessato, a condizione che esse consentano l'esecuzione immediata ed effettiva della decisione della Commissione. A tal fine e in caso di procedimento dinanzi alle autorità giudiziarie nazionali, gli Stati membri interessati adottano tutte le misure necessarie disponibili nei rispettivi ordinamenti giuridici, comprese le misure provvisorie, fatto salvo il diritto dell'Unione».

7 L'articolo 31 del regolamento 2015/1589, intitolato «Destinatario delle decisioni», così dispone:

«1. Le decisioni adottate a norma dell'articolo 7, paragrafo 7, dell'articolo 8, paragrafi 1 e 2, e dell'articolo 9, paragrafo 9, sono indirizzate all'impresa o associazione di imprese interessata. La Commissione notifica la decisione al destinatario senza indugio e gli dà l'opportunità di indicarle quali informazioni ritiene debbano essere protette da segreto professionale.

2. Tutte le altre decisioni della Commissione adottate a norma dei capi II, III, V, VI e IX sono indirizzate allo Stato membro interessato. (...)».

8 Le disposizioni del regolamento 2015/1589 menzionate ai punti da 4 a 7 della presente sentenza sono state riprese da quelle contenute nel regolamento (CE) n. 659/1999 del Consiglio, del 22 marzo 1999, recante modalità di applicazione dell'articolo 108 [TFUE] (GU 1999, L 83, pag. 1), come modificato dal regolamento (UE) n. 734/2013 del Consiglio, del 22 luglio 2013 (GU 2013, L 204, pag. 15), che il regolamento 2015/1589 ha abrogato.

La comunicazione sul recupero

9 La sezione 4.3 della comunicazione della Commissione, del 23 luglio 2019, sul recupero degli aiuti di Stato illegali e incompatibili (GU 2019, C 247, pag. 1; in prosieguo: la «comunicazione sul recupero»), relativa all'«[i]ndividuazione dei beneficiari presso i quali l'aiuto deve essere recuperato», al punto 83 enuncia quanto segue:

«Gli aiuti illegali dichiarati incompatibili con il mercato interno devono essere recuperati presso i beneficiari che ne hanno tratto effettivamente vantaggio (...). Se i beneficiari dell'aiuto non sono identificati nella decisione di recupero, lo Stato membro interessato deve verificare la situazione individuale di ciascuna impresa interessata (...)».

10 La sezione 4.3.2 della comunicazione sul recupero, intitolata «Estensione dell'ordine di recupero; continuità economica», contiene il seguente passaggio:

«89. Se, nella fase di esecuzione della decisione di recupero, l'aiuto non può essere recuperato presso il beneficiario iniziale ed è stato trasferito a un'altra impresa, lo Stato membro dovrebbe estendere il recupero all'impresa che fruisce effettivamente del vantaggio a seguito del trasferimento delle attività e garantire che l'obbligo di recupero non sia eluso (...).

90. La Corte di giustizia ha introdotto una distinzione tra le due modalità per il trasferimento delle attività di un'impresa, vale a dire i) la vendita della totalità o di una parte dei suoi beni o attivi a seguito della quale l'attività non è più svolta dallo stesso soggetto giuridico ("accordo di cessione di beni" o "asset deal") e ii) la vendita delle azioni o quote, a seguito della quale l'impresa che ha beneficiato degli aiuti conserva la propria personalità giuridica e continua a svolgere la propria attività ("accordo di cessione di azioni o quote" o "share deal") (...).

4.3.2.1. Accordo di cessione di beni

91. Nei casi in cui il beneficiario di aiuti incompatibili costituisca una nuova società o trasferisca beni o attivi a un'altra impresa perché porti avanti una parte o la totalità delle sue attività, il proseguimento di tali attività può protrarre la distorsione della concorrenza causata dall'aiuto. Pertanto, la società di nuova costituzione o l'acquirente dei beni possono, ove continuino a godere di detto vantaggio, essere tenuti al rimborso dell'aiuto in questione.

92. Nell'ipotesi di un accordo di cessione di beni la Commissione valuta caso per caso, sulla base di una serie di criteri non cumulativi, se esista continuità economica tra le imprese. In particolare, la Commissione può prendere in considerazione i seguenti elementi: i) l'oggetto del trasferimento (attivi (...) e passivi, mantenimento della forza lavoro e/o del personale con ruoli direttivi); ii) il prezzo del trasferimento (...); iii) l'identità degli azionisti o dei proprietari dell'impresa acquirente e di quella cedente; iv) il momento del trasferimento (durante l'indagine preliminare ai sensi dell'articolo 4 del regolamento di procedura o l'indagine formale ai sensi dell'articolo 6 dello stesso regolamento, o dopo l'adozione della decisione di recupero); v) la logica economica dell'operazione (...)».

