SENTENZA DELLA CORTE

9 ottobre 2001 *

Nella causa C-400/99,

Repubblica italiana, rappresentata dal sig. U. Leanza, in qualità di agente, assistito dal sig. P.G. Ferri, avvocato dello Stato,

ricorrente,

contro

Commissione delle Comunità europee, rappresentata dalla sig.ra E. De Persio e dal sig. D. Triantafyllou, in qualità di agenti,

convenuta,

avente ad oggetto l'annullamento della decisione della Commissione, notificata alla Repubblica italiana con lettera 6 agosto 1999, SG(99) D/6463, pubblicata nella *Gazzetta ufficiale delle Comunità europee* del 23 ottobre 1999 (GU C 306, pag. 2), di avviare la procedura di cui all'art. 88, n. 2, CE relativamente all'aiuto di Stato C 64/99 (ex NN 68/99) — Italia, concesso alle imprese del Gruppo Tirrenia di Navigazione, nella parte in cui tale decisione statuisce sulla sospensione dell'aiuto di cui trattasi,

* Lingua processuale: l'italiano.

LA CORTE,

composta dai sigg. G.C. Rodríguez Iglesias, presidente, P. Jann, sig.re F. Macken e N. Colneric, sig. S. von Bahr, presidenti di sezione, A. La Pergola, J.-P. Puissochet (relatore), L. Sevón, M. Wathelet, V. Skouris e J.N. Cunha Rodrigues, giudici,

avvocato generale: sig.ra C. Stix-Hackl
cancelliere: H. von Holstein, cancelliere aggiunto

vista la relazione d'udienza,

sentite le difese orali svolte dalle parti all'udienza del 9 gennaio 2001, nel corso della quale la Repubblica italiana è stata rappresentata dal sig. M. Fiorilli, avvocato dello Stato, e la Commissione dal sig. V. Di Bucci, in qualità di agente,

sentite le conclusioni dell'avvocato generale, presentate all'udienza del 29 marzo 2001,

ha pronunciato la seguente

Sentenza

1 Con ricorso depositato presso la cancelleria della Corte il 18 ottobre 1999, la Repubblica italiana ha chiesto, ai sensi dell'art. 230 CE, l'annullamento della

decisione della Commissione, notificata alla Repubblica italiana con lettera 6 agosto 1999, SG(99) D/6463, pubblicata nella *Gazzetta ufficiale delle Comunità europee* del 23 ottobre 1999 (GU C 306, pag. 2), di avviare la procedura di cui all'art. 88, n. 2, CE relativamente all'aiuto di Stato C 64/99 (ex NN 68/99) — Italia, concesso alle imprese del Gruppo Tirrenia di Navigazione (in prosieguo: la «decisione impugnata»), nella parte in cui tale decisione statuisce sulla sospensione dell'aiuto di cui trattasi.

Il regolamento (CE) n. 659/1999

2 Si deve preliminarmente rilevare che la decisione impugnata si inserisce nel contesto procedurale stabilito dal regolamento (CE) del Consiglio 22 marzo 1999, n. 659, recante modalità di applicazione dell'articolo 93 del Trattato CE (GU L 83, pag. 1; in prosieguo: il «regolamento "procedimento aiuti di Stato"»), che è entrato in vigore il 16 aprile 1999.

3 L'art. 1 di tale regolamento contiene in particolare le seguenti definizioni:

«a) "aiuti" qualsiasi misura che risponda a tutti i criteri stabiliti all'articolo 92, paragrafo 1, del trattato;

b) "aiuti esistenti":

(...)

ii) gli aiuti autorizzati, ossia i regimi di aiuti e gli aiuti individuali che sono stati autorizzati dalla Commissione o dal Consiglio;

(...)

v) gli aiuti considerati aiuti esistenti in quanto può essere dimostrato che al momento della loro attuazione non costituivano aiuti, ma lo sono diventati successivamente a causa dell'evoluzione del mercato comune e senza aver subito modifiche da parte dello Stato membro. Qualora alcune misure diventino aiuti in seguito alla liberalizzazione di un'attività da parte del diritto comunitario, dette misure non sono considerate aiuti esistenti dopo la data fissata per la liberalizzazione;

c) "nuovi aiuti": tutti gli aiuti, ossia regimi di aiuti e aiuti individuali, che non siano aiuti esistenti, comprese le modifiche degli aiuti esistenti;

(...)

f) "aiuti illegali": i nuovi aiuti attuati in violazione dell'articolo 93, paragrafo 3, del trattato;

(...)».

4 Ai sensi dell'art. 4, n. 4, del regolamento «procedimento aiuti di Stato», «[l]a Commissione, se dopo un esame preliminare constata che sussistono dubbi in ordine alla compatibilità con il mercato comune della misura notificata, decide di avviare il procedimento ai sensi dell'articolo 93, paragrafo 2, del trattato (in seguito denominata "decisione di avviare il procedimento d'indagine formale")». Ai sensi dell'art. 7, n. 1, del regolamento stesso, il procedimento d'indagine formale si conclude con una decisione ai sensi dei nn. 2-5 dello stesso articolo.

5 Gli artt. 10, 11, 12 e 13 del regolamento «procedimento aiuti di Stato», contenuti nel capo III, intitolato «Procedura relativa agli aiuti illegali», dispongono:

«Articolo 10

Esame, richiesta d'informazioni e ingiunzione di fornire informazioni

1. La Commissione esamina senza indugio le informazioni di cui sia eventualmente in possesso, in merito a presunti aiuti illegali, da qualsiasi fonte esse provengano.

2. Se necessario, essa chiede informazioni allo Stato membro interessato. (...)

(...)

