Raccolta della giurisprudenza

SENTENZA DELLA CORTE (Grande Sezione)

6 ottobre 2015*

«Impugnazione — Concorrenza — Aiuti di Stato — Aiuti concessi dalle autorità danesi all'impresa pubblica Danske Statsbaner (DSB) — Contratti di servizio pubblico per la prestazione di servizi di trasporto ferroviario di passeggeri fra Copenaghen (Danimarca) e Ystad (Svezia) — Decisione che dichiara l'aiuto compatibile con il mercato interno subordinatamente al rispetto di alcune condizioni — Applicazione nel tempo delle norme di diritto sostanziale»

Nella causa C-303/13 P,

avente ad oggetto l'impugnazione, ai sensi dell'articolo 56 dello Statuto della Corte di giustizia dell'Unione europea, proposta il 3 giugno 2013,

Commissione europea, rappresentata da L. Armati e T. Maxian Rusche, in qualità di agenti, con domicilio eletto in Lussemburgo,

ricorrente,

procedimento in cui le altre parti sono:

Jørgen Andersen, residente in Ballerup (Danimarca), rappresentato da J. Rivas Andrés, G. van de Walle de Ghelcke e M. Nissen, avocats,

ricorrente in primo grado,

sostenuto da:

Dansk Tog, con sede in Copenaghen, rappresentata da J. Rivas Andrés, G. van de Walle de Ghelcke e M. Nissen, avocats,

interveniente in sede d'impugnazione,

Regno di Danimarca, rappresentato da C. Thorning e V. Pasternak Jørgensen, in qualità di agenti, assistiti da R. Holdgaard, advokat,

Danske Statsbaner SV (DSB), con sede in Copenaghen, rappresentata da M. Honoré, advokat,

intervenienti in primo grado,

* Lingua processuale: l'inglese.

LA CORTE (Grande Sezione),

composta da V. Skouris, presidente, K. Lenaerts, vicepresidente, A. Tizzano, L. Bay Larsen, T. von Danwitz, presidenti di sezione, A. Rosas, A. Arabadjiev (relatore), C. Toader, M. Safjan, D. Šváby, M. Berger, A. Prechal, E. Jarašiūnas, C.G. Fernlund e C. Lycourgos, giudici,

avvocato generale: M. Wathelet

cancelliere: C. Strömholm, amministratore

vista la fase scritta del procedimento e in seguito all'udienza del 10 marzo 2015,

sentite le conclusioni dell'avvocato generale, presentate all'udienza del 21 maggio 2015,

ha pronunciato la seguente

Sentenza

1 Con la sua impugnazione, la Commissione europea chiede l'annullamento della sentenza del Tribunale dell'Unione europea Andersen/Commissione (T-92/11, EU:T:2013:143; in prosieguo: la «sentenza impugnata»), con la quale quest'ultimo ha parzialmente annullato la decisione 2011/3/UE della Commissione, del 24 febbraio 2010, concernente i contratti di servizio di trasporto pubblico tra il ministero dei Trasporti danese e la Danske Statsbaner [aiuto C 41/08 (ex NN 35/08)] (GU 2011, L 7, pag. 1; in prosieguo: la «decisione controversa»).

2 Con le loro rispettive impugnazioni incidentali, anche la Danske Statsbaner SV (DSB) (in prosieguo: la «DSB») e il Regno di Danimarca chiedono l'annullamento della sentenza impugnata.

Contesto normativo

Il regolamento (CEE) n. 1191/69

3 Ai sensi dell'articolo 5 del regolamento (CEE) n. 1191/69 del Consiglio, del 26 giugno 1969, relativo all'azione degli Stati membri in materia di obblighi inerenti alla nozione di pubblico servizio nel settore dei trasporti per ferrovia, su strada e per via navigabile (GU L 156, pag. 1), come modificato dal regolamento (CEE) n. 1893/91 del Consiglio, del 20 giugno 1991 (GU L 169, pag. 1; in prosieguo: il «regolamento n. 1191/69»):

«1. Un obbligo di esercizio o di trasporto comporta svantaggi economici se la diminuzione delle spese che potrebbe essere realizzata con la soppressione totale o parziale di tale obbligo riguardo a una prestazione o ad un complesso di prestazioni soggette a tale obbligo, è superiore alla diminuzione degli introiti risultante da detta soppressione.

(...)

2. L'obbligo tariffario comporta svantaggi economici quando la differenza fra gli introiti e gli oneri del traffico soggetto all'obbligo è inferiore alla differenza fra gli introiti e gli oneri del traffico risultante da una gestione commerciale che tenga conto dei costi delle prestazioni soggette a detto obbligo nonché della situazione del mercato».

4 L'articolo 14, paragrafi 1 e 2, di tale regolamento recita:

«1. Per "contratto di servizio pubblico" s'intende un contratto concluso fra le autorità competenti di uno Stato membro e un'impresa di trasporto allo scopo di fornire alla collettività servizi di trasporto sufficienti.

In particolare il contratto di servizio pubblico può comprendere:

— servizi di trasporto conformi a determinate norme di continuità, regolarità, capacità e qualità;

— servizi di trasporto complementari;

— servizi di trasporto a determinate tariffe e condizioni, in particolare per talune categorie di passeggeri o per taluni percorsi;

— adeguamenti dei servizi alle reali esigenze.

2. Il contratto di servizio pubblico comprende tra l'altro i seguenti punti:

a) le caratteristiche dei servizi offerti, segnatamente le norme di continuità, regolarità, capacità e qualità;

b) il prezzo delle prestazioni che formano oggetto del contratto, che si aggiunge alle entrate tariffarie o comprende dette entrate, come pure le modalità delle relazioni finanziarie tra le due parti;

c) le norme relative alle clausole addizionali e alle modifiche del contratto, segnatamente per tener conto dei mutamenti imprevedibili;

d) il periodo di validità del contratto;

e) le sanzioni in caso di mancata osservanza del contratto».

5 L'articolo 17, paragrafo 2, primo comma, del suddetto regolamento così prevede:

«Le compensazioni risultanti dall'applicazione del presente regolamento sono dispensate dalla procedura di informazione preventiva di cui all'articolo 93, paragrafo 3, del [Trattato CEE]».