Diritto italiano

11 L'articolo 48 della legge n. 234 – Norme generali sulla partecipazione dell'Italia alla formazione e all'attuazione della normativa delle politiche dell'Unione europea, del 24 dicembre 2012 (GURI n. 3, del 4 gennaio 2013), nella versione applicabile ai fatti di causa (in prosieguo: la «legge n. 234/2012»), intitolato «Procedure di recupero», recita, ai suoi commi da 1 a 3:

«1. La società Equitalia Spa effettua la riscossione degli importi dovuti per effetto delle decisioni di recupero di cui all'articolo 16 del regolamento [2015/1589], a prescindere dalla forma dell'aiuto e dal soggetto che l'ha concesso.

2. A seguito della notifica di una decisione di recupero di cui al comma l, entro quarantacinque giorni dalla data di notifica, il Ministro competente per materia, con proprio decreto, individua, ove necessario, i soggetti tenuti alla restituzione dell'aiuto, accerta gli importi dovuti e determina le modalità e i termini del pagamento. Nel caso di più amministrazioni competenti, il Presidente

del Consiglio dei ministri nomina, con proprio decreto, entro quindici giorni dalla data di notifica della decisione di recupero, un commissario straordinario, da individuare all'interno delle amministrazioni che hanno concesso gli aiuti oggetto della decisione di recupero o di quelle territorialmente interessate dalle misure di aiuto, e definisce le modalità di attuazione della decisione di recupero di cui al comma 1. Il commissario straordinario, con proprio provvedimento, individua, entro quarantacinque giorni dal decreto di nomina, i soggetti tenuti alla restituzione dell'aiuto, accerta gli importi dovuti e determina le modalità e i termini del pagamento. Le amministrazioni che hanno concesso l'aiuto oggetto della procedura di recupero forniscono tempestivamente al commissario straordinario, su sua richiesta, i dati e ogni altro elemento necessario alla corretta esecuzione della decisione di recupero di cui al comma 1. Al commissario straordinario non spetta alcun compenso. Il commissario straordinario svolge le attività connesse all'incarico conferito con le risorse umane, finanziarie e strumentali delle amministrazioni competenti, previste a legislazione vigente. Il decreto del Ministro competente, il provvedimento del commissario straordinario e il provvedimento di cui al comma 3 costituiscono titoli esecutivi nei confronti degli obbligati.

3. Nei casi in cui l'ente competente è diverso dallo Stato, il provvedimento per l'individuazione dei soggetti tenuti alla restituzione dell'aiuto, l'accertamento degli importi dovuti e la determinazione delle modalità e dei termini del pagamento è adottato dalla regione, dalla provincia autonoma o dall'ente territoriale competente. Le attività di cui al comma 1 sono effettuate dal concessionario per la riscossione delle entrate dell'ente territoriale interessato».

Procedimento principale e questioni pregiudiziali

12 La Buonotourist era una società privata che gestiva servizi di trasporto pubblico locale sulla base di concessioni regionali e comunali.

13 Con decisione del 7 novembre 2012, il Consiglio di Stato (Italia) ha riconosciuto il diritto della Buonotourist di percepire una compensazione integrativa per la fornitura di servizi di trasporto di passeggeri con autobus sulla base di concessioni rilasciate dalla regione Campania, per gli anni dal 1996 al 2002, quantificata in EUR 1 111 572,00 più gli interessi.

14 Il 5 dicembre 2012 le autorità italiane hanno notificato alla Commissione, conformemente all'articolo 108, paragrafo 3, TFUE, un aiuto di Stato consistente nella concessione alla Buonotourist della compensazione integrativa di cui al punto precedente, in esecuzione della decisione del Consiglio di Stato del 7 novembre 2012. L'aiuto è stato versato alla Buonotourist dalla regione Campania il 21 dicembre 2012.

15 Con lettera del 20 febbraio 2014, la Commissione ha notificato alla Repubblica italiana la propria decisione di avviare il procedimento di indagine formale a norma dell'articolo 108, paragrafo 2, TFUE.

16 Il 19 gennaio 2015 la Commissione ha adottato la decisione (UE) 2015/1075, sull'aiuto di Stato SA.35843 (2014/C) (ex 2012/NN) cui l'Italia ha dato esecuzione – Compensazione integrativa per obblighi di servizio pubblico a favore di Buonotourist (GU 2015, L 179, pag. 128), con la quale essa ha constatato che la compensazione integrativa concessa alla Buonotourist, in esecuzione della decisione del Consiglio di Stato del 7 novembre 2012, costituiva un aiuto di Stato ai sensi dell'articolo 107, paragrafo 1, TFUE, incompatibile con il mercato interno, concesso a tale società

in violazione dell'articolo 108, paragrafo 3, TFUE, e ha ordinato alle autorità italiane il suo recupero presso quest'ultima (in prosieguo: la «decisione della Commissione del 19 gennaio 2015»).

