

DIZIONARIO SISTEMATICO DEL DIRITTO DELLA CONCORRENZA

a cura di

Lorenzo F. Pace

ESTRATTO



Jovene editore 2013

Il risarcimento dei danni per la violazione delle norme in materia di aiuti di Stato (Diritto UE)

Sommario: I. L'AZIONE RISARCITORIA QUALE STRUMENTO DI *PRIVATE ENFORCEMENT* DEL DIRITTO DELL'UE E LA SUA RILEVANZA IN MATERIA DI AIUTI DI STATO. – 1. Le condizioni per il sorgere della responsabilità dello Stato membro e la disciplina degli aiuti. – 2. Il conferimento di diritti ai singoli nell'art. 108 § 3 TFUE. – 3. La natura sufficientemente caratterizzata della violazione dell'obbligo di sospensione. – 4. Il nesso di causalità diretta tra violazione e danno. – II. I DANNI RISARCIBILI NEI CONFRONTI DEI CONCORRENTI, LA LORO PROVA E QUANTIFICAZIONE. – III. I DANNI DERIVANTI DALLA MANCATA ESECUZIONE DI UNA DECISIONE DI RECUPERO. – IV. L'AZIONE CONTRO LO STATO DA PARTE DEL BENEFICIARIO IN QUALITÀ DI DANNEGGIATO. – V. AZIONI RISARCITORIE IN MATERIA DI AIUTI DA PARTE DI SOGGETTI TERZI. – VI. IPOTESI DI RESPONSABILITÀ CIVILE DEL BENEFICIARIO DELL'AUTO.

I. L'AZIONE RISARCITORIA QUALE STRUMENTO DI *PRIVATE ENFORCEMENT* DEL DIRITTO DELL'UE E LA SUA RILEVANZA IN MATERIA DI AIUTI DI STATO

La possibilità che la violazione del diritto dell'UE dia luogo ad azioni risarcitorie contro uno Stato membro si fonda su di una nota giurisprudenza della corte di giustizia. Il principio generale dell'obbligo di risarcimento per le infrazioni al diritto dell'UE, infatti, non trova un'esplícita base normativa nei Trattati, ma discende dall'opera "creativa" della corte. A partire dall'affermazione per cui questo principio è «inerente al sistema del Trattato», contenuta nella famosa sentenza *Francovich* (nonché nella successiva sentenza *Brasserie du Pêcheur*, di pari rilevanza)¹, la responsabilità verso i singoli degli Stati autori di violazioni del diritto UE è stata annoverata tra i principi più rilevanti nell'ordinamento giuridico dell'U-

nione. Nella prospettiva della corte, il rimedio dell'azione che il danneggiato può proporre contro uno Stato autore di una violazione costituisce uno dei principali strumenti a disposizione del giudice nazionale per garantire la tutela delle situazioni giuridiche di vantaggio nascenti dal diritto dell'UE in capo ai singoli.

Nella specifica materia degli aiuti di Stato, la corte di giustizia UE è favorevole in astratto a riconoscere la configurabilità di obblighi di risarcimento in capo agli Stati inadempienti. Peraltro, nella giurisprudenza nazionale non si ravvisa una prassi significativa di azioni di risarcimento e di correlate sentenze di condanna di Paesi membri per la violazione delle norme degli artt. 107 e 108 TFUE. Il che si spiega verosimilmente per la difficoltà, pure in questa materia, di far valere in un giudizio interno la sussistenza dei presupposti della responsabilità statale delineati nella giurisprudenza dell'UE.

Anche a prescindere dalle concrete ricadute negli ordinamenti nazionali, è spesso rimarcata, specie da parte della Commissione, l'opportunità che i privati contribuiscano all'effettività della disciplina degli aiuti di Stato attraverso azioni risarcitorie². In questa prospettiva, una sentenza che disponga il ristoro della perdita patrimoniale subita in conseguenza di una violazione dell'art. 108 § 3 del TFUE rappresenta evidentemente uno degli strumenti con cui il giudice nazionale può esercitare il compito «di disporre provvedimenti atti a rimediare concretamente agli effetti dell'illegalità dell'erogazione dell'aiuto»³.

Presenta particolare interesse nel campo degli aiuti il fatto che la tutela ri-

cheur e Factortame", in *Racc.* 1996, p. I-1131, punto 31.

² V. Comunicazione Comm. in G.U.U.E. C-85, 9 aprile 2009, punto 43 ss.

³ C. giust. UE, 12 febbraio 2008, C-199/06, *Centre d'exportation du livre français (CELF)*, *Ministre de la culture et de la communication/Société internationale de diffusion et d'édition* - "Celf I", in *Racc.* 2008, p. I-469, punto 46.

¹ C. giust. UE, 19 novembre 1991, cause riunite C-6 e 9/90, *Andrea Francovich e Danila Bonifazi e altri c. Repubblica italiana* - "Francovich", in *Racc.* 1992, p. I-3547, punto 35; C. giust. UE, 5 marzo 1996, cause riunite C-46/93 e C-48/93, *Brasserie du Pêcheur SA c. Bundesrepublik Deutschland e The Queen c. Secretary of State for Transport, ex parte: Factortame Ltd e altri* - "Brasserie du Pê-