Il regolamento (CE) n. 1370/2007

6 L'articolo 4, paragrafi da 1 a 3, del regolamento (CE) n. 1370/2007 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 23 ottobre 2007, relativo ai servizi pubblici di trasporto di passeggeri su strada e per ferrovia e che abroga i regolamenti del Consiglio (CEE) n. 1191/69 e (CEE) n. 1107/70 (GU L 315, pag. 1), prevede segnatamente quanto segue:

«1. I contratti di servizio pubblico e le norme generali:

a) definiscono con chiarezza gli obblighi di servizio pubblico che l'operatore del servizio pubblico deve assolvere e le zone geografiche interessate;

b) stabiliscono in anticipo, in modo obiettivo e trasparente:

i) i parametri in base ai quali deve essere calcolata l'eventuale compensazione; e

ii) la natura e la portata degli eventuali diritti di esclusiva concessi;

in modo da impedire una compensazione eccessiva. Nel caso di contratti di servizio pubblico aggiudicati a norma dell'articolo 5, paragrafi 2, 4, 5 e 6, tali parametri sono determinati in modo tale che la compensazione corrisposta non possa superare l'importo necessario per coprire l'effetto finanziario netto sui costi sostenuti e sui ricavi originati dall'assolvimento dell'obbligo di servizio pubblico, tenendo conto dei relativi ricavi trattenuti dall'operatore del servizio pubblico, nonché di un profitto ragionevole;

c) definiscono le modalità di ripartizione dei costi connessi alla fornitura di servizi. Tali costi possono comprendere, in particolare, le spese per il personale, per l'energia, gli oneri per le infrastrutture, la manutenzione e la riparazione dei veicoli adibiti al trasporto pubblico, del materiale rotabile e delle installazioni necessarie per l'esercizio dei servizi di trasporto di passeggeri, i costi fissi e un rendimento adeguato del capitale.

2. I contratti di servizio pubblico e le norme generali definiscono le modalità di ripartizione dei ricavi derivanti dalla vendita dei titoli di viaggio che possono essere trattenuti dall'operatore del servizio pubblico, riversati all'autorità competente o ripartiti fra di loro.

3. I contratti di servizio pubblico sono conclusi per una durata determinata non superiore (...) a 15 anni per i servizi di trasporto di passeggeri per ferrovia o altri modi di trasporto su rotaia».

7 L'articolo 5, paragrafi 1, 3 e 6, di tale regolamento precisa:

«1. I contratti di servizio pubblico sono aggiudicati conformemente alle norme previste nel presente regolamento. (…)

(…)

3. L'autorità competente che si rivolge a un terzo diverso da un operatore interno aggiudica i contratti di servizio pubblico mediante una procedura di gara, ad esclusione dei casi contemplati nei paragrafi (...) e 6. La procedura di gara è equa, aperta a tutti gli operatori e rispetta i principi di trasparenza e di non discriminazione. Dopo la presentazione delle offerte e un'eventuale preselezione, il procedimento può dar luogo a negoziati, nel rispetto dei suddetti principi, allo scopo di determinare il modo migliore per soddisfare requisiti elementari o complessi.

(…)

6. A meno che non sia vietato dalla legislazione nazionale, le autorità competenti hanno facoltà di aggiudicare direttamente i contratti di servizio pubblico di trasporto per ferrovia, fatta eccezione per altri modi di trasporto su rotaia quali metropolitana o tram. In deroga all'articolo 4, paragrafo 3, la durata di tali contratti non è superiore a dieci anni (…)».

8 L'articolo 6 dello stesso regolamento così dispone:

«1. Tutte le compensazioni connesse a una norma generale o a un contratto di servizio pubblico sono conformi alle disposizioni di cui all'articolo 4, indipendentemente dalle modalità di aggiudicazione del contratto. Tutte le compensazioni di qualsiasi natura connesse a un contratto di servizio pubblico aggiudicato direttamente a norma dell'articolo 5, paragrafi (...) o 6, o connesse a una norma generale sono inoltre conformi alle disposizioni dell'allegato.

2. Su richiesta scritta della Commissione, gli Stati membri le trasmettono, entro tre mesi o entro un termine più lungo fissato nella richiesta stessa, tutte le informazioni che la Commissione reputa necessarie per stabilire se le compensazioni erogate siano compatibili con il presente regolamento».

9 L'articolo 8 del citato regolamento, intitolato «Transizione», ai paragrafi 2 e 3, prevede quanto segue:

«2. Fatto salvo il paragrafo 3, l'aggiudicazione di contratti di servizio pubblico di trasporto per ferrovia o su strada si conforma all'articolo 5 a decorrere dal 3 dicembre 2019. Durante tale periodo transitorio gli Stati membri adottano misure per conformarsi gradualmente all'articolo 5, al fine di evitare gravi problemi strutturali, in particolare per quanto riguarda la capacità di trasporto.

Entro i sei mesi successivi alla prima metà del periodo transitorio gli Stati membri presentano alla Commissione una relazione sullo stato dei lavori, ponendo l'accento sull'attuazione dell'aggiudicazione graduale di contratti di servizio pubblico conformemente all'articolo 5. Sulla scorta delle relazioni degli Stati membri, la Commissione può proporre loro misure appropriate.

3. Ai fini dell'applicazione del paragrafo 2, non si tiene conto dei contratti di servizio pubblico aggiudicati conformemente al diritto comunitario e nazionale:

a) prima del 26 luglio 2000, in base a un'equa procedura di gara;

b) prima del 26 luglio 2000, in base a una procedura diversa da un'equa procedura di gara;

c) a decorrere dal 26 luglio 2000 e anteriormente al 3 dicembre 2009, in base a un'equa procedura di gara;

d) a decorrere dal 26 luglio 2000 e anteriormente al 3 dicembre 2009 in base a una procedura diversa da un'equa procedura di gara.

I contratti di cui alla lettera a) possono restare in vigore fino alla loro scadenza. I contratti di cui alle lettere b) e c) possono restare in vigore fino alla loro scadenza, ma per non più di 30 anni. I contratti di cui alla lettera d) possono restare in vigore fino alla loro scadenza, purché abbiano durata limitata comparabile a quelle di cui all'articolo 4.