17 La Buonotourist ha proposto dinanzi al Tribunale dell'Unione europea un ricorso diretto all'annullamento della decisione della Commissione del 19 gennaio 2015. Tale ricorso è stato respinto con sentenza dell'11 luglio 2018, Buonotourist/Commissione (T-185/15, EU:T:2018:430). L'impugnazione proposta dalla Buonotourist è stata respinta con sentenza della Corte del 4 marzo 2020, Buonotourist/Commissione (C-586/18 P, EU:C:2020:152).

18 In forza di un atto di scissione d'azienda intervenuto il 21 luglio 2011, la Buonotourist TPL è subentrata alla Buonotourist nel contratto di affidamento provvisorio relativo ad un'autolinea di trasporto regionale mediante autobus. In forza di un ulteriore atto di scissione d'azienda intervenuto il 21 ottobre 2013, la Autolinee Buonotourist TPL Srl è subentrata alla Buonotourist TPL nel medesimo contratto di affidamento provvisorio. In base a un contratto di affitto di ramo d'azienda concluso il 10 maggio 2019, cessato il 1º luglio 2021, la Autolinee Buonotourist TPL ha concesso in affitto alla Scai il ramo di attività comprendente, tra l'altro, i contratti di servizio, il personale e gli autobus per l'esercizio dei servizi minimi di trasporto pubblico locale. Al fine di proseguire il servizio di trasporto pubblico locale, la regione Campania ha affidato lo svolgimento del servizio all'AIR Campania, che essa detiene in parte. Tale società ha acquistato presso la Scai i mezzi necessari all'esecuzione del servizio.

19 La Buonotourist, la Buonotourist TPL e la Autolinee Buonotourist TPL sono state dichiarate fallite nel periodo 2018-2020.

20 Dopo aver tentato invano di recuperare l'aiuto di Stato oggetto della decisione della Commissione del 19 gennaio 2015 presso la Buonotourist, la Buonotourist TPL e la Autolinee Buonotourist TPL, la regione Campania ha ordinato alla Scai, con decreto del 7 febbraio 2023, di rimborsare tale aiuto, basandosi sull'esistenza di una continuità economica tra la Buonotourist e quest'ultima (in prosieguo: l'«ordine di recupero»).

21 La Scai ha proposto ricorso avverso l'ordine di recupero dinanzi al Tribunale amministrativo regionale della Campania (Italia), giudice del rinvio, facendo valere, in particolare, una violazione degli articoli 108, 109 e 288 TFUE, una violazione dell'articolo 48 della legge n. 234/2012, un eccesso di potere e una violazione della comunicazione sul recupero.

22 A sostegno del suo ricorso, la Scai ha sostenuto, anzitutto, che la regione Campania, avendo emesso l'ordine di recupero, aveva illegittimamente esercitato le competenze devolute alla Commissione. Infatti, mentre la decisione della Commissione del 19 gennaio 2015 era indirizzata, secondo la Scai, a destinatari precisi, vale a dire la Repubblica italiana e Buonotourist, la regione Campania ne avrebbe esteso l'ambito di applicazione, violando così l'articolo 288 TFUE e la comunicazione sul recupero.

23 La Scai ha aggiunto che, così facendo, l'ordine di recupero era stato adottato facendo riferimento ad un procedimento svoltosi dinanzi alla Commissione e al quale essa non aveva partecipato. Inoltre, essa ritiene di essere stata privata della tutela giurisdizionale effettiva, poiché non sarebbe stata legittimata ad adire il Tribunale con un ricorso contro la decisione della Commissione del 19 gennaio 2015, della quale non era destinataria. Essa sottolinea di non aver potuto pronunciarsi né sull'esistenza dell'aiuto di cui trattasi nel procedimento principale, né sulla compatibilità di quest'ultimo con il mercato interno, né sulla legittimità dell'estensione dell'ordine di recupero.

24 La Scai ha poi negato l'esistenza di una continuità economica tra essa stessa e la Autolinee Buonotourist TPL, poiché tale continuità non può essere dedotta, a suo avviso, dalla circostanza che quest'ultima società le aveva concesso in affitto un ramo di attività.

25 La Scai ha altresì contestato l'ipotesi di aver ottenuto, mediante il contratto di affitto, un vantaggio anticoncorrenziale, poiché non si sarebbe potuto constatare alcun acquisto di beni o di servizi a condizioni più favorevoli di quelle di mercato. In particolare, l'affitto di ramo d'azienda della Autolinee Buonotourist TPL, che era già terminato nel corso del 2021, sarebbe stato concluso per un canone congruo, tenuto conto dell'oggetto limitato del contratto di affitto, e, alla fine del contratto, la Scai non avrebbe conservato alcun bene materiale o immateriale del locatore.

26 A sua difesa, la regione Campania sostiene dinanzi al giudice del rinvio di essere competente ad adottare l'ordine di recupero nei confronti della ricorrente nel procedimento principale poiché esistevano indizi oggettivi e soggettivi che dimostravano l'esistenza di una continuità economica tra le società interessate precedentemente e la Scai, come risulterebbe dai suoi scambi con la Commissione. Infatti, la Scai avrebbe ottenuto, in forza del contratto di affitto, il diritto di utilizzare tutti gli attivi materiali e immateriali necessari all'esercizio dell'attività della società che aveva originariamente beneficiato dell'aiuto, nonché un diritto di opzione e di prelazione, che le assicurerebbero, a determinate condizioni, di essere preferita in caso di vendita della Autolinee Buonotourist TPL.