Articolo 11

Ingiunzione di sospendere o di recuperare a titolo provvisorio gli aiuti

1. Dopo aver dato allo Stato membro interessato l'opportunità di presentare le proprie osservazioni, la Commissione può adottare una decisione, con la quale ordina a detto Stato membro di sospendere l'erogazione di ogni aiuto concesso illegalmente, fino a che non abbia deciso in merito alla compatibilità dell'aiuto con il mercato comune (in seguito denominata "ingiunzione di sospensione").

(...)

Articolo 12

Mancato rispetto di una decisione d'ingiunzione

Se uno Stato membro non si conforma ad un'ingiunzione di sospensione (...), la Commissione, pur continuando a esaminare il caso nel merito in base alle informazioni a sua disposizione, può adire direttamente la Corte di giustizia delle Comunità europee perché essa dichiari che il mancato rispetto della decisione configura una violazione del trattato.

Articolo 13

Decisioni della Commissione

1. L'esame di presunti aiuti illegali dà luogo ad una decisione a norma dell'articolo 4, paragrafi 2, 3 o 4. Nel caso di decisioni di avvio del procedimento d'indagine formale, il procedimento si conclude con una decisione a norma dell'articolo 7. (...)

(...)».

6 Gli artt. 17, 18 e 19 del regolamento «procedimento aiuti di Stato», che costituiscono il capo V, intitolato «Procedura relativa ai regimi di aiuti esistenti», recitano:

«Articolo 17

Cooperazione a norma dell'articolo 93, paragrafo 1 del trattato

1. La Commissione ottiene dallo Stato membro interessato tutte le informazioni necessarie alla revisione, in collaborazione con lo Stato membro, dei regimi di aiuti esistenti a norma dell'articolo 93, paragrafo 1, del trattato.

2. Se la Commissione ritiene che un regime di aiuti non sia, o non sia più, compatibile con il mercato comune, informa lo Stato membro interessato della sua posizione preliminare, dandogli l'opportunità di presentare le proprie osservazioni (...).

Articolo 18

Proposta di opportune misure

Se la Commissione, alla luce delle informazioni fornite dallo Stato membro a norma dell'articolo 17, conclude che il regime di aiuti esistente non è, ovvero non è più, compatibile con il mercato comune, emette una raccomandazione in cui propone opportune misure allo Stato membro interessato. La raccomandazione può in particolare proporre:

a) modificazioni sostanziali del regime di aiuti,

b) l'introduzione di obblighi procedurali o

c) l'abolizione del regime di aiuti.

Articolo 19

Conseguenze giuridiche di una proposta di opportune misure

1. Se lo Stato membro interessato accetta le misure proposte dalla Commissione e ne informa quest'ultima, la Commissione ne prende atto e ne informa lo Stato membro. A seguito della sua accettazione, lo Stato membro è tenuto a dare applicazione alle opportune misure.

2. Se lo Stato membro interessato rifiuta di attuare le misure proposte e la Commissione, dopo aver considerato gli argomenti dello Stato membro, continua a ritenere necessaria tale attuazione, la Commissione avvia il procedimento di cui all'articolo 4, paragrafo 4. Si applicano in tal caso, con gli opportuni adattamenti, gli articoli 6, 7 e 9».

7 A seguito dell'entrata in vigore del Trattato di Amsterdam, l'art. 92 del Trattato CE è divenuto, in seguito a modifica, l'art. 87 CE e l'art. 93 del Trattato CE è divenuto l'art. 88 CE.

Fatti e procedimento

8 Avendo ricevuto denunce in cui si sosteneva che le autorità italiane concedevano aiuti di Stato non autorizzati ai servizi interni di traghetto gestiti dalle imprese del Gruppo Tirrenia di Navigazione (in prosieguo: il «Gruppo Tirrenia»), con lettera 12 marzo 1999 i servizi della Commissione hanno interpellato in merito le autorità italiane.

9 Tale richiesta di informazioni riguardava in particolare gli obblighi di servizio pubblico gravanti sulle imprese del Gruppo Tirrenia e le condizioni di determinazione dei costi addizionali derivanti da tali obblighi e di compensazione degli stessi.

10 Le autorità italiane hanno fornito elementi di risposta con nota dell'11 maggio 1999; successivamente, il 3 giugno 1999, si è tenuta una riunione tra i servizi della Commissione e i rappresentanti delle autorità italiane.

11 A seguito di tali scambi, la Commissione ha ritenuto che sussistessero seri dubbi circa la compatibilità con il mercato comune di misure in grado di costituire aiuti di Stato a favore di imprese del Gruppo Tirrenia e, con la decisione impugnata, ha avviato nei confronti di tali presunti aiuti il procedimento di cui all'art. 88, n. 2, CE.

12 Essa ha notificato tale decisione alle autorità italiane con lettera 6 agosto 1999, SG (99) D/6463. Tale lettera è stata pubblicata in lingua italiana nella *Gazzetta ufficiale delle Comunità europee* del 23 ottobre 1999 (GU C 306, pag. 2), corredata di una sintesi nella lingua della serie linguistica della detta Gazzetta, conformemente al disposto dell'art. 26, n. 2, del regolamento «procedimento aiuti di Stato». Le autorità italiane e le parti interessate sono state invitate a presentare le loro osservazioni.