sarcitoria per violazione del diritto dell'UE si configuri come un rimedio che non ha natura alternativa rispetto all'efficacia diretta, bensì che si può cumulare ad essa⁴. Il risarcimento concerne infatti il contenuto patrimoniale della pretesa del privato, e si può aggiungere alla tutela che l'efficacia diretta offre in ordine alla pretesa sostanziale fondata sulle norme di diritto dell'UE invocate dal singolo nel giudizio interno. Un operatore economico – concorrente dell'impresa beneficiaria, o terzo – può quindi agire innanzi all'autorità giudiziaria nazionale da un lato per ottenere che sia rilevato il vizio di un atto di concessione di un aiuto illegale e sia ordinato al beneficiario di restituire l'aiuto, dall'altro per richiedere che lo Stato provveda al ristoro del danno patrimoniale causato con l'illegittima erogazione (v. *infra* III). Analogamente, le due domande possono essere cumulativamente presentate nell'ipotesi in cui allo Stato si imputi il mancato o tardivo adempimento dell'obbligo di recuperare l'aiuto illegale: un soggetto diverso dal beneficiario può in primo luogo invocare in un giudizio interno la decisione della Commissione che abbia ordinato il recupero dell'aiuto illegale e chiederne il rispetto; in secondo luogo, al privato che si ritenga leso è offerto l'ulteriore rimedio della domanda di risarcimento del danno derivante dalla posizione concorrenziale indebitamente favorevole, che permane in capo al soggetto che non abbia restituito l'aiuto (v. *infra* IV).

In conformità alla giurisprudenza della corte di giustizia, anche in ordine alla disciplina degli aiuti può essere fatta valere la responsabilità dello Stato mem-

bro – inteso nel suo complesso – qualora la violazione derivi dall'atto di qualunque organo statale, che eserciti poteri di natura legislativa⁵, o esecutiva⁶, o giudiziaria⁷. Con specifico riferimento alla condotta degli organi giudiziari, è importante ricordare che la corte dell'UE, in ordine ad una questione pregiudiziale sollevata da un giudice italiano proprio in materia di aiuti, ha confermato che la violazione manifesta del diritto dell'UE da parte di un giudice di ultima istanza può far sorgere la responsabilità dello Stato⁸. Da un errore giudiziario nell'interpretazione e applicazione degli artt. 107 e 108 TFUE (o comunque del diritto UE in materia di aiuti) può discendere in capo allo Stato un obbligo di risarcimento verso il singolo, senza che rilevi il diverso profilo dell'eventuale responsabilità personale del giudice⁹. Secondo i principi generali che la corte di giustizia ha rimarcato anche con specifico riferimento al campo degli aiuti, infatti, l'obbligo di risarcimento per violazione del diritto dell'UE non concerne la responsabilità individuale dell'organo statale, ma mira a consentire al singolo di ottenere tutela nei confronti dello Stato nel suo complesso¹⁰.

1. *Le condizioni per il sorgere della responsabilità dello Stato membro e la disciplina degli aiuti.* – La corte di giustizia fa salva l'applicazione delle disposizioni degli ordinamenti interni sulla responsabilità civile e sulla tutela risarcitoria, anche in ordine a violazioni del diritto dell'UE. Nel quadro di tale forma di rispetto dell'autonomia procedurale degli Stati membri, la giurisprudenza della corte ha però sancito la condizione in base alla quale i

⁴ Cfr. C. giust. UE, "Brasserie du Pêcheur e Factortame", cit., punto 22.

⁵ C. giust. UE, "Brasserie du Pêcheur e Factortame", cit., punto 36.

⁶ C. giust. UE, 23 maggio 1996, C-5/94, *The Queen c. Ministry of Agriculture, Fisheries and Food, ex parte: Hedley Lomas (Ireland) Ltd.* - "Lomas", in *Racc.* 1996, p. I-2553, punto 23 ss.

⁷ C. giust. UE, 30 settembre 2003, *Gerhard Köbler c. Republik Österreich* - "Köbler", C-224/01, in *Racc.* 2003, p. I-10239, punto 43.

⁸ C. giust. UE, 13 giugno 2006, C-173/03, *Traghetti del Mediterraneo Spa c. Repubblica italiana* - "Traghetti del Mediterraneo", in *Racc.* 2006, p. I-

5177, spec. punto 41. In conformità alla sentenza della corte, si veda la successiva sentenza del giudice del rinvio, che «dichiara la sussistenza dell'illecito commesso dallo Stato Giudice»: Trib. Genova, 27 febbraio 2009, n. 1329, in *Giur. merito*, 2010, 4, p. 991.

⁹ Cfr. in generale C. giust. UE, 24 novembre 2011, C-379/10, *Commissione c. Repubblica italiana* - "Commissione c. Italia", non ancora pubblicata.

¹⁰ Cfr. C. giust. UE, 17 aprile 2007, C-470/03, *A.G.M.-COS.MET Srl c. Suomen valtio e Tarmo Lehtinen* - "Agm-Cos.Met", in *Racc.* 2007, p. I-2749, punto 97 ss.

giudici nazionali devono accordare ai diritti nascenti per i singoli dal diritto dell'UE una protezione giudiziaria effettiva ed equivalente alla tutela garantita ai diritti di origine interna¹¹.

L'ordinamento statale regola la maggior parte dei profili formali e sostanziali della tutela risarcitoria che i giudici possono essere chiamati ad accordare ai privati, quali quelli relativi alla competenza in merito alla determinazione dei danni risarcibili o alle forme di proposizione della domanda giudiziale di risarcimento¹². Sulla base delle norme nazionali, ad esempio, devono essere risolte eventuali questioni in materia di ripartizione della giurisdizione tra autorità giudiziarie interne. A quest'ultimo riguardo si noti che nel diritto italiano la recente devoluzione alla giurisdizione esclusiva del giudice amministrativo anche delle controversie relative agli atti di erogazione di aiuti illegali e agli atti di recupero (art. 49.2, l. 24 dicembre 2012, n. 234) lascia impregiudicata la questione (non pienamente risolta nella giurisprudenza interna) della competenza del giudice civile o amministrativo in merito alle domande di risarcimento dei danni, anche nascenti dal provvedimento statale in materia di aiuti.