27 La Regione Campania ha precisato di essere competente a estendere la portata soggettiva della decisione della Commissione del 19 gennaio 2015 poiché dall'articolo 48, commi 2 e 3, della legge n. 234/2012 risulta che, a seguito di una decisione di recupero della Commissione, il Ministro competente in materia o l'ente territoriale competente individua, ove necessario, i soggetti tenuti alla restituzione dell'aiuto.

28 Il giudice del rinvio si interroga, in primo luogo, sulla conformità agli articoli 108 e 288 TFUE nonché al regolamento 2015/1589 di una normativa nazionale, come quella di cui trattasi nel procedimento principale, che consente alle autorità nazionali competenti, qualora la Commissione abbia individuato nella sua decisione di recupero l'impresa che deve rimborsare l'aiuto di cui trattasi, di estendere la qualità di beneficiario dell'aiuto di cui trattasi per il motivo che esiste una continuità economica tra tale impresa identificata nella decisione di recupero e l'impresa nei confronti della quale tale estensione è realizzata. Infatti, una siffatta normativa nazionale sconfinerebbe nelle competenze della Commissione quali previste dal diritto dell'Unione, poiché, nel caso in cui tale istituzione abbia indirizzato una decisione di recupero a un destinatario determinato, solo detta istituzione potrebbe decidere di un'eventuale estensione giustificata da una continuità economica.

29 Il giudice del rinvio aggiunge che, se l'adozione della decisione di estensione fosse lasciata alla competenza delle autorità nazionali, nel caso in cui il destinatario della decisione di recupero sia stato indicato individualmente dalla Commissione, tale possibilità andrebbe al di là della semplice esecuzione delle decisioni della Commissione, di modo che il giudice nazionale, al quale è demandato il controllo della legittimità dell'atto nazionale di recupero, verrebbe indirettamente a sindacare questioni che rientrano nella competenza esclusiva della Commissione.

30 Secondo il giudice del rinvio, le sentenze della Corte hanno finora riguardato il principio della continuità economica, ma non la questione di quale sia l'autorità competente a valutare l'esistenza di una siffatta continuità economica. Tuttavia, esso fa riferimento a talune decisioni adottate dalla Commissione che estendono l'ambito dei beneficiari a seguito di un trasferimento

di attivi e rileva, al riguardo, che tali decisioni dimostrano che, quando la continuità economica è dedotta, come nel caso di specie, da un accordo di cessione di attivi, la decisione di estensione corrispondente è sempre stata adottata dalla Commissione. Inoltre, il giudice del rinvio precisa di non chiedersi se la condizione della continuità economica sia soddisfatta nel caso di specie.

31 Il giudice del rinvio osserva che, nel caso di specie, il fatto che vi siano stati scambi tra l'autorità nazionale competente e la Commissione non significa che quest'ultima abbia esercitato il suo potere discrezionale, poiché tali scambi avrebbero assunto la forma non di atti vincolanti, bensì di semplici note redatte, per di più, in termini dubitativi e che rinviano alla necessità di ulteriori indagini fattuali.

32 In secondo luogo, il giudice del rinvio si interroga sulla conformità di una normativa come quella di cui trattasi nel procedimento principale alle garanzie procedurali previste dal diritto dell'Unione, in particolare al principio del contraddittorio e al rispetto dei diritti della difesa, sanciti a suo avviso dall'articolo 41 della Carta, nonché al diritto a una tutela giurisdizionale effettiva, sancito dall'articolo 47 di quest'ultima. Esso osserva che, la Scai ha sostenuto che, a causa del mancato rispetto delle competenze della Commissione, essa è stata privata delle garanzie procedurali, tanto per quanto riguarda la decisione iniziale della Commissione, quanto allorché essa stessa è stata oggetto dell'obbligo di recupero dell'aiuto, atteso che la sua unica interlocutrice è stata l'autorità nazionale. Il giudice del rinvio ritiene che la possibilità, per una parte nella situazione della Scai, di contestare dinanzi al giudice nazionale gli atti dell'autorità nazionale non sia sufficiente a garantire all'interessato il rispetto delle garanzie procedurali sancite dal diritto dell'Unione nonché una tutela giurisdizionale effettiva, dal momento che ciò implicherebbe di statuire sull'esistenza di una continuità economica, il che rientrerebbe nel potere discrezionale della sola Commissione.