13 Nella parte della sua lettera intitolata «Conclusioni», la Commissione dichiara in particolare che essa si riserva il diritto di richiedere alle autorità italiane di sospendere il pagamento di ogni aiuto eccedente il maggior costo netto della fornitura di servizi di interesse economico generale. La Commissione invita quindi le autorità italiane a confermare entro dieci giorni lavorativi la sospensione di tale pagamento, asserendo poi che, qualora gli aiuti in eccesso non vengano sospesi e l'importo sospeso non venga giustificato, essa potrà

rivolgere alle autorità italiane un'ingiunzione in tal senso. La Commissione precisa che la sospensione è necessaria per limitare l'impatto delle distorsioni di concorrenza, ma che essa non comporta la sospensione dei servizi stessi, i quali possono continuare secondo modalità conformi al diritto comunitario. La Commissione aggiunge che, qualora le autorità italiane non si conformino alla decisione di sospendere gli aiuti, la Commissione può adire direttamente la Corte in conformità dell'art. 88, n. 2, CE e richiedere, se necessario, un provvedimento di sospensione provvisoria. La Commissione richiama infine l'attenzione delle autorità italiane sull'effetto sospensivo dell'art. 88, n. 3, CE, nonché sulla lettera inviata agli Stati membri il 22 febbraio 1995 in cui si afferma che tutti gli aiuti concessi illegalmente possono essere recuperati presso il beneficiario.

14 Con nota del 19 agosto 1999 le autorità italiane, da un lato, hanno chiesto alla Commissione la proroga di un mese del termine impartito per presentare le proprie osservazioni in merito e, dall'altro, hanno chiesto alla Commissione di chiarire la portata delle affermazioni contenute nella sua lettera del 6 agosto 1999 riguardo alla sospensione degli aiuti finanziari controversi.

15 Con lettera del 13 settembre 1999 i servizi della Commissione hanno accordato la proroga richiesta ed hanno risposto alla questione della sospensione degli aiuti finanziari nel modo seguente:

«A questo proposito la Commissione *invita* l'Italia a sospendere immediatamente la concessione di tutti gli aiuti di importo elevato e a darne comunicazione (con precisazione dell'ammontare dell'aiuto sospeso) entro 10 giorni dalla notifica della lettera della Commissione all'Italia. Qualora l'Italia non si conformasse a tale invito, la Commissione (secondo la normale prassi) si riserva il diritto di *richiedere* all'Italia di sospendere l'aiuto in questione ("intimazione di sospendere l'aiuto").

Lo scopo dell'invito a sospendere l'aiuto rivolto in un primo tempo all'Italia è quello di comunicare la posizione della Commissione che reputa motivata una sospensione immediata, lasciando nel contempo all'Italia la possibilità di presentare — entro 10 giorni — le argomentazioni per cui, dal suo punto di vista, la sospensione è nel caso di specie superflua o inopportuna. La Commissione terrà conto di tali eventuali argomentazioni prima di decidere una successiva intimazione di sospensione. Tuttavia, contrariamente a quanto affermato dalle autorità italiane, non è loro richiesto di rispettare un termine di 10 giorni per presentare argomentazioni sul merito del caso, termine che è invece di un mese (ora il 30 settembre 1999)».

16 Il 18 ottobre 1999 la Repubblica italiana ha presentato il ricorso in esame diretto all'annullamento della decisione impugnata «nella parte in cui statuisce sulla sospensione [degli] aiuti dichiarati illegali».

17 Il 19 ottobre 1999 le società Tirrenia di Navigazione SpA, Adriatica di Navigazione SpA, Caremar SpA, Toremar SpA, Siremar SpA e Saremar SpA, tutte appartenenti al Gruppo Tirrenia, hanno depositato presso la cancelleria del Tribunale di primo grado un ricorso, registrato con il numero T-246/99, diretto all'annullamento della decisione impugnata nel suo complesso.

18 Con atto separato, depositato presso la cancelleria della Corte il 25 novembre 1999, la Commissione, ai sensi dell'art. 91, n. 1, del regolamento di procedura della Corte, ha chiesto a quest'ultima di dichiarare il non luogo a provvedere oppure di accogliere un'eccezione di irricevibilità senza impegnare la discussione nel merito.

19 Il 10 febbraio 2000 la Repubblica italiana ha depositato presso la cancelleria della Corte le proprie osservazioni scritte su tale domanda.

Sulla fondatezza della domanda di non luogo a provvedere e sulla ricevibilità del ricorso

Argomenti delle parti

20 Nel suo atto introduttivo il governo italiano motiva la ricevibilità del suo ricorso basandosi sui principi enunciati dalla Corte nelle sentenze 30 giugno 1992, cause C-312/90, Spagna/Commissione (Racc. pag. I-4117), e C-47/91, Italia/Commissione (Racc. pag. I-4145), e facendo riferimento ai suoi motivi di merito.

21 Come hanno confermato in udienza gli agenti del governo italiano, i motivi di merito dedotti da tale governo partono dalla premessa che la decisione impugnata implichi la sospensione del versamento degli aiuti finanziari di cui trattasi.

22 Su tale premessa il governo italiano fonda vari motivi di annullamento.

23 In particolare, il governo italiano sostiene, in sostanza, che la Commissione ha qualificato i tre tipi di misure di cui beneficerebbe, a parere della stessa, il Gruppo Tirrenia, come aiuti di Stato illegali, ossia come aiuti nuovi o modificati, ai sensi dell'art. 88, n. 3, CE, erogati senza previa autorizzazione, e ciò a seguito di un esame insufficiente che non le ha consentito di assicurarsi che le dette misure costituissero effettivamente aiuti di Stato ai sensi dell'art. 87 CE e che non rientrassero, eventualmente, nella categoria degli aiuti esistenti, ai sensi dell'art. 88, n. 1, CE, la cui erogazione rimane possibile fintantoché la Commissione non abbia adottato una decisione negativa nei loro confronti.