Alla giurisprudenza dell'UE si deve invece fare riferimento per l'individuazione dei presupposti della responsabilità civile dello Stato membro¹³. La corte di giustizia è giunta a indicare tre criteri per il sorgere del diritto del singolo al risarcimento: «che la norma giuridica violata sia preordinata a conferire diritti ai singoli, che si tratti di violazione sufficientemente caratterizzata e, infine, che esista un nesso causale diretto tra la violazione dell'obbligo incombenente allo Stato e il danno subito dai soggetti lesi»¹⁴.

I giudici dell'UE si sono espressi, in linea di principio, in senso favorevole alla possibilità che sussistano tali condizioni nel caso di infrazioni statali alle norme in materia di aiuti, con particolare riferimento a quella che rappresenta la principale (ma non l'unica) violazione a fronte della quale si possono configurare obblighi di risarcimento a carico dello Stato membro, ossia l'erogazione di un "aiuto illegale". Il mancato rispetto dell'obbligo di sospensione costituisce una violazione che può essere accertata agevolmente, in quanto è sufficiente verificare che lo Stato ha erogato l'aiuto in un momento in cui la Commissione non aveva emanato una decisione di autorizzazione al riguardo. Non è però scontato che si possa dimostrare in modo altrettanto facile che sussistono i presupposti della responsabilità dello Stato per un asserito danno causalmente collegato alla violazione stessa.

Nelle sentenze della corte dell'UE a questo proposito si rinvencono per lo più dichiarazioni formulate in via incidentale, ai sensi delle quali il giudice nazionale può essere chiamato, oltre che ad ordinare il recupero degli aiuti illegali, a giudicare su eventuali azioni risarcitorie per la violazione delle norme sugli aiuti e in particolare dell'art. 108 § 3 TFUE¹⁵. Nelle affermazioni generiche dei giudici dell'UE sull'esperibilità in astratto delle azioni risarcitorie si può scorgere una certa riluttanza ad entrare nel merito della responsabilità degli Stati in questa materia. Malgrado in casi diversi la corte abbia preso posizione chiaramente in ordine alla sussistenza nelle singole fattispecie dei presupposti della responsabilità statale¹⁶, l'approccio che sino ad oggi si riscontra nelle pronunce che si sono occupate della questione in materia di aiuti

¹¹ Sui principi di effettività ed equivalenza nella tutela risarcitoria, v. C. giust. UE, 26 gennaio 2010, C-118/08, *Transportes Urbanos y Servicios Generales*, SAL c. Administración del Estado - "Transportes Urbanos y Servicios Generales", in *Racc.* 2010, p. I-635, punto 33 ss.

¹² In questo senso v. già C. giust. UE, "Franco-vich", cit., punto 42 ss.

¹³ C. giust. UE, 13 marzo 2007, C-524/04, *Test Claimants in the Thin Cap Group Litigation c. Commissioners of Inland Revenue* - "Thin Cap Group", in *Racc.* 2007, p. I-2107, punto 116.

¹⁴ C. giust. UE, "Brasserie du Pêcheur e Factortame", cit., punto 51 e punto 74.

¹⁵ Cfr. C. giust. UE, 5 ottobre 2006, C-368/04, *Transalpine Ölleitung in Österreich GmbH e altri c. Finanzlandesdirektion für Tirol e altri* - "Transalpine", in *Racc.* 2006, p. I-9957, punto 56; "Celf I", cit., punti 53 e 55.

¹⁶ Cfr. ad es. C. giust. UE "Köbler", cit., punto 101; C. giust. UE, 28 giugno 2001, C-118/00, *Gervais Larsy c. Institut national d'assurances sociales pour travailleurs indépendants (INASTI)* - "Larsy", in *Racc.* 2001, p. I-5063, punto 40; C. giust. UE, 17

appare più incline a lasciare questo compito ai giudici nazionali. A questi ultimi, del resto, è riservata la competenza ad adottare le decisioni finali sulla sussistenza in concreto della responsabilità dello Stato – specie in ordine alle questioni di prova e all'esistenza del nesso causale – e ad assumere le determinazioni conseguenti in merito alla quantificazione dell'eventuale ristoro patrimoniale per i danni subiti dai singoli.

2. *Il conferimento di diritti ai singoli nell'art. 108 § 3 TFUE.* – Venendo all'esame dei singoli presupposti della responsabilità, si è visto in precedenza come la giurisprudenza dell'UE consideri che un'azione risarcitoria contro uno Stato membro possa essere fondata innanzitutto se chi agisce vanta la lesione di una posizione giuridica di vantaggio che la norma europea violata era preordinata a conferire ai singoli¹⁷. Per quanto riguarda in particolare la violazione consistente nell'erogazione di aiuti illegali, la corte di giustizia ha riconosciuto anche in pronunce risalenti che l'obbligo di sospensione stabilito dall'art. 108 § 3 dà vita a diritti soggettivi degli individui che i giudici nazionali sono tenuti a tutelare¹⁸. Si tratta di considerazioni che hanno trovato costante conferma in varie sentenze successive in cui la corte di giustizia ha ribadito il ruolo del giudice nazionale nell'*enforcement* dell'obbligo di sospensione¹⁹.