33 Di conseguenza, il Tribunale amministrativo regionale della Campania (Italia) ha deciso di sospendere il procedimento e di sottoporre alla Corte le seguenti questioni pregiudiziali:

«1. Se gli articoli 108 TFUE, 288 TFUE e 16 e 31 del [regolamento 2015/1589] ostano ad una normativa nazionale, quale l'articolo 48 della legge [n. 234/2012], che consente all'Autorità nazionale, nella fase esecutiva del recupero, l'estensione del perimetro dei soggetti tenuti alla restituzione degli aiuti illegali, mediante una valutazione di continuità economica tra imprese, senza precludere tale potere quando la Commissione abbia già individuato i diretti destinatari, così escludendo la competenza della Commissione in materia di aiuti di Stato.

2. Se gli articoli 263 TFUE, 288 TFUE, 41 e 47 della carta di Nizza, 16 e 31 del [regolamento 2015/1589] ostano ad una normativa nazionale quale l'articolo 48 della legge [n. 234/2012], in materia di aiuti di Stato, nella parte in cui – nel prevedere che lo Stato, in sede di esecuzione di una decisione di recupero, individua ove necessario i soggetti tenuti alla restituzione – consente la attuazione della decisione anche nei confronti di un soggetto diverso dai destinatari della decisione e dotato di autonomia, il quale non abbia preso parte al procedimento davanti alla Commissione, non abbia avuto le garanzie del contraddittorio e, di conseguenza, non sia legittimato ad impugnare davanti al Tribunale UE la predetta decisione».

Sulle questioni pregiudiziali

34 Con le sue due questioni, che occorre esaminare congiuntamente, il giudice del rinvio chiede, in sostanza, se l'articolo 108 e l'articolo 288, quarto comma, TFUE, gli articoli 16 e 31 del regolamento 2015/1589, nonché gli articoli 41 e 47 della Carta, debbano essere interpretati nel senso che, nel caso in cui una decisione della Commissione ordini il recupero di un aiuto di Stato presso un beneficiario da essa identificato, essi ostano a una normativa nazionale in forza della quale le autorità nazionali competenti, nell'ambito del loro compito di esecuzione di tale decisione, possono ordinare il recupero di tale aiuto presso un'altra impresa in ragione dell'esistenza di una continuità economica tra quest'ultima e il beneficiario dell'aiuto identificato in detta decisione.

35 In primo luogo, occorre rilevare che l'articolo 288, quarto comma, TFUE prevede che una decisione «è obbligatoria in tutti i suoi elementi» e che, se «designa i destinatari», essa è obbligatoria solo per questi ultimi.

36 Inoltre, dall'articolo 31 del regolamento 2015/1589 discende che le decisioni che constatano l'incompatibilità dell'aiuto notificato con il mercato interno («decisioni negative»), adottate in forza dell'articolo 9, paragrafo 5, di tale regolamento, nonché le decisioni che dispongono il recupero dell'aiuto, adottate ai sensi dell'articolo 16 di detto regolamento, sono indirizzate allo Stato membro interessato, circostanza che risulta altresì dalla giurisprudenza della Corte (v., in tal senso, sentenza del 24 settembre 2002, Falck e Acciaierie di Bolzano/Commissione, C-74/00 P e C-75/00 P, EU:C:2002:524, punti da 81 a 83).

37 Dalle considerazioni che precedono risulta che, nel caso di specie, la decisione della Commissione del 19 gennaio 2015 ha come unico destinatario la Repubblica italiana e che la Buonotourist, designata in tale decisione come beneficiaria dell'aiuto di Stato di cui trattasi, non è destinataria di tale decisione.

38 In secondo luogo, occorre ricordare che, secondo una giurisprudenza costante, lo Stato membro destinatario di una decisione che gli impone di recuperare aiuti illegittimi è tenuto, ai sensi dell'articolo 288 TFUE, ad adottare ogni misura idonea ad assicurare l'esecuzione di tale decisione [sentenza del 15 settembre 2022, Fossil (Gibraltar), C-705/20, EU:C:2022:680, punto 39 e giurisprudenza ivi citata].

39 A tal riguardo, dal considerando 25 e dall'articolo 16, paragrafo 3, prima frase, del regolamento 2015/1589 risulta che il recupero di un aiuto va effettuato senza indugio secondo le procedure previste dalla legge dello Stato membro interessato, a condizione che esse consentano l'esecuzione immediata ed effettiva della decisione della Commissione. A tal fine, gli Stati membri interessati, ai sensi dell'articolo 16, paragrafo 3, ultima frase, del suddetto regolamento, adottano tutte le misure previste dai rispettivi ordinamenti giuridici, comprese quelle provvisorie, fatto salvo il diritto dell'Unione (v., in tal senso, sentenze del 20 maggio 2010, Scott e Kimberly Clark, C-210/09, EU:C:2010:294, punto 28, nonché dell'11 settembre 2014, Commissione/Germania, C-527/12, EU:C:2014:2193, punto 38). Lo Stato membro deve giungere ad un effettivo recupero delle somme dovute (sentenza del 5 maggio 2011, Commissione/Italia, C-305/09, EU:C:2011:274, punto 27).