24 Il governo italiano spiega a tale proposito che, per quanto riguarda, innanzi tutto, i versamenti fatti a favore del Gruppo Tirrenia a compensazione degli oneri di servizio pubblico, essi rientrano nell'ambito di un contratto di servizio pubblico stipulato il 30 luglio 1991 tra il Ministero dei Trasporti italiano ed il Gruppo Tirrenia. Tale contratto rientrerebbe nell'ambito di applicazione dell'art. 4, n. 3, del regolamento (CEE) del Consiglio 7 dicembre 1992, n. 3577/92, concernente l'applicazione del principio della libera prestazione dei servizi ai trasporti marittimi fra Stati membri (cabotaggio marittimo; GU L 364, pag. 7), ai sensi del quale «[i] contratti di servizio pubblico esistenti rimangono in vigore fino alle rispettive date di scadenza».

25 Il governo italiano ritiene perciò che, anche se i versamenti effettuati a favore del Gruppo Tirrenia nell'ambito del contratto di servizio pubblico del 30 luglio 1991 costituissero effettivamente aiuti di Stato ai sensi dell'art. 87 CE, questione sulla quale esso non prende posizione, si tratterebbe, ad ogni modo, di aiuti esistenti. Esso sostiene del pari a tale proposito di aver trasmesso, tra il 1991 ed il 1997, alla Commissione il contratto di servizio pubblico del 30 luglio 1991, nonché un certo numero di informazioni al riguardo.

26 Per quanto riguarda, in secondo luogo, le misure di accompagnamento del piano industriale del Gruppo Tirrenia che sarebbero ugualmente interessate dal provvedimento di sospensione, il governo italiano spiega che tali misure sono state solo prospettate dalla direzione del Gruppo Tirrenia, che non sono state avallate dalle autorità italiane né notificate alla Commissione e che, di conseguenza, esse non potevano formare oggetto né dell'avvio di un procedimento, ai sensi dell'art. 88, n. 3, CE, né di una decisione di sospensione.

27 Infine per quanto riguarda, in terzo luogo, le misure fiscali accordate, secondo la Commissione, al Gruppo Tirrenia sotto forma di regime fiscale preferenziale per i carburanti e gli oli lubrificanti, misure che sarebbero anch'esse interessate dal provvedimento sospensivo, il governo italiano ritiene che la Commissione, essendosi basata unicamente sulla circostanza che il beneficio di tali misure sarebbe stato negato alle navi di uno dei reclamanti, senza aver raccolto le

osservazioni delle autorità italiane, si trovasse in una tale situazione d'incertezza circa l'esistenza o meno di un aiuto da non poter tener conto di dette misure nella sua decisione di sospensione.

28 A sostegno della sua domanda diretta a far dichiarare il non luogo a provvedere o l'irricevibilità del ricorso, la Commissione asserisce, in via preliminare, che il procedimento d'indagine formale avviato con la decisione impugnata riguarda in particolare la sovvenzione detta «di equilibrio», calcolata in modo da coprire le perdite di ciascun esercizio, le misure connesse al piano industriale del Gruppo Tirrenia ed il trattamento fiscale preferenziale per i carburanti e gli oli, che costituirebbero un finanziamento pubblico del Gruppo Tirrenia. La Commissione precisa che tali misure incidono sugli scambi tra Stati membri a seguito della liberalizzazione «normativa» dei trasporti marittimi e che esse non sono mai state notificate né autorizzate. A questo proposito, la Commissione fa valere che manifestamente non si tratta di aiuti esistenti, ai sensi dell'art. 88, n. 1, CE e del regolamento «procedimento aiuti di Stato», e ritiene che tale punto non sia realmente contestato dal governo italiano. La Commissione aggiunge che, nutrendo dubbi sia sulla qualificazione come aiuti di Stato, ai sensi dell'art. 87, n. 1, CE, delle misure controverse sia, in caso affermativo, sulla loro compatibilità con il mercato comune (senza tuttavia escludere in particolare la compatibilità degli aiuti che compensino i costi addizionali sostenuti a titolo di obblighi di servizio pubblico) essa ha avviato il procedimento di cui all'art. 88, n. 2, CE.

29 La Commissione precisa, peraltro, che, quando ha adottato la decisione di avviare il procedimento di cui all'art. 88, n. 2, CE, essa era minacciata di ricorso per carenza da parte di uno dei denuncianti.

30 La Commissione sostiene che il ricorso è privo di oggetto. Essa sottolinea a tal proposito che il governo italiano mette in discussione solo la parte della decisione impugnata relativa alla sospensione degli aiuti ritenuti illegittimi.

31 Orbene, secondo la Commissione, la decisione impugnata non dispone alcunché sulla sospensione delle misure controverse. Tale decisione richiamerebbe solamente l'effetto sospensivo dell'art. 88, n. 3, CE riguardo al versamento degli aiuti nuovi o modificati ed informerebbe il governo italiano che la Commissione si riserva il diritto di ingiungere a quest'ultimo successivamente la sospensione del pagamento di ogni aiuto eccedente quanto necessario per compensare il maggior costo derivante dagli obblighi di servizio pubblico gravanti sul Gruppo Tirrenia. Il passaggio della decisione impugnata in cui la Commissione invita le autorità italiane a confermare nel termine di dieci giorni che il pagamento di tali aiuti è sospeso sarebbe, in sostanza, solo un mezzo per sapere se tale pagamento è stato effettivamente sospeso o meno, allo scopo di esaminare l'opportunità di inviare al governo italiano un'ingiunzione nel senso previsto dall'art. 11, n. 1, del regolamento «procedimento aiuti di Stato» e di raccogliere preliminarmente le sue eventuali osservazioni al riguardo.