I contratti di servizio pubblico possono restare in vigore fino alla loro scadenza qualora la loro risoluzione comporti indebite conseguenze giuridiche o economiche e a condizione che la Commissione abbia dato il suo assenso».

10 Conformemente all'articolo 9, paragrafo 1, del regolamento n. 1370/2007:

«Le compensazioni di servizio pubblico per l'esercizio di servizi di trasporto pubblico di passeggeri o per rispettare gli obblighi tariffari stabiliti da norme generali, erogate a norma del presente regolamento, sono compatibili con il mercato comune. Tali compensazioni sono dispensate dall'obbligo di notifica preventiva di cui all'articolo 88, paragrafo 3, [CE]».

11 Ai sensi dell'articolo 10, paragrafo 1, di tale regolamento:

«Il regolamento (...) n. 1192/74 è abrogato (...)».

12 Ai sensi del suo articolo 12, il regolamento n. 1370/2007 è entrato in vigore il 3 dicembre 2009.

Fatti

13 Il sig. Andersen svolge, con la denominazione commerciale Gråhundbus v/Jørgen Andersen, attività di trasporto in autobus in Danimarca e all'estero. Egli garantisce, in particolare, una linea fra Copenaghen (Danimarca) e Ystad (Svezia). Ystad è collegata per via navigabile all'isola di Bornholm (Danimarca).

14 La DSB è l'operatore storico nel settore del trasporto ferroviario in Danimarca. All'epoca dei fatti rilevanti, la DSB era interamente detenuta dallo Stato danese ed erogava soltanto servizi di trasporto passeggeri per ferrovia e servizi connessi.

15 In seguito all'abolizione del monopolio della DSB il 1º gennaio 2000, esistono in Danimarca due regimi di prestazione di servizi di trasporto ferroviario passeggeri, vale a dire il libero traffico, gestito su base commerciale, e il traffico gestito dal servizio pubblico, disciplinato da contratti di servizio pubblico che possono prevedere il pagamento di corrispettivi per i collegamenti gestiti.

16 Tra il 2000 e il 2004, la DSB ha beneficiato di un contratto di servizio di trasporto pubblico concernente le linee a lunga percorrenza e quelle regionali. A partire dal 15 dicembre 2002, tale contratto ha riguardato altresì il collegamento fra Copenaghen e Ystad, precedentemente soggetto ad un regime di libero traffico.

17 Tra il 2005 e il 2014, la DSB ha beneficiato di un nuovo contratto di servizio di trasporto pubblico concernente le linee a lunga percorrenza e quelle regionali, nonché i collegamenti internazionali con la Germania e il collegamento fra Copenaghen e Ystad.

18 A seguito di due denunce, una delle quali presentata dal sig. Andersen, nei confronti dei contratti di servizio pubblico di cui beneficiava la DSB, la Commissione ha deciso, il 10 settembre 2008, di avviare il procedimento di indagine formale di cui all'articolo 88, paragrafo 2, CE (in prosieguo: la «decisione di avvio»). A conclusione di tale procedimento, essa ha adottato, il 24 febbraio 2010, la decisione controversa, i cui articoli da 1 a 3 recitano:

«Articolo 1

I contratti di servizio di trasporto pubblico conclusi tra il ministero danese dei Trasporti e la [DSB] comportano aiuti di Stato ai sensi dell'articolo 107, paragrafo 1, [TFUE].

Questi aiuti di Stato sono compatibili con il mercato interno ai sensi dell'articolo 93 [TFUE] nella misura in cui sono rispettate le condizioni di cui all'articolo 2 e 3 della presente decisione.

Articolo 2

La Danimarca introduce in tutti i contratti di servizio di trasporto pubblico della [DSB] in vigore il meccanismo di restituzione descritto nei [punti] da 222 a 240 e 356 della presente decisione, le cui principali caratteristiche sono le seguenti:

— adeguamento dei pagamenti contrattuali a fine esercizio annuale tramite la determinazione di una riduzione lorda calcolata sulla base della seguente formula:

– Redditi complessivi – utile ragionevole – spese totali = riduzione lorda

— modulazione della riduzione lorda per tener conto degli incrementi di efficienza e del miglioramento della qualità del servizio secondo la formula e i parametri seguenti:

Meccanismo di restituzione = riduzione lorda – rettifiche (COST. Δ.+ Pas.km Δ) = riduzione netta

— COST. Δ: riduzione dei costi (per passeggeri/km) rispetto al costo medio dei quattro ultimi anni secondo il calcolo: differenziale di costo per passeggeri/km (in percentuale) rispetto al costo medio degli ultimi quattro anni moltiplicato per una base di costo totale, e

— Pas.km Δ: aumento del traffico passeggeri misurato in passeggeri/km (0,80 DKK [corone danesi] per passeggero-chilometro),

— il totale delle riduzioni in ragione dei miglioramenti dei risultati non può superare la riduzione lorda di un dato anno. La riduzione netta si situa dunque tra zero e la riduzione lorda;

— determinazione di un limite superiore al meccanismo di restituzione che permette di garantire il mantenimento dell'utile a un livello ragionevole, secondo la formula e le caratteristiche seguenti:

Utile ragionevole (6%) + rettifiche (COST Δ. + pas.km Δ) / Patrimonio netto <12%

— il calcolo prende in considerazione soltanto la parte del patrimonio netto corrispondente all'attività di servizio pubblico della DSB,

— il limite superiore dell'utile ragionevole è fissato a un rendimento del patrimonio netto del 12%, per un massimo del 10% su tre anni.

Articolo 3

Le compensazioni eventualmente dovute alla DSB dall'impresa AnsaldoBreda a titolo dei ritardi di consegna del materiale rotabile devono essere ritrasferite allo Stato danese».

Procedimento dinanzi al Tribunale e sentenza impugnata

19 Con atto introduttivo depositato presso la cancelleria del Tribunale il 18 febbraio 2011, il sig. Andersen ha proposto un ricorso diretto all'annullamento dell'articolo 1, secondo comma, della decisione controversa.