40 Inoltre, secondo la giurisprudenza della Corte, poiché il principale obiettivo perseguito dal rimborso di un aiuto di Stato illegittimamente versato è l'eliminazione della distorsione della concorrenza causata dal vantaggio concorrenziale procurato dall'aiuto illegittimo, un siffatto

aiuto deve essere recuperato presso la società che prosegue l'attività economica dell'impresa che ha beneficiato di tale aiuto qualora sia dimostrato che tale società conserva il godimento effettivo del vantaggio concorrenziale connesso al beneficio di detto aiuto (sentenza del 7 marzo 2018, SNCF Mobilités/Commissione, C-127/16 P, EU:C:2018:165, punti 104 e 106 e giurisprudenza ivi citata). Ciò è peraltro ricordato dal punto 83, prima frase, della comunicazione sul recupero.

41 Le considerazioni esposte ai punti da 38 a 40 della presente sentenza ostano quindi a un'interpretazione dell'articolo 288 TFUE, nel senso che gli Stati membri sarebbero tenuti a recuperare un aiuto di Stato dichiarato illegittimo e incompatibile da una decisione della Commissione unicamente presso il beneficiario dell'aiuto in questione designato in tale decisione.

42 Infatti, per quanto riguarda una decisione di recupero che identifica con precisione, come nel caso di specie, il beneficiario di un aiuto individuale, occorre rilevare che tale identificazione corrisponde soltanto, come sottolineato dalla Commissione nelle sue osservazioni, a una valutazione della situazione effettuata al momento dell'adozione di tale decisione, in funzione delle informazioni di cui tale istituzione dispone in quel preciso momento.

43 Pertanto, detta identificazione fa parte dell'identificazione dell'aiuto oggetto della decisione della Commissione. Di conseguenza, quest'ultima decisione non può essere interpretata nel senso che impedisce allo Stato membro interessato di recuperare l'aiuto di cui trattasi presso un'altra impresa qualora, conformemente alla giurisprudenza citata al punto 40 della presente sentenza, tale altra impresa prosegua l'attività economica del beneficiario dell'aiuto e conservi il godimento effettivo del vantaggio concorrenziale connesso al beneficio dell'aiuto.

44 Infatti, può verificarsi che il vantaggio concorrenziale legato al beneficio di un aiuto individuale sia trasferito ad un'altra impresa successivamente all'adozione della decisione di recupero da parte della Commissione, ad esempio in occasione di una cessione di beni, come ricordano i punti da 89 a 92 della comunicazione sul recupero.

45 Nel caso di un trasferimento di attivi, la continuità economica tra le società parti del trasferimento deve essere valutata in funzione dell'oggetto del trasferimento – ossia gli attivi e i passivi, la forza lavoro mantenuta, gli attivi aggregati –, del prezzo del trasferimento, dell'identità degli azionisti o dei proprietari dell'impresa acquirente e dell'impresa di origine, del momento in cui il trasferimento è realizzato – ossia dopo l'inizio dell'indagine, l'avvio del procedimento o la decisione finale – o anche della logica economica dell'operazione (sentenza del 7 marzo 2018, SNCF Mobilités/Commissione, C-127/16 P, EU:C:2018:165, punto 108 e giurisprudenza ivi citata).

46 Di conseguenza, nell'ambito del loro compito di recupero dell'aiuto e al fine di garantire la piena efficacia di una decisione di recupero della Commissione che identifica con precisione il beneficiario dell'aiuto nonché di eliminare effettivamente la distorsione della concorrenza causata dal vantaggio concorrenziale legato alla percezione dell'aiuto, le autorità e i giudici nazionali sono tenuti a identificare un'impresa diversa da quella identificata in tale decisione di recupero, nell'ipotesi in cui il vantaggio connesso all'aiuto di cui trattasi sia stato effettivamente trasferito a tale altra impresa, successivamente all'adozione di detta decisione di recupero.

47 L'esistenza di tale obbligo a carico delle autorità nazionali è confermato dalla giurisprudenza costante della Corte, la quale ricorda che i giudici nazionali e la Commissione svolgono ruoli complementari e distinti (sentenza del 7 dicembre 2023, RegioJet e STUDENT AGENCY, C-700/22, EU:C:2023:960, punto 13), e che i giudici nazionali, in materia di aiuti di Stato,

possono essere investiti di controversie che li obbligano ad interpretare e ad applicare la nozione di «aiuto», di cui all'articolo 107, paragrafo 1, TFUE, ma non sono competenti a statuire sulla compatibilità di un aiuto di Stato con il mercato interno, poiché quest'ultima valutazione rientra nella competenza esclusiva della Commissione, che agisce sotto il controllo del giudice dell'Unione (v., in tal senso, sentenza del 4 marzo 2020, Buonotourist/Commissione, C-586/18 P, EU:C:2020:152, punto 90 e giurisprudenza ivi citata).