32 In particolare, la Commissione considera che, a seguito di un tale invito, le autorità italiane avrebbero potuto ritenere che non vi fossero aiuti eccedenti i maggiori costi derivanti dagli obblighi di servizio pubblico e sostenere la tesi che non vi fosse motivo di sospendere il minimo versamento. Tutte queste spiegazioni sarebbero state fornite alle autorità italiane nella lettera loro inviata dalla Commissione il 13 settembre 1999 in risposta alla loro nota del 19 agosto 1999.

33 La Commissione ritiene che la decisione impugnata si limiti a chiedere una conferma ed a sollecitare osservazioni, e che, in mancanza di una decisione di sospensione, il ricorso sia ingiustificato e privo di oggetto. Pertanto, tutti gli argomenti della ricorrente diverrebbero caduchi.

34 Di conseguenza non vi sarebbe quindi affatto stata una insufficiente motivazione al momento dell'avvio del procedimento di cui all'art. 88, n. 2, CE. Si tratterebbe semplicemente di un avvio del procedimento con preavviso di ingiunzione. La Commissione avrebbe soltanto spiegato qual è l'interesse generale inerente alla sospensione di aiuti eccedentari.

35 Parimenti, i dubbi espressi dalla Commissione riguardo alla qualificazione come aiuti di Stato, ai sensi dell'art. 87, n. 1, CE, o come aiuti compatibili con il Trattato delle misure controverse sarebbero perfettamente normali nella fase di avvio del procedimento di cui all'art. 88, n. 2, CE. La richiesta di osservazioni rivolta alle autorità italiane in ordine, nel contempo, a tali qualificazioni e ad una eventuale successiva ingiunzione di sospensione delle misure controverse priverebbe di ogni fondamento gli argomenti del governo italiano che si basano sul postulato che l'ingiunzione di sospensione sia già stata adottata.

36 In alternativa, la Commissione ritiene altresì che il ricorso sia irricevibile. Poiché, a suo parere, la decisione impugnata non dispone la sospensione di alcun aiuto e costituisce solo un atto preparatorio di un'eventuale successiva ingiunzione di sospensione, essa non è, in quanto tale, un atto esecutivo recante pregiudizio e impugnabile con ricorso di annullamento.

37 Nelle sue osservazioni sull'eccezione procedurale sollevata dalla Commissione, il governo italiano ricorda innanzi tutto che, nel suo ricorso, esso ha fatto riferimento alla sentenza Spagna/Commissione, già citata, e, fondandosi su tale sentenza, conclude che, secondo la Corte, se, da un lato, la Commissione apre il procedimento formale nei riguardi di una fattispecie di aiuto applicando l'art. 88, n. 3, CE perché lo ritiene aiuto nuovo non notificato, come tale soggetto all'obbligo di sospensione, e se, dall'altro, lo Stato membro interessato non condivide questa posizione ritenendo che la Commissione si riferisca ad un aiuto esistente non soggetto a sospensione, questo Stato ha diritto di adire la Corte ai sensi dell'art. 230 CE per ottenere l'annullamento della decisione di avviso del procedimento nella parte attinente alla qualificazione dell'aiuto come aiuto soggetto all'effetto sospensivo.

38 Il governo italiano afferma poi che questa è la situazione nel caso di specie. Esso sottolinea che la Commissione ha inteso procedere proprio ai sensi dell'art. 88, n. 3, CE, mentre dal canto suo, come risulta dal quarto motivo di ricorso, esso sostiene che è l'art. 88, n. 1, CE, relativo agli aiuti esistenti, che avrebbe dovuto essere utilizzato.

39 Il governo italiano fa valere che la Commissione, sostenendo l'inesistenza di un'ingiunzione di sospendere i versamenti, cade in un palese errore sull'oggetto del ricorso e confonde condizioni di ricevibilità e condizioni di accoglimento. Esso precisa di impugnare una statuizione di sospensione. Una statuizione avrebbe un'accezione più ampia di un'ingiunzione, ma avrebbe comunque sostanzialmente lo stesso contenuto e gli stessi effetti di un'ingiunzione.

40 A questo proposito il governo italiano ricorda che nella sentenza Spagna/ Commissione, già citata, è stato ritenuto ricevibile il ricorso delle autorità spagnole diretto ad impugnare la decisione di avviare il procedimento nonostante neppure quest'ultima comportasse ingiunzioni da parte della Commissione, ma si riferisse solamente all'effetto sospensivo delle disposizioni dell'art. 93, n. 3, del Trattato CE.

41 Il governo italiano confuta anche l'affermazione della Commissione secondo cui esso avrebbe ammesso che le misure controverse costituiscono aiuti nuovi o modificati, ai sensi dell'art. 88, n. 3, CE, ossia aiuti erogati illegittimamente e non aiuti esistenti, ai sensi dell'art. 88, n. 1, CE.

42 Il governo italiano ammette di versare al Gruppo Tirrenia i finanziamenti previsti nel contratto di servizio pubblico del 30 luglio 1991, all'epoca comunicato alla Commissione, e ricorda di considerare che, se questi finanziamenti vanno qualificati come aiuti di Stato ai sensi dell'art. 87, n. 1, CE, malgrado la loro funzione meramente compensativa di oneri effettivamente sostenuti dal Gruppo Tirrenia nell'interesse generale, essi devono allora essere trattati come aiuti esistenti e che la Commissione avrebbe dovuto quanto meno accertare che essi non rientrassero in tale categoria di aiuti.