Si potrebbe osservare in senso contrario che il testo dell'art. 108 § 3, ultima frase, non pare strettamente rivolto ai singoli come destinatari e beneficiari²⁰: la di-

sposizione che sancisce l'obbligo di sospensione appare destinata principalmente a regolare le relazioni tra Commissione e Stati membri, in modo che gli Stati stessi non impediscano alla Commissione di esercitare la sua funzione di controllo. In ogni caso, la giurisprudenza dell'UE è chiaramente orientata a considerare che la norma che prevede l'obbligo di sospensione in capo agli Stati contenga un precetto idoneo a creare diritti in capo ai singoli²¹. L'approccio della corte, che si rinvia all'interno di sentenze principalmente relative all'obbligo di recupero, pare rispondere non solo (e non tanto) all'esigenza di tutela degli individui, ma anche all'intento di preservare un rigoroso contesto procedurale volto a garantire la piena effettività del controllo preventivo della Commissione. Alla luce di questa giurisprudenza pare arduo contestare in un giudizio interno la sussistenza, in caso di violazione dell'art. 108 § 3, ultima frase, del primo presupposto della responsabilità dello Stato membro verso il singolo stabilito dal diritto dell'UE, e quindi la possibilità che i diritti nascenti da tale disposizione costituiscano la base per eventuali azioni di risarcimento intentate da singoli verso uno Stato membro.

3. *La natura sufficientemente caratterizzata della violazione dell'obbligo di sospensione.* – Tra i presupposti della responsabilità dello Stato membro individuati dalla giurisprudenza dell'UE si pone il requisito della natura "sufficientemente caratterizzata" (o "qualificata") della violazione del diritto dell'UE²². Con questa

ottobre 1996, C-283/94, C-291/94 e C-292/94, *Denkavit International BV, VITIC Amsterdam BV e Voormeer BV c. Bundesamt für Finanzen* - "Denkavit", in *Racc.* 1996, p. I-5063, punto 49.

¹⁷ Su questa prima condizione v. C. giust. UE, 24 marzo 2009, C-445/06, *Danske Slagterier/Bundesrepublik Deutschland* - "Danske Slagterier", in *Racc.* 2009, p. I-2119, punto 21 ss.

¹⁸ C. giust. UE, 11 dicembre 1973, 120/73, *Gebr. Lorenz GmbH c. Repubblica federale di Germania e Land Rheinland-Pfalz* - "Lorenz", in *Racc.* 1973, p. 1471, punto 8.

¹⁹ Cfr. ad es. C. giust. UE, 21 novembre 1991, C-354/90, *Fédération nationale du commerce extérieur des produits alimentaires e Syndicat national des négociants et transformateurs de saumon c. Repubblica francese* - "Fncc", in *Racc.* 1991, p. I-5505, punto 12 ss.; C. giust. UE, 21 ottobre 2003,

C-261/01 e C-262/01, *Belgische Staat c. Eugène van Calster e Felix Cleeren e Openbaar Slachthuis NV* - "Van Calster", in *Racc.* 2003, p. I-12249, punto 53; C. giust. UE, "Transalpine", cit., punto 38; "Celf I", cit., punto 38.

²⁰ Art. 108 § 3, ultima frase, TFUE: «Lo Stato membro interessato non può dare esecuzione alle misure progettate prima che tale procedura abbia condotto a una decisione finale».

²¹ V. le sentenze citate nelle note 18 e 19.

²² V. ad es. C. giust. UE, 20 ottobre 2011, C-94/10, *Danfoss A/S, Sauer-Danfoss ApS/Skatteministeriet* - "Danfoss", non ancora pubblicata, punto 33; C. giust. UE, 9 dicembre 2010, causa C-568/08, *Combinatie Spijker Infrabouw-De Jonge Konstruktie, van Spijker Infrabouw BV, de Jonge Konstruktie BV/Provincie Drenthe* - "Combinatie Spijker Infrabouw", in *Racc.* 2010, p. I-12655, punto 87.

espressione la corte indica la condizione, perché sussista l'obbligo di risarcimento, che allo Stato sia addebitabile una «violazione manifesta e grave (...) dei limiti posti al [suo] potere discrezionale»²³. Per quanto riguarda l'infrazione consistente nell'erogazione di aiuti illegali, in assenza di pronunce dei giudici dell'UE sul punto merita di essere ricordata la posizione della Commissione, ai sensi della quale la violazione dell'art. 108 TFUE presenterebbe in linea di principio carattere grave e manifesto. Alla base di questa affermazione sta l'assenza di margine discrezionale lasciato agli Stati membri nell'esecuzione degli obblighi di notifica e di sospensione degli aiuti²⁴, oltre all'elevato grado di chiarezza e di precisione della norma dell'art. 108 TFUE²⁵.

L'erogazione di aiuti illegali può quindi apparire come uno dei casi nei quali la semplice trasgressione del diritto UE è sufficiente per accertare il carattere grave e manifesto della violazione²⁶. Tuttavia, non si può escludere che lo Stato convenuto in un'azione di risarcimento possa avanzare delle fondate eccezioni rispetto alla pretesa del singolo che si dichiara leso. Al riguardo possono entrare in considerazione i fattori che la corte di giustizia considera rilevanti per valutare la gravità della violazione di diritto dell'UE, quali la complessità delle situazioni che l'autorità statale ha affrontato e le difficoltà interpretative o applicative nel caso concreto²⁷.