48 Quanto ai dubbi del giudice del rinvio sulla natura decisionale o meno delle note e delle istruzioni informali fornite dai servizi della Commissione alle autorità nazionali per effettuare l'analisi della continuità economica, la Corte ha dichiarato che siffatte prese di posizione non rientrano tra gli atti che possono essere adottati sulla base del regolamento 2015/1589 e non possono essere considerate vincolanti per il giudice nazionale. Infatti, nella misura in cui gli elementi contenuti nelle suddette prese di posizione, nonché nei pareri della Commissione eventualmente richiesti dal giudice nazionale, mirano a facilitare la realizzazione del compito delle autorità nazionali nell'ambito dell'esecuzione immediata ed effettiva della decisione di recupero, e considerato il principio di leale cooperazione, il giudice nazionale deve tenerne conto come elemento di valutazione nell'ambito della controversia di cui è investito e motivare la propria decisione alla luce dell'insieme del contenuto del fascicolo che è stato sottoposto alla sua attenzione (v., in tal senso, sentenza del 13 febbraio 2014, Mediaset, C-69/13, EU:C:2014:71, punti 26, 28 e 31).

49 In terzo luogo, alla luce delle indicazioni del giudice del rinvio, riassunte al punto 32 della presente sentenza, occorre, per quanto riguarda gli articoli 41 e 47 della Carta, distinguere tra, da un lato, la possibilità, per un'impresa che si trova in una situazione come quella della ricorrente nel procedimento principale, di partecipare al procedimento di esame di un aiuto di Stato da parte della Commissione e, se del caso, di contestare la decisione di quest'ultima che dichiara tale aiuto illegittimo e incompatibile e, dall'altro lato, la possibilità, per tale impresa, di partecipare al procedimento dinanzi ad un'autorità nazionale idoneo a sfociare in una decisione che constati l'esistenza di una continuità economica tra detta impresa e il beneficiario dell'aiuto identificato nella decisione della Commissione e che obblighi la stessa impresa a restituire l'aiuto di cui trattasi, nonché, se del caso, la possibilità di contestare tale decisione nazionale.

50 *In primis*, per quanto riguarda il procedimento dinanzi alla Commissione, occorre osservare che il procedimento di controllo degli aiuti di Stato è, tenuto conto della sua economia generale, un procedimento avviato nei confronti dello Stato membro responsabile, alla luce dei suoi obblighi ai sensi del diritto dell'Unione, della concessione dell'aiuto. In tale procedimento, le parti interessate diverse dallo Stato membro considerato non possono pretendere direttamente un contraddittorio con la Commissione, quale quello previsto in favore di detto Stato membro. Detto procedimento non è un procedimento avviato contro il beneficiario o i beneficiari degli aiuti che implicherebbe che quest'ultimo o questi ultimi possano far valere diritti di estensione pari a quella dei diritti della difesa in quanto tali (v., in tal senso, sentenza dell'11 marzo 2020, Commissione/Gmina Miasto Gdynia e Port Lotniczy Gdynia Kosakowo, C-56/18 P, EU:C:2020:192, punti da 73 a 75).

51 Per quanto riguarda l'ipotesi in cui il beneficiario effettivo di un aiuto, designato come tale in un atto nazionale di recupero a causa dell'esistenza di una continuità economica con il beneficiario precedente, non sarebbe stato legittimato a proporre un ricorso di annullamento ai sensi dell'articolo 263 TFUE contro la decisione della Commissione che dichiara tale aiuto illegittimo e incompatibile e ne ordina il recupero, occorre osservare che a un siffatto beneficiario effettivo è tuttavia garantita una tutela giurisdizionale da parte del diritto dell'Unione.

52 Infatti, dalla giurisprudenza della Corte risulta che il controllo, da parte del giudice nazionale, di un atto nazionale diretto al recupero di un aiuto di Stato illegittimo e incompatibile deve essere considerato come la mera emanazione del diritto a una tutela giurisdizionale effettiva sancito dall'articolo 47 della Carta (v., in tal senso, sentenza del 20 maggio 2010, Scott e Kimberly Clark, C-210/09, EU:C:2010:294, punto 25 e giurisprudenza ivi citata).

53 In tale contesto, il beneficiario effettivo può altresì contestare dinanzi al giudice nazionale la validità della decisione della Commissione che ha dichiarato l'aiuto illegittimo e incompatibile, qualora tale beneficiario effettivo non fosse senz'altro legittimato a proporre un ricorso diretto, ai sensi dell'articolo 263 TFUE, avverso tale decisione (v., in tal senso, sentenze del 17 febbraio 2011, Bolton Alimentari, C-494/09, EU:C:2011:87, punti 22 e 23 nonché giurisprudenza ivi citata, e del 25 luglio 2018, Georgsmarienhütte e a., C-135/16, EU:C:2018:582, punto 17 e giurisprudenza ivi citata). È vero che il giudice nazionale non è competente a constatare esso stesso l'invalidità di una siffatta decisione, dato che la Corte è la sola competente a dichiarare l'invalidità degli atti dell'Unione (v., in tal senso, sentenza del 18 luglio 2007, Lucchini, C-119/05, EU:C:2007:434, punto 53 e giurisprudenza ivi citata). Tuttavia, qualora un giudice nazionale ritenga che uno o più motivi di invalidità di un atto dell'Unione dedotti dalle parti o, eventualmente, sollevati d'ufficio, siano fondati, esso deve sospendere il procedimento e sottoporre alla Corte un procedimento di rinvio pregiudiziale per accertamento di validità, essendo quest'ultima la sola competente a dichiarare l'invalidità di un atto dell'Unione (sentenza del 3 ottobre 2013, Inuit Tapiriit Kanatami e a./Parlamento e Consiglio, C-583/11 P, EU:C:2013:625, punto 96 e giurisprudenza ivi citata).