43 Il governo italiano ritiene infine che la Commissione mantenga la confusione in questa causa e che l'abbia aggravata sostenendo, con la sua domanda ai sensi

dell'art. 91, n. 1, del regolamento di procedura della Corte, che le affermazioni in materia di sospensione contenute nella decisione impugnata riguardano solamente gli aiuti eccedentari.

44 Il governo italiano si stupisce di questa nuova categoria di aiuti. Esso sottolinea che, per quanto riguarda l'obbligo di sospensione degli aiuti, l'unica distinzione rilevante è tra aiuti nuovi e aiuti esistenti e che, se il carattere eccedentario dell'aiuto influisce sulla valutazione della sua compatibilità con il mercato comune, far dipendere da tale carattere l'obbligo di sospensione dell'aiuto integrerebbe una palese violazione del Trattato in quanto, così facendo, la Commissione godrebbe di un potere discrezionale per valutare quali misure debbano essere sospese.

Giudizio della Corte

45 Risulta dall'art. 88 CE, come interpretato dalla Corte, e dalle disposizioni del regolamento «procedimento aiuti di Stato» che la Commissione, qualora venga a conoscenza di una misura già applicata da essa ritenuta, dopo aver chiesto allo Stato membro interessato informazioni al riguardo, atta a configurare un aiuto nuovo o la modifica di un aiuto esistente che fa sorgere dubbi circa la sua compatibilità con il mercato comune, deve avviare il procedimento previsto all'art. 88, n. 2, CE.

46 Nel caso in cui lo Stato membro interessato ometta di sospendere l'applicazione della misura per conformarsi all'obbligo di non dare esecuzione agli aiuti nuovi, o alle modifiche di aiuti esistenti, prima dell'autorizzazione della Commissione o, se del caso, del Consiglio, risultante dalle disposizioni dell'art. 88, n. 3, ultima frase, CE e dall'art. 3 del regolamento «procedimento aiuti di Stato», la Commissione può, ai sensi dell'art. 11, n. 1, del detto regolamento, dopo aver

dato allo Stato membro l'opportunità di presentare le proprie osservazioni, adottare una decisione con la quale ordina a detto Stato membro di sospendere tale applicazione fino alla decisione finale sulla compatibilità dell'aiuto. Tale possibilità esisteva già in capo alla Commissione, prima dell'entrata in vigore del regolamento «procedimento aiuti di Stato» (v. sentenza 14 febbraio 1990, causa C-301/87, Francia/Commissione, detta «Boussac», Racc. pag. I-307, punti 18-20).

47 L'ingiunzione di sospensione può intervenire contemporaneamente alla decisione di avviare il procedimento di cui all'art. 88, n. 2, CE (v., ad esempio, la decisione della Commissione 26 gennaio 1994, 94/220/CE, che ingiunge alla Francia di sospendere il versamento dell'aiuto a favore del gruppo Bull accordato in violazione dell'articolo 93, paragrafo 3 del trattato CE; GU L 107, pag. 61) o essere successiva [v., ad esempio, la decisione della Commissione 11 giugno 1991, 92/35/CEE, che ingiunge al governo francese di sospendere il versamento a favore di Pari Mutuel Urbain (PMU) degli aiuti definiti in appresso cui ha dato esecuzione in violazione dell'articolo 93, paragrafo 3 del trattato CEE; GU 1992, L 14, pag. 35]. A seconda delle fattispecie, il previo sollecito allo Stato membro interessato perché presenti le proprie osservazioni su un'eventuale ingiunzione di sospensione interverrà o prima dell'avvio del procedimento di cui all'art. 88, n. 2, CE, o nell'ambito della decisione di avviare tale procedimento, o successivamente a tale decisione.

48 Risulta per contro dalle disposizioni dell'art. 88, nn. 1 e 2, CE e dagli artt. 17-19 del regolamento «procedimento aiuti di Stato» che, se la Commissione ritiene di essere in presenza di aiuti esistenti dei quali intende riesaminare la compatibilità con il mercato comune, essa non può ingiungere allo Stato membro interessato di sospendere tali aiuti prima di una decisione finale negativa che accerti la loro incompatibilità con il mercato comune. Da parte sua, lo Stato membro non è sottoposto ad alcun obbligo di sospensione di un aiuto esistente prima di una tale decisione finale negativa (v. citate sentenze Spagna/Commissione, punto 17, e Italia/Commissione, punto 25).

49 Nel caso in esame, per statuire sulla domanda di non luogo a provvedere, nonché, se necessario, sulla ricevibilità del ricorso proposto in forza dell'art. 230 CE dalla

Repubblica italiana, si deve verificare se detto ricorso abbia effettivamente un oggetto alla luce del contenuto della decisione impugnata e se quest'ultima produca effetti giuridici.

50 La Repubblica italiana ha proposto il suo ricorso contro la decisione impugnata nella parte in cui statuisce sulla sospensione delle misure controverse, che la Commissione considera come aiuti nuovi illegittimi.

51 A tale proposito, se una decisione della Commissione comporta un'ingiunzione di sospendere una misura atta a configurare un aiuto di Stato, il ricorso proposto contro l'obbligo di sospensione contenuto in tale decisione ha un oggetto e la detta decisione, avendo un carattere immediatamente vincolante, produce effetti giuridici.

52 Nel caso in esame, malgrado una formulazione che, in taluni punti della parte della decisione impugnata intitolata «Conclusioni», può sembrare ambigua e con un ordine di presentazione dei punti che può renderne ardua la comprensione, non sembra che la decisione impugnata contenga un'ingiunzione di sospensione quale prevista dall'art. 11, n. 1, del regolamento «procedimento aiuti di Stato».