Pare innegabile, in tale prospettiva, che lo stesso termine "aiuto", presente nella norma in questione esprima una nozione giuridica che ben si può prestare a valutazioni del tutto discordanti nei singoli casi. È molto frequente, infatti, che i giudici dell'UE siano chiamati ad occuparsi di questioni che vertono proprio sulla circostanza che un determinato provvedimento statale abbia o meno natura di aiuto; parimenti, può pure essere controverso che la misura in questione debba o meno essere ricondotta ad una delle varie esenzioni dall'obbligo di notifica previste dal diritto derivato dell'UE²⁸. Un eventuale errore, ad esempio, nella qualificazione della misura come non soggetta a notifica costituisce un errore di diritto, del quale va valutato, come prevede in linea generale la corte di giustizia, il carattere scusabile o meno²⁹. In questa valutazione occorre tener conto di tutte le concrete circostanze del caso di specie³⁰, come l'esistenza di eventuali atti della Commissione o giudizi della corte che possono aver concorso all'errore dell'autorità statale.

4. *Il nesso di causalità diretta tra violazione e danno.* – La scarsa fortuna dello strumento del risarcimento in materia di aiuti di Stato può probabilmente essere imputata anche alle difficoltà che può porre in concreto il requisito del nesso di causalità diretto tra violazione del diritto dell'UE e danno lamentato.

²³ C. giust. UE, "Brasserie du pêcheur e Factortame", cit., punto 55.

²⁴ Cfr. la Comunicazione della Commissione cit., punto 47.

²⁵ Sul requisito della chiarezza e precisione della norma violata in relazione all'obbligo di risarcimento, v. ad es. C. giust. UE, 18 gennaio 2001, causa C-150/99, *Svenska Staten c. Stockholm Lindöpark AB e Stockholm Lindöpark AB c. Svenska Staten* - "Stockholm Lindöpark", in *Racc.* 2001, p. I-493, punto 39.

²⁶ Cfr. C. giust. UE, "Agm-Cos.Met", cit., punto 81; "Köbler", cit., punto 55.

²⁷ Cfr. C. giust. UE, "Brasserie du pêcheur e Factortame", cit., punto 56.

²⁸ La necessità di «chiarimento e migliore illustrazione del concetto di aiuti di Stato» è ammessa dalla stessa Commissione: v. Comunicazione Comm. COM(2012) 209 final, dell'8 maggio 2012, punto 23.

²⁹ Per un caso, seppure non attinente agli aiuti di Stato, in cui la corte ha considerato scusabile l'errore dello Stato membro, a causa del carattere "impreciso" e non univoco di una norma di diritto dell'UE, in assenza di giurisprudenza e chiarimenti sul punto, v. C. giust. UE, 26 marzo 1996, C-392/93, *The Queen c. H.M. Treasury, ex parte British Telecommunications plc* - "British Telecommunications", in *Racc.* 1996, p. I-1631, punto 43. La Corte ha ad esempio considerato "non manifesto" l'errore imputabile ad un giudice di ultima istanza nella sentenza "Köbler", cit., punto 126.

³⁰ Cfr. C. giust. UE, 4 luglio 2000, C-424/97, *Salomone Haim c. Kassenzahnärztliche Vereinigung Nordrhein* - "Haim", in *Racc.* 2000, p. I-5123, punto 42. Sul carattere manifesto della violazione che può commettere il giudice nazionale nell'interpretare le norme dell'UE sugli aiuti di Stato, v. C. giust. UE, "Traghetti del Mediterraneo", cit., punto 41.

Mentre le prime due condizioni della responsabilità degli Stati membri pongono questioni di natura prettamente giuridica, la sussistenza di un legame causale diretto attiene in misura molto maggiore a questioni di fatto, con possibili difficoltà di provare che il danno allegato deriva in modo diretto dalla condotta illegittima dello Stato. Per tale motivo, diverse considerazioni attinenti a questo presupposto meritano di essere affrontate anche sotto il profilo della prova (*infra* III).

Richiedere che il nesso causale sia «sufficientemente diretto» restringe il novero delle persone che possono vantare un danno risarcibile, escludendo i danni che appaiano solo come lontane conseguenze della condotta statale³¹. Ad esempio, nel caso di un'azienda concorrente del beneficiario di un aiuto illegale, poi dichiarata insolvente, il creditore del concorrente che intendesse far valere la responsabilità dello Stato dovrebbe verosimilmente misurarsi nella causa con l'eccezione del carattere indiretto del danno allegato. La condizione in esame risponde quindi all'esigenza di circoscrivere l'obbligo di risarcimento, negando il fondamento di pretese risarcitorie in ordine a qualsiasi danno che un soggetto possa lamentare³².

Emerge sotto questo profilo la differenza tra la sfera, più ampia, dei soggetti che possono far valere in giudizio l'effetto diretto dell'art. 108 § 3, e l'ambito soggettivo più limitato della tutela risarcitoria. La concessione di un aiuto illegale comporta infatti la possibilità di chiedere l'invalidità dell'atto di erogazione dell'aiuto illegale e di ordinare il recupero di quest'ultimo, ma non implica di per sé un diritto al risarcimento.

Nell'ipotesi (alla quale la corte di giustizia ha fatto prevalentemente cenno) in cui l'azione risarcitoria sia proposta da un operatore dello stesso settore del beneficiario, sull'attore incomberà l'onere di provare che l'erogazione dell'aiuto illegale ha comportato una distorsione della concorrenza con una conseguente lesione patrimoniale specificamente nei suoi confronti. La dimostrazione del nesso di causalità diretto può rivelarsi più ardua nel caso in cui vi sia una pluralità di operatori nel settore di mercato interessato dall'aiuto³³. In questo caso può risultare difficile imputare ad un'unica causa (ossia l'aiuto illegale) il verificarsi di determinate circostanze pregiudizievoli per uno dei concorrenti, che potrebbero derivare da varie concause quali le condotte dei soggetti presenti. Tuttavia, la possibilità di rivendicare di aver subito un danno non è riservata ai soli concorrenti di un mercato oligopolistico³⁴: pure nelle situazioni in cui il numero dei potenziali danneggiati sia indeterminato (come può accadere in un settore fitto di operatori) non è escluso – al di là di eventuali difficoltà sul piano probatorio – che un singolo concorrente possa pretendere dallo Stato il risarcimento dimostrando il nesso di causalità diretto tra la violazione di norme UE e la lesione della propria posizione concorrenziale.