20 Con atti depositati nella cancelleria del Tribunale il 23 maggio 2011, il Regno di Danimarca e la DSB hanno chiesto di intervenire nel procedimento a sostegno delle conclusioni della Commissione. Con ordinanze del 22 giugno 2011, il presidente della Quinta Sezione del Tribunale ha consentito tale intervento.

21 A sostegno del suo ricorso, il sig. Andersen ha dedotto tre motivi, il terzo dei quali verte sul fatto che la Commissione, avendo applicato ai fatti di causa il regolamento n. 1370/2007 invece del regolamento n. 1191/69, aveva commesso un errore di diritto.

22 Il Tribunale ha accolto tale terzo motivo ed ha, di conseguenza annullato l'articolo 1, secondo comma, della decisione controversa.

23 A tal proposito, dopo aver ricordato, al punto 40 della sentenza impugnata, che, in materia di aiuti versati in assenza di una previa notifica, le norme giuridiche applicabili sono quelle vigenti al momento in cui l'aiuto è stato versato, il Tribunale ha considerato, ai punti 46 e 48 di tale sentenza, che, nel caso di specie, la compatibilità degli aiuti in questione con il mercato interno avrebbe dovuto essere valutata alla luce delle norme sostanziali vigenti al momento del loro versamento, ossia il regolamento n. 1191/69, e che la Commissione, avendo applicato a tal fine il regolamento n. 1370/2007, aveva commesso un errore di diritto.

Procedimento dinanzi alla Corte e conclusioni delle parti

24 Con atto depositato nella cancelleria della Corte il 30 settembre 2013, la Dansk Tog, associazione di diritto danese con sede in Copenaghen, ha chiesto, sul fondamento dell'articolo 40, secondo comma, dello Statuto della Corte di giustizia dell'Unione europea, di essere ammessa a intervenire nella presente causa a sostegno delle conclusioni del sig. Andersen. Con ordinanza del 3 aprile 2014, il presidente della Corte ha accolto tale domanda.

25 La Commissione, con la sua impugnazione, e la DSB, con la sua impugnazione incidentale, chiedono che la Corte voglia:

— in via principale, annullare la sentenza impugnata, respingere la domanda di annullamento della decisione controversa e condannare il sig. Andersen alle spese;

— in via subordinata, dichiarare infondato il terzo motivo dedotto in primo grado, rinviare la causa dinanzi al Tribunale e riservare le spese.

26 Il Regno di Danimarca, con la sua impugnazione incidentale, chiede che la Corte voglia:

— annullare la sentenza impugnata;

— dichiarare che l'erronea applicazione, da parte della Commissione, del regolamento n. 1370/2007 non giustifica l'annullamento della decisione controversa.

27 Il sig. Andersen chiede che la Corte voglia:

— in via principale, respingere l'impugnazione e le impugnazioni incidentali, nonché condannare la Commissione, la DSB e il Regno di Danimarca alle spese causate dalle loro impugnazione e impugnazioni incidentali rispettive;

— in via subordinata, rinviare la causa dinanzi al Tribunale.

28 La Dansk Tog chiede che la Corte voglia:

— in via principale, respingere l'impugnazione e le impugnazioni incidentali;

— in subordine, rinviare la causa dinanzi al Tribunale;

— condannare la Commissione, la DSB e il Regno di Danimarca a sopportare le spese da essa sostenute.

Sulla domanda di riapertura della fase orale del procedimento

29 La fase orale del procedimento è stata chiusa il 21 maggio 2015 in seguito alla presentazione delle conclusioni dell'avvocato generale.

30 Con lettera del 10 luglio 2015, pervenuta alla Corte lo stesso giorno, la DSB ha chiesto alla Corte di disporre la riapertura della fase orale.

31 A sostegno di tale domanda, la DSB ha sostenuto che le conclusioni dell'avvocato generale erano fondate su considerazioni giuridiche sulle quali le parti non avevano sufficientemente potuto scambiare i loro punti di vista.

32 A tal proposito, va ricordato, da un lato, che la Corte può, in qualsiasi momento, sentito l'avvocato generale, disporre la riapertura della fase orale del procedimento, conformemente all'articolo 83 del suo regolamento di procedura, in particolare se considera di non essere sufficientemente edotta o anche qualora la controversia debba essere risolta sulla base di un argomento che non è stato oggetto di dibattito tra le parti o gli interessati di cui all'articolo 23 dello Statuto della Corte di giustizia (sentenza Commerz Nederland, C-242/13, EU:C:2014:2224, punto 26).

33 Dall'altro lato, in forza dell'articolo 252, secondo comma, TFUE, l'avvocato generale ha l'ufficio di presentare pubblicamente, con assoluta imparzialità e in piena indipendenza, conclusioni motivate sulle cause che, conformemente allo Statuto della Corte di giustizia, richiedono il suo intervento. La Corte non è vincolata né alle conclusioni dell'avvocato generale né alla motivazione in base alla quale egli vi perviene (sentenza Commissione e a./Kadi, C-584/10 P, C-593/10 P e C-595/10 P, EU:C:2013:518, punto 57).

34 Nella specie la Corte, sentito l'avvocato generale, ritiene di essere sufficientemente edotta per statuire, e che non sia necessario decidere la causa sulla base di argomenti che non siano stati oggetto di dibattito tra le parti. Non occorre pertanto accogliere la domanda di riapertura della fase orale.

Sull'impugnazione principale

Argomenti delle parti

35 A sostegno della sua impugnazione, la Commissione deduce un motivo unico, attinente al fatto che il Tribunale, avendole contestato di aver applicato retroattivamente il regolamento n. 1370/2007 ai fatti di causa, ha violato gli articoli 108, paragrafi 2 e 3, TFUE, 288 TFUE e 297, paragrafo 1, TFUE.