53 La Commissione afferma infatti, nella decisione impugnata, che essa «si riserva il diritto di richiedere all'Italia di sospendere il pagamento di ogni aiuto eccedente quelli necessari allo scopo di compensare il maggior costo netto della fornitura di servizi di interesse economico generale», quindi «invita» le autorità italiane a confermare la sospensione di tale pagamento. La Commissione precisa poi, in particolare, che, qualora tale sospensione non avvenisse, essa potrebbe rivolgere alle autorità italiane un'ingiunzione in tal senso. La Commissione aggiunge infine

che, qualora le autorità italiane non si conformassero alla decisione di sospendere gli aiuti, la Commissione potrebbe adire direttamente la Corte in conformità dell'art. 88, n. 2, CE.

54 Si può rilevare al riguardo che il termine «invita», usato dalla Commissione per indurre le autorità italiane a sospendere le misure controverse, non ha in sé e per sé un carattere vincolante e che la Commissione fa menzione della possibilità che essa si riserva (quindi per il futuro) di richiedere la sospensione, ovvero, in alternativa, di rivolgere un'ingiunzione in tal senso, e, in caso di mancata esecuzione di tale decisione, di adire direttamente la Corte in conformità dell'art. 88, n. 2, CE.

55 Si deve tuttavia verificare se, nonostante l'assenza di un'ingiunzione di sospensione, la decisione impugnata non implichi che le autorità italiane debbano sospendere l'esecuzione delle misure considerate e se la decisione di avviare la procedura di cui all'art. 88, n. 2, CE non comporti di per sé effetti giuridici.

56 Come la Corte ha dichiarato ai punti 17 della sentenza Spagna/Commissione, già citata, e 25 della sentenza Italia/Commissione, già citata, la decisione che segna l'inizio del procedimento di cui all'art. 88, n. 2, CE produce effetti diversi a seconda che l'aiuto considerato costituisca un aiuto nuovo o un aiuto esistente. Mentre nel primo caso lo Stato membro non può dare esecuzione al progetto di aiuto sottoposto alla Commissione, un tale divieto non trova applicazione nell'ipotesi di un aiuto già esistente.

57 Per quanto riguarda un aiuto in corso di esecuzione che continua ad essere erogato e che lo Stato membro considera come un aiuto esistente, la qualificazione contraria di aiuto nuovo adottata, anche solo provvisoriamente,

dalla Commissione nella sua decisione di avviare il procedimento di cui all'art. 88, n. 2, CE nei confronti di tale aiuto comporta effetti giuridici autonomi.

58 Se è vero che la qualificazione dell'aiuto corrisponde ad una situazione oggettiva che non dipende dalla valutazione operata nella fase di avvio del procedimento di cui all'art. 88, n. 2, CE, una decisione come quella prospettata al punto 57 della presente sentenza implica tuttavia che la Commissione non intende esaminare l'aiuto nell'ambito dell'esame permanente dei regimi di aiuto esistenti di cui agli artt. 88, n. 1, CE e 17-19 del regolamento «procedimento aiuti di Stato». Ciò significa che la Commissione non propone allo Stato membro interessato opportune misure di adeguamento dell'aiuto al progressivo sviluppo o al funzionamento del mercato comune come quelle previste da tali disposizioni prima di avviare il procedimento e che, dal suo punto di vista, l'aiuto è ed è stato attuato in modo illegittimo, tenendo in non cale l'effetto sospensivo che deriva, nei confronti degli aiuti nuovi, dall'art. 88, n. 3, ultima frase, CE.

59 Una tale decisione di avviare il procedimento di cui all'art. 88, n. 2, CE in ordine ad una misura in corso di esecuzione e qualificata come aiuto nuovo modifica necessariamente la situazione giuridica della misura considerata, nonché quella delle imprese che ne beneficiano, in particolare per quanto riguarda il prosieguo della sua attuazione. Mentre, fino all'adozione di tale decisione, lo Stato membro, le imprese beneficiarie e gli altri operatori economici possono ritenere che la misura sia regolarmente eseguita in quanto aiuto esistente, dopo la sua adozione esiste quantomeno un notevole dubbio sulla legittimità di tale misura che, fatta salva la facoltà di sollecitare provvedimenti provvisori presso il giudice dell'urgenza, deve indurre lo Stato membro a sospenderne l'erogazione, dato che l'avvio del procedimento di cui all'art. 88, n. 2, CE esclude una decisione immediata nel senso della compatibilità con il mercato comune che consenta di proseguire regolarmente l'esecuzione della detta misura. Una tale decisione potrebbe altresì essere fatta valere dinanzi ad un giudice nazionale chiamato a trarre tutte le conseguenze derivanti dalla violazione dell'art. 88, n. 3, ultima frase, CE. Essa può infine indurre le imprese beneficiarie della misura a rifiutare in ogni caso nuovi versamenti o a procurarsi le somme necessarie per eventuali successivi rimborsi. Gli ambienti d'affari terranno anche conto, nei loro rapporti con detti beneficiari, della situazione giuridica e finanziaria di questi ultimi, resa più precaria.

60 Vero è che, in un tale contesto, diversamente da un'ingiunzione di sospensione rivolta allo Stato membro, che ha un carattere vincolante immediato e la cui inosservanza consente alla Commissione di adire direttamente la Corte, in applicazione dell'art. 12 del regolamento «procedimento aiuti di Stato», perché quest'ultima dichiari che l'inosservanza costituisce una violazione del Trattato, la decisione di avviare il procedimento di cui all'art. 88, n. 2, CE, intervenendo nei confronti di misure in corso di esecuzione e qualificate come aiuti nuovi dalla Commissione, produce effetti giuridici le cui conseguenze vanno tratte direttamente dallo Stato membro interessato e, eventualmente, dagli operatori economici. Questa differenza di natura procedurale non incide tuttavia sulla portata di tali effetti giuridici.