54 *In secundis*, per quanto riguarda il rispetto dei diritti del beneficiario effettivo di un aiuto nell'ambito di un procedimento dinanzi a un'autorità nazionale che può sfociare in una decisione che constata l'esistenza di una continuità economica e ordina il recupero dell'aiuto presso tale beneficiario effettivo, occorre anzitutto osservare che, come risulta dal punto 32 della presente sentenza, il giudice del rinvio parte dalla premessa secondo cui la constatazione dell'esistenza di una continuità economica rientra nel solo potere discrezionale della Commissione. Orbene, dai punti 41 e 43 di tale sentenza risulta che tale premessa è errata.

55 In ogni caso, se è vero che dal tenore letterale dell'articolo 41 della Carta risulta che quest'ultimo non è rivolto agli Stati membri (sentenza del 17 luglio 2014, YS e a., C-141/12 e C-372/12, EU:C:2014:2081, punto 67), resta il fatto che, secondo la giurisprudenza della Corte, l'obbligo di rispettare i diritti della difesa dei destinatari di decisioni che incidono sensibilmente sui loro interessi grava anche, in linea di principio, sulle amministrazioni degli Stati membri quando esse adottano misure che rientrano nell'ambito di applicazione del diritto dell'Unione (sentenza del 10 settembre 2013, G. e R., C-383/13 PPU, EU:C:2013:533, punto 35). Spetta pertanto all'autorità nazionale che intende adottare una decisione di recupero di un aiuto dichiarato illegittimo presso il beneficiario effettivo di tale aiuto garantire il rispetto dei diritti della difesa di quest'ultimo.

56 Inoltre, dal punto 52 della presente sentenza risulta che il beneficiario effettivo dell'aiuto deve disporre della possibilità di far controllare una siffatta decisione da un giudice nazionale il quale, qualora nutra dubbi in merito all'interpretazione del diritto dell'Unione, può o, a seconda dei casi, deve adire la Corte con un procedimento di rinvio pregiudiziale, conformemente all'articolo 267 TFUE.

57 Alla luce di quanto precede, occorre rispondere alle questioni sollevate dichiarando che l'articolo 108 e l'articolo 288, quarto comma, TFUE, gli articoli 16 e 31 del regolamento 2015/1589, nonché gli articoli 41 e 47 della Carta, devono essere interpretati nel senso che, nel

caso in cui una decisione della Commissione ordini il recupero di un aiuto di Stato presso un beneficiario da essa identificato, essi non ostano a una normativa nazionale in forza della quale le autorità nazionali competenti, nell'ambito del loro compito di esecuzione di tale decisione, possono ordinare il recupero di tale aiuto presso un'altra impresa in ragione dell'esistenza di una continuità economica tra quest'ultima e il beneficiario dell'aiuto identificato in detta decisione.

Sulle spese

58 Nei confronti delle parti nel procedimento principale la presente causa costituisce un incidente sollevato dinanzi al giudice nazionale, cui spetta quindi statuire sulle spese. Le spese sostenute da altri soggetti per presentare osservazioni alla Corte non possono dar luogo a rifusione.

Per questi motivi, la Corte (Decima Sezione) dichiara:

L'articolo 108 e l'articolo 288, quarto comma, TFUE, gli articoli 16 e 31 del regolamento (UE) 2015/1589 del Consiglio, del 13 luglio 2015, recante modalità di applicazione dell'articolo 108 [TFUE], nonché gli articoli 41 e 47 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea,

devono essere interpretati nel senso che:

nel caso in cui una decisione della Commissione europea ordini il recupero di un aiuto di Stato presso un beneficiario da essa identificato, essi non ostano a una normativa nazionale in forza della quale le autorità nazionali competenti, nell'ambito del loro compito di esecuzione di tale decisione, possono ordinare il recupero di tale aiuto presso un'altra impresa in ragione dell'esistenza di una continuità economica tra quest'ultima e il beneficiario dell'aiuto identificato in detta decisione.

Gratsias Jarukaitis Csehi

Così deciso e pronunciato a Lussemburgo il 16 gennaio 2025.

Il cancelliere
A. Calot Escobar

Il presidente
K. Lenaerts