36 La Commissione rileva che, secondo costante giurisprudenza della Corte, da un lato, una nuova norma si applica immediatamente agli effetti futuri di una situazione sorta sotto l'impero della vecchia norma e, dall'altro, che, al fine di garantire l'osservanza dei principi della certezza del diritto e del legittimo affidamento, le norme dell'Unione di diritto sostanziale devono essere interpretate nel senso che non riguardano situazioni consolidatesi anteriormente alla loro entrata in vigore, salvo che emerga chiaramente dalla loro formulazione, dalla loro finalità o dal loro impianto sistematico che si deve ad esse attribuire tale effetto.

37 La Commissione osserva che solo la seconda ipotesi costituisce un'applicazione retroattiva della norma nuova e considera, pertanto, che la questione decisiva nel caso di specie consiste nel sapere se un aiuto illegittimo rientri nell'una o nell'altra ipotesi.

38 La Commissione precisa che la Corte ha dichiarato, nella sentenza Commissione/Freistaat Sachsen (C-334/07 P, EU:C:2008:709), che essa può applicare una norma nuova a qualsiasi progetto di aiuto, compresi i casi in cui la notifica di quest'ultimo precede l'entrata in vigore di tale nuova norma.

39 Infatti, ai punti 51 e 52 di tale sentenza, la Corte avrebbe considerato che le regole, i principi e i criteri di valutazione della compatibilità degli aiuti di Stato vigenti nel momento in cui la Commissione adotta la sua decisione riguardante la compatibilità possono, in linea di principio, essere considerati più adatti al contesto concorrenziale, e che la notifica dei progetti di aiuti costituisce solamente un obbligo procedurale che non può produrre l'effetto di fissare il regime giuridico applicabile agli aiuti che ne sono oggetto.

40 La Corte avrebbe infatti dichiarato, al punto 53 della suddetta sentenza, che la notifica da parte di uno Stato membro di un aiuto non dà origine ad una situazione definitivamente consolidata che implichi che la Commissione si pronunci sulla sua compatibilità con il mercato interno applicando le norme in vigore nel momento in cui tale notifica è stata effettuata.

41 La Commissione aggiunge che la Corte ha osservato, nella sentenza Diputación Foral de Vizcaya e a./Commissione (da C-465/09 P a C-470/09 P, EU:C:2011:372, punti 125 e 128), in primo luogo, che l'applicazione di norme nuove a un aiuto illegale non riguarda una situazione maturata precedentemente, bensì rientra in una situazione in divenire, in secondo luogo, che l'efficace applicazione della politica della concorrenza esige che la Commissione possa, in qualsiasi momento,

adeguare la propria valutazione alle esigenze di tale politica e, in terzo luogo, che uno Stato membro che non ha notificato un regime di aiuti alla Commissione non può ragionevolmente attendersi che tale regime sia valutato alla luce delle norme applicabili al momento della sua adozione.

42 Secondo la Commissione, il Tribunale ha erroneamente distinto, al punto 55 della sentenza impugnata, la presente causa da quella all'origine della sentenza Diputación Foral de Vizcaya/Commissione (da C-465/09 P a C-470/09 P, EU:C:2011:372). Se è vero che tale sentenza riguardava la legalità di norme transitorie fissate negli orientamenti adottati dalla Commissione, il ragionamento svolto dalla Corte avrebbe una portata più ampia e sarebbe idoneo ad essere applicato a fortiori ai regolamenti e agli altri atti legislativi vincolanti. Del resto, risulterebbe dalla suddetta sentenza che la Corte non ha considerato che gli orientamenti erano stati applicati retroattivamente.

43 Pertanto, la Commissione ritiene che, fondandosi, ai punti da 40 a 43 e da 46 a 48 della sentenza impugnata, sulle sentenze SIDE/Commissione (T-348/04, EU:T:2008:109, punti da 58 a 60) e Italia/Commissione (T-3/09, EU:T:2011:27, punto 61), il Tribunale ha commesso un errore di diritto.

44 Infatti, a suo avviso, il Tribunale ha erroneamente dichiarato, in tali sentenze, che la compatibilità con il mercato interno di un aiuto versato senza essere stato notificato deve essere valutata alla luce delle norme vigenti al momento della sua concessione, atteso che la distinzione, operata dal Tribunale, tra aiuto notificato e aiuto illegittimo, non sarebbe giuridicamente pertinente.

45 La Commissione precisa che la situazione relativa alla concessione di un aiuto, notificato o meno, non può essere considerata definitiva finché la Commissione non abbia adottato la sua decisione sulla compatibilità di tale aiuto con il mercato interno e tale decisione non sia divenuta definitiva. In primo luogo, infatti, sia la Commissione sia il giudice nazionale potrebbero ordinare il recupero di un aiuto siffatto fino a che la Commissione non l'ha approvato e la decisione di approvazione non è divenuta definitiva. In secondo luogo, uno Stato membro che agisce in violazione degli obblighi di notifica e di sospensione sanciti dall'articolo 108, paragrafo 3, TFUE, non potrebbe essere trattato più favorevolmente di uno Stato membro che rispetta tali obblighi. In terzo luogo, non occorrerebbe tutelare il beneficiario di un aiuto illegale nei confronti di una modifica delle norme di diritto sostanziale applicabili alla valutazione della compatibilità di tale aiuto da parte della Commissione.

46 La Commissione considera quindi che il Tribunale ha commesso un errore ritenendo che i vantaggi e gli svantaggi offerti dagli aiuti in questione si siano materializzati nel corso del periodo in cui i suddetti aiuti sono stati versati.

47 Infatti, come avrebbe rilevato l'avvocato generale Alber nelle sue conclusioni nelle cause riunite Falck e Acciaierie di Bolzano/Commissione (C-74/00 P e C-75/00 P, EU:C:2002:106, paragrafi 143 e 144), l'effetto derivante da un aiuto illegittimo perdurerebbe fino alla sua restituzione, atteso che quest'ultimo rafforza in maniera durevole la posizione concorrenziale dell'impresa beneficiaria rispetto ai suoi concorrenti.