61 Invece, qualora la Commissione decida di trattare la misura considerata nell'ambito dell'esame permanente dei regimi di aiuto esistenti, la situazione giuridica non cambia fino all'eventuale accettazione da parte dello Stato membro interessato di proposte di opportune misure o fino all'adozione di una decisione finale da parte della Commissione.

62 Di conseguenza, qualora la Commissione avvii il procedimento di cui all'art. 88, n. 2, CE nei confronti di una misura in corso di esecuzione da essa qualificata come aiuto nuovo, mentre lo Stato membro interessato sostiene che essa costituisce un aiuto esistente, la scelta operata dalla Commissione comporta effetti giuridici autonomi, segnatamente per quanto riguarda la sospensione della misura considerata.

63 Peraltro, come la Corte ha altresì dichiarato ai punti 21-23 della sentenza Spagna/Commissione, già citata, e 27-29 della sentenza Italia/Commissione, già citata, le decisioni della Commissione come la decisione impugnata non costituiscono meri atti preparatori contro l'illegittimità dei quali ci si possa sufficientemente tutelare impugnando la decisione che conclude il procedimento di cui all'art. 88, n. 2, CE. In particolare, l'esito favorevole di un ricorso proposto contro la decisione finale della Commissione che accertasse l'incompatibilità di

una misura con il mercato comune non consentirebbe di cancellare le conseguenze irreversibili che deriverebbero dalla sospensione dell'aiuto.

64 Nel caso in esame, è pacifico che, avviando il procedimento di cui all'art. 88, n. 2, CE, la Commissione ha ritenuto che le misure esaminate sollevassero dubbi quanto all'esistenza di aiuti di Stato nuovi non autorizzati ed ha invitato le autorità italiane a sospendere il pagamento degli aiuti eccedenti quanto necessario a compensare in senso stretto i maggiori costi derivanti dagli obblighi di servizio pubblico ricordando loro l'effetto sospensivo dell'art. 88, n. 3, CE.

65 Di conseguenza, contrariamente a quanto sostiene la Commissione, la decisione impugnata produce conseguenze dirette sulla sospensione delle misure controverse e il ricorso della Repubblica italiana, con cui si chiede l'annullamento di tale decisione nella parte in cui statuisce sulla sospensione, non è privo di oggetto.

66 Peraltro, come risulta dal fascicolo, il governo italiano contesta appunto il carattere di aiuti nuovi di talune misure di finanziamento prese in esame dalla decisione impugnata, sostenendo che, se tali misure dovessero costituire aiuti, punto sul quale il governo italiano non si pronuncia, esse sarebbero in ogni caso aiuti esistenti. Tali misure sono quelle che derivano dall'esecuzione del contratto di servizio pubblico del 30 luglio 1991.

67 È opportuno rilevare in proposito che nel suo ricorso, dopo aver richiamato le già citate sentenze Spagna/Commissione e Italia/Commissione, riguardanti la questione della ricevibilità del ricorso di annullamento di una decisione di avviare il procedimento di cui all'art. 88, n. 2, CE, qualora uno Stato membro contesti la qualificazione di aiuti nuovi delle misure considerate da tale decisione, sostenendo che si tratta di aiuti esistenti, il governo italiano asserisce che, se i

finanziamenti erogati in applicazione del contratto di servizio pubblico del 30 luglio 1991 dovessero essere aiuti, essi non potrebbero essere considerati aiuti nuovi non notificati. Nelle sue osservazioni sulla domanda incidentale della Commissione il governo italiano conferma tale tesi.

68 Si deve quindi dichiarare il ricorso della Repubblica italiana ricevibile nei limiti in cui è volto all'annullamento della parte della decisione impugnata che statuisce sulla sospensione dei finanziamenti erogati in applicazione del contratto di servizio pubblico del 30 luglio 1991, stipulato tra il Ministero dei Trasporti italiano ed il Gruppo Tirrenia.

69 Per quanto riguarda le altre misure di cui beneficerebbe il Gruppo Tirrenia, considerate dalla decisione di avviare il procedimento di cui all'art. 88, n. 2, CE, il governo italiano sostiene in sostanza che non si tratta di aiuti, ai sensi dell'art. 87, n. 1, CE. Perciò, per ragioni analoghe a quelle menzionate ai punti 59 e 60 della presente sentenza, si deve parimenti riconoscere la ricevibilità del ricorso nei limiti in cui si riferisce alla parte della decisione impugnata che riguarda la sospensione di tali altre misure.

70 Si deve quindi respingere nel suo complesso la domanda formulata dalla Commissione ai sensi dell'art. 91, n. 1, del regolamento di procedura.

Sulle spese

71 Occorre riservare le spese.

Per questi motivi,

LA CORTE

dichiara e statuisce:

1) **La domanda della Commissione delle Comunità europee, formulata sulla base dell'art. 91, n. 1, del regolamento di procedura della Corte, diretta ad ottenere che la Corte dichiari il non luogo a provvedere o l'irricevibilità del ricorso è respinta.**

2) **Il procedimento prosegue nel merito.**

3) **Le spese sono riservate.**

Rodríguez Iglesias	Jann	Macken
Colneric	von Bahr	La Pergola
Puissochet	Sevón	Wathelet
Skouris	Cunha Rodrigues	

Così deciso e pronunciato a Lussemburgo il 9 ottobre 2001.

Il cancelliere

R. Grass

Il presidente

G.C. Rodríguez Iglesias