Il carattere diretto del nesso causale è oggetto di una valutazione rimessa al giudice nazionale³⁵, che può ovviamente chiedere chiarimenti in via pregiudiziale alla corte di giustizia. Nel giudizio interno può inoltre assumere rilevanza una previa decisione della Commissione, sebbene in linea generale il giudice nazionale sia libero di pronunciarsi a prescindere dalla pen-

³¹ Cfr., con riferimento alla responsabilità extracontrattuale dell'UE, C. giust. UE, 4 dicembre 1979, cause riunite 64/76 e altre, *Dumortier freres sa e altri c. Comunità economica europea* - "Dumortier", in *Racc.* 1982, p. 1733, punto 21.

³² Cfr. Concl. Kokott, 24 marzo 2011, causa C-94/10, "Danfoss", non ancora pubblicate, punto 76.

³³ Cfr. Concl. Tesauro, 19 settembre 1989, causa C-142/87, *Regno del Belgio c. Commissione delle Comunità europee* - "Tubemeuse", in *Racc.* 1990, p. I-979, spec. a p. I-986.

³⁴ Cfr. Concl. Kokott, 24 marzo 2011, causa "Danfoss", cit., punto 81, che svolge tale argomento richiamando "Brasserie du pêcheur e Factortame", cit., punto 71.

³⁵ Cfr. C. giust. UE, "Danfoss", cit., punto 34; C. giust. UE, "Brasserie du pêcheur e Factortame", cit., punto 65.

³⁶ C. giust. UE, 11 luglio 1996, C-39/94, *Syndicat français de l'Express international (SFEI) e altri c. La Poste e altri* - "Sfei", in *Racc.* 1996, p. I-3547, punto 44; C. giust. UE, "Celf I", cit., punto 50.

denza di procedure di indagine in seno alla UE³⁶. Nel caso in cui la Commissione abbia già esaminato la misura di aiuto illegale e abbia emanato una decisione negativa nel merito, può essere più semplice dimostrare che l'aiuto ha avuto come effetto il verificarsi di una distorsione della concorrenza. L'incompatibilità con il mercato interno accertata dalla Commissione ai sensi dell'art. 107 TFUE implica infatti una stima dell'attitudine della misura di aiuto analizzata ad alterare le condizioni della concorrenza nel mercato interno, e quindi evidentemente ad incidere negativamente sui concorrenti.

Sarebbe però erroneo considerare che la pretesa risarcitoria del concorrente derivi dalla previa decisione di incompatibilità della Commissione. Anche in questa ipotesi, infatti, incombe pur sempre sull'attore l'onere di dimostrare nel giudizio interno che la distorsione causata dall'illegittimità della condotta statale ha direttamente comportato una lesione patrimoniale ai suoi danni.

Anche nel diverso caso in cui la Commissione abbia emanato una decisione di compatibilità in ordine ad aiuti illegali, del resto, la corte di giustizia ha considerato come prospettabile un'azione risarcitoria da parte dei concorrenti³⁷. È ben vero che la valutazione positiva della Commissione sta ad indicare che le misure di aiuto non sono idonee a creare un pregiudizio alla concorrenza; tuttavia, il vizio procedurale della mancata notifica è di per sé atto a causare un danno ai concorrenti indipendentemente dalla successiva dichiarazione di compatibilità. In questa ipotesi, i danni per i concorrenti consistono, secondo la corte, nell'aver subito «prima del dovuto, gli effetti in termini di concorrenza di un aiuto compatibile»³⁸. L'operatore che riceve un aiuto illegale può infatti godere di un indebito alleviamento degli oneri normalmente

gravanti sulle imprese, specificamente perché – ricevendo l'aiuto pubblico senza attendere la decisione della Commissione – può evitare di ricorrere ad un equivalente finanziamento sul mercato e di subirne i costi (ossia, in definitiva, di pagare gli interessi sul finanziamento stesso). Anche a voler condividere la prospettiva della corte, che identifica l'indebito vantaggio concorrenziale con il mancato pagamento degli interessi, tuttavia è evidente che pure in questo caso tale vantaggio non coincide automaticamente con i danni che si possono domandare in giudizio. L'attore è tenuto anche nell'ipotesi qui in esame a dimostrare di aver subito dalla violazione imputabile allo Stato convenuto gli specifici danni diretti di cui chiede il risarcimento.

II. I DANNI RISARCIBILI NEI CONFRONTI DEI CONCORRENTI, LA LORO PROVA E QUANTIFICAZIONE

Anche l'individuazione dei danni da risarcire deve essere effettuata da parte del giudice interno nell'ambito delle norme nazionali relative alla responsabilità. Il diritto dell'UE pone la condizione che l'entità del risarcimento sia atta a ripristinare la situazione che si sarebbe avuta in assenza della violazione e quindi che sia tale da ricomprendere il danno emergente e il “lucro cessante” (nonché gli interessi)³⁹ direttamente causati dal mancato rispetto delle norme sugli aiuti. Al riguardo, la corte di giustizia ha costantemente affermato che qualora una legge nazionale non ammettesse la risarcibilità del lucro cessante, tale esclusione si porrebbe in contrasto col diritto dell'UE, poiché potrebbe di fatto impedire la tutela effettiva dei diritti dei singoli⁴⁰.