48 Il sig. Andersen e la Dansk Tog contestano tale argomentazione.

Giudizio della Corte

49 Secondo una costante giurisprudenza della Corte, per principio, la norma nuova si applica immediatamente agli effetti futuri di una situazione creatasi quando era in vigore la norma precedente. La Corte ha altresì statuito che il principio della tutela del legittimo affidamento non può essere esteso al punto da impedire, in via generale, che una nuova norma si applichi agli effetti futuri di situazioni sorte in vigenza della norma antecedente (sentenza Commissione/Freistaat Sachsen, C-334/07 P, EU:C:2008:709, punto 43 e giurisprudenza ivi citata).

50 Al contrario, per garantire l'osservanza dei principi della certezza del diritto e della tutela del legittimo affidamento, le norme dell'Unione di diritto sostanziale devono interpretarsi nel senso che si possono applicare a situazioni createsi anteriormente alla loro entrata in vigore soltanto in quanto dalla lettera, dallo scopo o dallo spirito di tali norme risulti chiaramente che dev'essere loro attribuita efficacia retroattiva (sentenze Pokrzeptowicz-Meyer, C-162/00, EU:C:2002:57, punto 49, e Commissione/Freistaat Sachsen, C-334/07 P, EU:C:2008:709, punto 44).

51 Quanto al problema se gli aiuti in questione rientrino in una situazione maturata prima della data di entrata in vigore del regolamento n. 1370/2007 o in una situazione sorta nella vigenza del regolamento n. 1191/69, ma i cui effetti si manifestavano ancora in tale data, occorre ricordare che le disposizioni transitorie previste all'articolo 8, paragrafo 3, del regolamento n. 1370/2007 hanno disposto che i contratti di servizio pubblico in corso di esecuzione al 3 dicembre 2009 «[avrebbero potuto] restare in vigore fino alla loro scadenza», a condizione che fossero rispettate le durate massime fissate da tale disposizione e purché tali contratti fossero stati «aggiudicati conformemente al diritto comunitario e nazionale».

52 Orbene, in forza dell'articolo 17, paragrafo 2, del regolamento n. 1191/69, le compensazioni versate a un'impresa di trasporto come corrispettivo degli oneri derivanti dall'obbligo di servizio pubblico che le era imposto erano dispensate dall'obbligo di notifica previsto all'articolo 108, paragrafo 3, TFUE allorché esse soddisfacessero i requisiti stabiliti alle sezioni II, III e IV di tale regolamento. Tali aiuti erano infatti considerati compatibili con il mercato interno dal suddetto regolamento.

53 Ne consegue che aiuti versati a un'impresa di trasporto pubblico nel momento in cui il regolamento n. 1191/69 era ancora in vigore e che non rispettavano i requisiti stabiliti alle sezioni II, III e IV di tale regolamento, rientravano in una situazione definitivamente maturata prima dell'entrata in vigore del regolamento n. 1370/2007.

54 Discende da tali considerazioni che, al momento dell'adozione della decisione controversa, la Commissione avrebbe dovuto esaminare preliminarmente sotto il profilo del regolamento n. 1191/69 gli aiuti versati ai sensi del primo contratto di servizio pubblico di trasporto concluso per gli anni dal 2000 al 2004 e gli aiuti versati prima del 3 dicembre 2009 ai sensi del secondo contratto di servizio pubblico di trasporto concluso per gli anni dal 2005 al 2014, al fine di verificare se tali aiuti rispettassero i requisiti stabiliti alle sezioni II, III e IV di tale regolamento e fossero quindi dispensati dall'obbligo di notifica previsto all'articolo 108, paragrafo 3, TFUE.

55 Al contrario, la Commissione avrebbe dovuto esaminare sotto il profilo del regolamento n. 1370/2007, salvo le regole transitorie menzionate al punto 51 della presente sentenza, tanto la legalità quanto la compatibilità con il mercato interno degli aiuti versati a partire dal 3 dicembre 2009 ai sensi del secondo contratto di servizio pubblico di trasporto concluso per gli anni dal 2005 al 2014.

56 Tale conclusione non è inficiata dalla giurisprudenza della Corte cui fa riferimento la Commissione.

57 In primo luogo, la Commissione non può dedurre alcun argomento dai punti 51 e 52 della sentenza Commissione/Freistaat Sachsen (C-334/07 P, EU:C:2008:709), in quanto le circostanze della presente causa differiscono fondamentalmente da quelle della causa che ha condotto a tale sentenza, poiché quest'ultima riguardava aiuti di Stato che non rientravano in un regolamento di esenzione per categoria al momento in cui le autorità nazionali competenti hanno deciso della loro concessione.

58 In secondo luogo, per gli stessi motivi, i punti da 125 a 128 della sentenza Diputación Foral de Vizcaya e a./Commissione (da C-465/09 P a C-470/09 P, EU:C:2011:372) non forniscono alcun sostegno alla tesi della Commissione secondo la quale gli aiuti di cui trattasi nella presente causa devono essere valutati sotto il profilo del solo regolamento n. 1370/2007.

59 In terzo luogo, per quanto riguarda l'argomento attinente al fatto che il recupero di un aiuto illegale potrebbe essere ordinato fino al momento in cui la Commissione adotta una decisione riguardante tali aiuti, occorre rilevare che, nel caso di specie, non sussiste l'illegalità degli aiuti in questione.

60 Ciò detto, risulta dalle constatazioni di cui ai punti 54 e 55 della presente sentenza che il Tribunale ha commesso un errore di diritto giudicando, al punto 46 della sentenza impugnata, che la compatibilità dell'insieme degli aiuti in questione con il mercato interno avrebbe dovuto essere valutata alla luce del regolamento n. 1191/69.

61 Occorre quindi annullare la sentenza impugnata nella parte in cui con quest'ultima, per quanto riguarda gli aiuti versati a partire dal 3 dicembre 2009 ai sensi del secondo contratto di servizio pubblico di trasporto concluso per gli anni dal 2005 al 2014, il Tribunale ha annullato l'articolo 1, secondo comma, della decisione controversa.

62 Occorre quindi rinviare la causa dinanzi al Tribunale affinché esso statuisca alla luce dei tre motivi del ricorso, prendendo in considerazione l'articolo 8, paragrafo 3, del regolamento n. 1370/2007, sulla legittimità della decisione controversa nella parte in cui quest'ultima ha dichiarato che gli aiuti versati a partire dal 3 dicembre 2009 ai sensi del secondo contratto di servizio pubblico di trasporto concluso per gli anni dal 2005 al 2014 erano compatibili con il mercato interno.

63 Il ricorso è respinto quanto al resto.

Sulle impugnazioni incidentali

Argomenti delle parti

64 La DSB fa valere che, anche supponendola erronea, l'applicazione del regolamento n. 1370/2007 ai fatti di causa è rimasta senza effetti sulla legittimità della decisione controversa, in quanto l'applicazione del regolamento n. 1191/69 non avrebbe condotto ad una diversa conclusione per quanto riguarda la compatibilità degli aiuti di cui trattasi.

65 A tal riguardo, la DSB precisa che, al punto 398 della decisione controversa, la Commissione ha fatto riferimento alle regole di valutazione del regolamento n. 1191/69, come da essa già esposte ai punti da 124 a 131 della decisione di avvio. Orbene, in tali ultimi punti, la Commissione avrebbe esaminato l'articolo 14 di tale regolamento e avrebbe concluso che la valutazione della compatibilità dei suddetti aiuti doveva essere effettuata sotto il profilo dei principi generali derivanti dal Trattato CE, dalla giurisprudenza e dalla prassi decisionale della Commissione.

66 In particolare, la Commissione avrebbe indicato che tali principi generali impongono che l'importo della compensazione non può eccedere quanto necessario per coprire i costi originati dall'adempimento degli obblighi di servizio pubblico, tenendo conto dei relativi introiti nonché di un margine di utile ragionevole per l'adempimento dei suddetti obblighi. Infine, la Commissione avrebbe esposto il suo parere preliminare sul punto di sapere se tale criterio fosse o meno soddisfatto dagli aiuti in questione.

67 Pertanto, la lettura combinata della decisione controversa e della decisione di avvio chiarirebbe in modo sufficientemente motivato la ragione per la quale l'applicazione del regolamento n. 1191/69 non avrebbe potuto condurre a un esito diverso da quello che deriva dell'applicazione del regolamento n. 1370/2007. La DSB sottolinea che, secondo giurisprudenza costante, una decisione è sufficientemente motivata qualora rinvii ad un documento che è già in possesso del destinatario e che contiene gli elementi sui quali l'istituzione ha fondato la sua decisione (sentenza Bundesverband deutscher Banken/Commissione, T-36/06, EU:T:2010:61, punto 53 e giurisprudenza ivi citata).

68 Di conseguenza, la DSB considera che il Tribunale ha commesso un errore di diritto affermando, al punto 50 della sentenza impugnata, che la valutazione degli aiuti di cui trattasi è stata effettuata esclusivamente sulla base del regolamento n. 1370/2007 e, al punto 58 di tale sentenza, che esso non poteva sostituire la propria valutazione a quella della Commissione, né determinare se gli aiuti di cui trattasi fossero compatibili con il mercato interno, sulla base del regolamento n. 1191/69.

69 Il Tribunale, al contrario, sarebbe stato tenuto a esaminare la correttezza, da un lato, dell'interpretazione del regolamento n. 1191/69 da parte della Commissione e, dall'altro, delle conclusioni emerse da tale interpretazione. A tale riguardo, la DSB ricorda che, secondo una giurisprudenza costante, un errore di diritto non giustifica l'annullamento della decisione controversa nel caso in cui, se non avesse commesso tale errore, la Commissione avrebbe adottato la medesima decisione (sentenze Falck e Acciaierie di Bolzano/Commissione, C-74/00 P e C-75/00 P, EU:C:2002:524, punto 122; CMA CGM e a./Commissione, T-213/00, EU:T:2003:76, punti da 101 a 103; González y Díez/Commissione, T-25/04, EU:T:2007:257, punto 74, nonché Diputación Foral de Álava e a./Commissione, da T-30/01 a T-32/01 e da T-86/02 a T-88/02, EU:T:2009:314, punto 219).

70 Per quanto riguarda il governo danese, esso ritiene che, al punto 50 della sentenza impugnata, il Tribunale abbia snaturato il contenuto della decisione controversa decidendo che la valutazione degli aiuti di cui trattasi fosse stata effettuata esclusivamente in base al regolamento n. 1370/2007. A tal proposito, tale governo adduce un argomento sostanzialmente identico a quello della DSB, come sintetizzato ai punti da 65 a 67 della presente sentenza.

71 Peraltro, il governo danese sostiene che il Tribunale ha violato il diritto dell'Unione in quanto, al punto 58 della sentenza impugnata, ha respinto i suoi argomenti, nonché quelli della Commissione e della DSB, tendenti a dimostrare che l'applicazione del regolamento n. 1370/2007 costituiva solo un'irregolarità di forma priva di qualsiasi incidenza sul contenuto della decisione controversa. A sostegno di questo argomento, tale governo fa valere le sentenze González y Díez/Commissione (T-25/04, EU:T:2007:257, punto 74) e Diputación Foral de Álava e a./Commissione (da T-30/01 a T-32/01 e da T-86/02 a T-88/02, EU:T:2009:314, punto 219).

72 La Commissione sostiene l'argomentazione tanto della DSB, ad eccezione di quanto sintetizzato al punto 69 della presente sentenza, quanto del governo danese, come sintetizzata al punto 70 della presente sentenza.

73 Il sig. Andersen contesta l'argomentazione della DSB e del governo danese. In particolare, egli sostiene che il Tribunale, avendo constatato che la Commissione aveva effettuato l'esame della compatibilità sulla base del solo regolamento n. 1370/2007, ha svolto una valutazione di fatto che non può essere contestata nell'ambito della presente impugnazione.

Giudizio della Corte

74 Per quanto riguarda l'irricevibilità dell'argomentazione attinente al fatto che la Commissione avrebbe esaminato la compatibilità degli aiuti di cui trattasi sotto il profilo tanto del regolamento n. 1191/69 quanto del regolamento n. 1370/2007, e non, contrariamente all'interpretazione erronea che il Tribunale ha svolto della decisione controversa, sotto il profilo del solo regolamento n. 1370/2007, è sufficiente rilevare che una siffatta interpretazione rientra nell'ambito di una valutazione giuridica e non costituisce una mera constatazione di fatto. Pertanto, tale argomentazione è ricevibile.