La precisazione della corte dell'UE in merito al lucro cessante è rilevante per il tipo di lesione patrimoniale che potrebbe

³⁷ C. giust. UE, “Celf I”, cit., punti da 50 a 55. Cfr. C. giust. UE, “Transalpine”, cit., punto 56.

³⁸ C. giust. UE, “Celf I”, cit., punto 50.

³⁹ Cfr. C. giust. UE, “Brasserie du pêcheur e Factortame”, cit., punto 87 e cfr. C. giust. UE, 13 luglio 2006, C-295/04 a C-298/04, *Vincenzo Manfredi c. Lloyd Adriatico Assicurazioni SpA, Antonio Cannito c. Fondiaria Sai SpA e Nicolò Tricarico e*

Pasqualina Murgolo c. Assitalia SpA - “Manfredi”, in Racc. 2006, p. I-6619, punto 95.

⁴⁰ C. giust. UE, “Agm-Cos.Met”, cit., punto 94; C. giust. UE, 8 marzo 2001, C-397/98 e C-410/98, *Metallgesellschaft Ltd e altri, Hoechst AG e Hoechst (UK) Ltd c. Commissioners of Inland Revenue e HM Attorney General - “Metallgesellschaft”, in Racc. 2001, p. I-1727, punto 91; C. giust. UE,*

più probabilmente lamentare il concorrente del beneficiario di un aiuto illegale. Contro gli Stati che abbiano violato l'art. 108 § 3 è plausibile infatti che eventuali azioni risarcitorie abbiano ad oggetto non tanto le perdite patite (dato che l'aiuto è erogato dallo Stato, ai sensi dell'art. 107 TFUE), quanto, più probabilmente, l'aspirato mancato guadagno che gli attori alleghino di aver subito per l'alterazione delle condizioni di concorrenza dovuta all'aiuto.

A questo riguardo, l'onere probatorio incombente sull'attore può presentare rilevanti difficoltà non solo in ordine all'ammontare del danno, ma anche – e forse in misura maggiore – in ordine al nesso di causalità tra l'erogazione di un aiuto illegale e la specifica lesione patrimoniale (ossia l'ipotetico mancato guadagno) di cui si chiede il risarcimento. La prova di questo danno sarà oggettivamente più facile qualora l'attore sostenga di aver perso un'opportunità economica (si pensi al caso di un appalto) per la maggiore competitività del beneficiario dovuta all'aiuto illegale. Al centro della causa si porrà probabilmente la questione del nesso tra l'aiuto ricevuto e la possibilità per il beneficiario di offrire delle condizioni contrattuali che non potevano essere praticate dagli altri operatori, i quali non avevano ricevuto un analogo sostegno pubblico⁴¹. Qualora il giudice nazionale ritenesse sufficientemente provato tale nesso con la perdita dell'affare, risulterebbe agevole dimostrare l'entità del danno risarcibile, che dipenderà dal valore dell'opportunità commerciale perduta.

Maggiori problemi probatori può porre l'ipotesi in cui l'attore lamenti che il proprio svantaggio concorrenziale – rispetto a chi abbia ricevuto l'aiuto illegale – si sia tradotto in una perdita di quote di mercato, con conseguente riduzione del volume di affari e dei profitti (o addirittura con il fallimento dell'impresa stessa) rispetto ai risultati che ci si sarebbe potuti attendere in assenza dell'aiuto. Il lucro cessante direttamente causato dall'aiuto

illegale consiste in queste ipotesi nella variazione di reddito imputabile all'alterazione della concorrenza, a sua volta dovuta all'indebito godimento dell'aiuto da parte di uno dei concorrenti. La prova del danno in tal caso si può rivelare particolarmente difficoltosa, poiché richiede la formulazione di ipotesi sulla possibile evoluzione del mercato se l'aiuto non fosse stato erogato, o se fosse stato erogato solo all'esito della valutazione della Commissione europea. La difficoltà consiste nel valutare i comportamenti ipotetici che le varie imprese concorrenti avrebbero potuto adottare in assenza dell'aiuto, e nel verificare quale reddito le imprese avrebbero potuto teoricamente conseguire rispetto al reddito effettivo. Ad esempio, l'attore potrà dimostrare che i beneficiari dell'aiuto hanno potuto mantenere inalterati i prezzi di vendita, malgrado le condizioni generali del mercato avessero imposto agli operatori del settore un incremento dei prezzi, con conseguenti cambiamenti nelle rispettive quote di mercato.

Provare quest'ultima condizione implica anche che sia possibile escludere la presenza di concause per la perdita di profitti, quali l'arretratezza tecnologica o errate strategie di *marketing* dell'attore. A questa possibile linea di difesa dello Stato convenuto, peraltro, è verosimile che l'attore possa a sua volta contrapporre l'osservazione per cui la maggiore efficienza tecnologica o commerciale del beneficiario dell'aiuto illegale è stata dovuta proprio al fatto che quest'ultimo era stato indebitamente sgravato da alcuni dei costi normalmente gravanti sulle imprese del settore, e aveva quindi potuto disporre di risorse maggiori da investire nello sviluppo tecnologico e commerciale dell'impresa.

Il complesso delle circostanze suscettibili di entrare in considerazione può quindi essere molto ampio e sfumato, ed è probabile che l'attore sottoponga all'autorità giudiziaria delle stime presuntive del danno (che del resto la stessa Commissione considera rilevanti in questa

⁴¹ *Brasserie du pêcheur e Factortame*, cit., punto 90.