75 Nel merito, risulta dai punti 304, 307, 314 e 397 della decisione controversa che la Commissione ha espressamente indicato che l'esame della compatibilità degli aiuti di cui trattasi doveva essere fondata esclusivamente sul regolamento n. 1370/2007. Inoltre, i punti da 315 a 394 di tale decisione evidenziano che la Commissione ha effettivamente proceduto al suddetto esame sotto il profilo di tale unico regolamento.

76 Se è vero che, al punto 398 della decisione controversa, la Commissione ha indicato che l'applicazione del regolamento n. 1191/69 non avrebbe condotto a una conclusione diversa da quella che essa ha tratto dall'applicazione del regolamento n. 1370/2007, una siffatta indicazione non consente, di per sé sola, di dimostrare che la Commissione avrebbe, come affermano tanto quest'ultima quanto il governo danese e la DSB, effettivamente applicato il regolamento n. 1191/69 per valutare la compatibilità degli aiuti di cui trattasi.

77 Inoltre, se, da un lato, la Commissione, al punto 398 della decisione controversa, ha rilevato che le regole sostanziali del regolamento n. 1191/69 erano «simili» a quelle del regolamento n. 1370/2007, dall'altro, essa non ha tuttavia constatato un'identità tra queste ultime e le prime, di modo che, in ogni caso, non sono soddisfatte nel caso di specie le condizioni di applicabilità della giurisprudenza del Tribunale cui si fondano la DSB e il governo danese, vale a dire le sentenze González y Díez/Commissione (T-25/04, EU:T:2007:257, punto 74) e Diputación Foral de Álava e a./Commissione (da T-30/01 a T-32/01 e da T-86/02 a T-88/02, EU:T:2009:314, punto 219).

78 Per quanto riguarda la circostanza che, al punto 398 della decisione controversa, la Commissione ha rinviato alla propria esposizione ed interpretazione, nella decisione di avvio, delle regole di valutazione del regolamento n. 1191/69, è sufficiente rilevare che, contrariamente a quanto sostengono la DSB e il governo danese, quest'ultima decisione non contiene alcuna valutazione tale da supplire all'assenza di esame, nella decisione controversa, degli aiuti di cui trattasi sotto il profilo di tale regolamento.

79 Infatti, ai punti da 83 a 90 e da 101 a 103 della decisione di avvio, relativi al problema dell'esistenza di un aiuto di Stato, nonché ai punti da 129 a 131 di tale stessa decisione, relativi all'eventuale compatibilità di quest'ultima con il regolamento n. 1191/69, la Commissione si è limitata ad esporre l'argomentazione delle parti e a rilevare che essa nutriva dubbi quanto alla fondatezza dell'argomentazione presentata dalla DSB e dal governo danese.

80 Non sono quindi soddisfatte le condizioni di applicazione della giurisprudenza alla quale rinvia la DSB, ossia la sentenza Bundesverband deutscher Banken/Commissione (T-36/06, EU:T:2010:61, punto 53 e giurisprudenza ivi citata), secondo la quale una decisione è sufficientemente motivata qualora rinvii ad un documento che è già in possesso del destinatario e che contiene gli elementi sui quali l'istituzione ha fondato la sua decisione.

81 Di conseguenza, se il Tribunale avesse verificato, ciò che era tenuto a fare ad avviso della DSB, la fondatezza dell'indicazione, riportata al punto 398 della decisione controversa, secondo la quale l'applicazione nel caso di specie del regolamento n. 1191/69 non avrebbe condotto a una conclusione diversa, sarebbe stato costretto a procedere preliminarmente ad una valutazione della compatibilità degli aiuti controversi sotto il profilo di tale regolamento.

82 Orbene, secondo una costante giurisprudenza della Corte, nell'ambito di un ricorso di annullamento, un siffatto esame non rientra nella competenza del Tribunale, atteso che non spetta a quest'ultimo sostituire la propria valutazione economica a quella della Commissione (v., in tal senso, ordinanza DSG/Commissione, C-323/00 P, EU:C:2002:260, punto 43, e sentenza KME Germany e a./Commissione, C-272/09 P, EU:C:2011:810, punti 93 e 103).

83 Di conseguenza, le impugnazioni incidentali devono essere respinte.

Sulle spese

84 Poiché la causa è stata rinviata dinanzi al Tribunale, occorre riservare le spese.

Per questi motivi, la Corte (Grande Sezione) dichiara e statuisce:

1) **La sentenza del Tribunale dell'Unione europea Andersen/Commissione (T-92/11, EU:T:2013:143) è annullata nella parte in cui con quest'ultima, per quanto riguarda gli aiuti versati a partire dal 3 dicembre 2009 ai sensi del secondo contratto di servizio pubblico di trasporto concluso per gli anni dal 2005 al 2014, il Tribunale ha annullato l'articolo 1, secondo comma, della decisione 2011/3/UE della Commissione, del 24 febbraio 2010, concernente i contratti di servizio di trasporto pubblico tra il ministero dei Trasporti danese e la Danske Statsbaner [aiuto C 41/08 (ex NN 35/08)].**

2) **L'impugnazione principale è respinta per il resto.**

3) **Le impugnazioni incidentali sono respinte.**

4) **La causa è rinviata dinanzi al Tribunale dell'Unione europea affinché esso statuisca alla luce dei tre motivi del ricorso, prendendo in considerazione l'articolo 8, paragrafo 3, del regolamento (CE) n. 1370/2007 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 23 ottobre 2007, relativo ai servizi pubblici di trasporto di passeggeri su strada e per ferrovia e che abroga i regolamenti del Consiglio (CEE) n. 1191/69 e (CEE) n. 1107/70, sulla legittimità della decisione 2011/3 nella parte in cui quest'ultima ha dichiarato che gli aiuti versati a partire dal 3 dicembre 2009 ai sensi del secondo contratto di servizio pubblico di trasporto concluso per gli anni dal 2005 al 2014 erano compatibili con il mercato interno.**

5) **Le spese sono riservate.**

Firme