⁴¹ Cfr. la Comunicazione della Commissione cit. in nota n. 2, punto 49.

specifica fattispecie)⁴². A fronte degli argomenti contrapposti delle parti del processo, il giudice nazionale potrà essere indotto a chiedere un ausilio alla Commissione⁴³, come quest'ultima suggerisce nelle sue comunicazioni.

III. I DANNI DERIVANTI DALLA MANCATA ESECUZIONE DI UNA DECISIONE DI RECUPERO

La possibilità per i singoli di ottenere una tutela di carattere risarcitorio si può prospettare pure in ordine alla mancata o tardiva esecuzione dell'obbligo di recupero di un aiuto illegale. Anche su questo punto la corte di giustizia non ha avuto modo di pronunciarsi specificamente, ma la questione può essere inquadrata sulla base dei principi elaborati nella giurisprudenza dell'UE in tema di responsabilità degli Stati membri.

Il mancato rispetto di una decisione della Commissione che ordina di provvedere al recupero di un aiuto (ai sensi dell'art. 14 Reg. 659/1999) rappresenta un'infrazione al diritto dell'UE che si può prestare ad un facile accertamento. In relazione alla gravità di violazioni di questa natura, inoltre, giova ricordare che la corte è giunta di recente ad irrogare pesanti sanzioni pecuniarie a carico dello Stato italiano per l'inadempimento di una sentenza che disponeva il recupero di un aiuto⁴⁴. Il carattere manifesto della violazione risulta dal fatto che lo Stato è sostanzialmente privo di discrezionalità nell'esecuzione dell'obbligo di recupero, posto che l'unica giustificazione ammessa per l'inadempimento consiste nell'impossibilità assoluta di eseguire correttamente la decisione⁴⁵.

L'idoneità dell'infrazione a cagionare un danno ai singoli si può ravvisare nella specifica finalità che è alla base della restituzione, ossia di eliminare i vantaggi di cui i beneficiari hanno illegalmente go-

duto a scapito dei concorrenti⁴⁶. Il mancato o tardivo recupero, in altri termini, impedisce di ripristinare le condizioni anteriori all'illegittima erogazione dell'aiuto e determina evidentemente il mantenimento di una condizione di concorrenza alterata. Su questa base il concorrente, in particolare, può fondare un'azione risarcitoria contro lo Stato membro e allegare l'esistenza di un nesso causale diretto tra mancato recupero e danni subiti.

Va infine menzionata l'ipotesi in cui lo Stato non rispetti un'"ingiunzione provvisoria di recupero" di un aiuto illegale. Si tratta di un caso sinora teorico, per la natura eccezionale, ai sensi del Reg. 659/1999, dello strumento in considerazione. L'interesse dell'ipotesi, peraltro, è data dal fatto che il ricorso a questa peculiare misura cautelare è possibile solo se la Commissione valuti specificamente che sussiste "un grave rischio di danno consistente e irreparabile ad un concorrente" (art. 11.2 Reg. 659/1999). Sicché, qualora uno Stato violi un'ingiunzione di questo tipo della Commissione e non provveda al recupero, un'eventuale azione risarcitoria potrà essere fondata anche sulla previa valutazione dei danni che la stessa Commissione aveva previsto come probabili e imminenti per i concorrenti in caso di mancata o tardiva restituzione degli aiuti da parte del beneficiario.

IV. L'AZIONE CONTRO LO STATO DA PARTE DEL BENEFICIARIO IN QUALITÀ DI DANNEGGIATO

Una diversa fattispecie di azione risarcitoria può ipotizzarsi nel caso in cui il beneficiario di un aiuto illegale sia stato obbligato a restituire quanto ricevuto, e agisca in giudizio per far valere la responsabilità dello Stato per la violazione della disciplina di diritto dell'UE sugli aiuti di Stato, chiedendo il risarcimento del

⁴² *Ibidem*, punto 51.

⁴³ C. giust. UE, "Sfei", cit., punto 1 del dispositivo.

⁴⁴ C. giust. UE, 17 novembre 2011, C-496/09, *Commissione europea c. Repubblica italiana* - "Commissione c. Italia", non ancora pubblicata, punto 60.

⁴⁵ C. giust. UE, 5 maggio 2011, C-305/09, *Commissione europea c. Repubblica italiana* - "Com-

missione c. Italia", in *Racc.* 2011, p. I-3225, punti 32-34; C. giust. UE, 1 aprile 2004, C-99/02, *Commissione delle Comunità europee c. Repubblica italiana* - "Commissione c. Italia", in *Racc.* 2004, p. I-3353, punto 16.

⁴⁶ C. giust. UE, 29 aprile 2004, C-277/00, *Repubblica federale di Germania c. Commissione delle Comunità europee* - "Germania c. Commissione", in *Racc.* 2004, p. I-3925, punto 75.

danno lamentato. Al riguardo, si deve notare preliminarmente che non sarebbe corretto operare la quantificazione della lesione patrimoniale direttamente derivante dalla restituzione considerandola di per sé corrispondente all'ammontare dell'aiuto restituito: un'eventuale sentenza che disponesse in tal senso si presterebbe ad essere letta come un modo per aggirare l'obbligo di recupero (e potrebbe costituire a propria volta una violazione di diritto dell'UE imputabile allo "Stato-giudice")⁴⁷. Anche in questo caso, quindi, l'azione di risarcimento richiede la prova dei danni che siano diretta conseguenza della condotta statale, che consisteranno verosimilmente nelle conseguenze negative dirette sull'attività d'impresa del venir meno dell'aiuto ricevuto.

In linea generale va osservato, peraltro, che alla luce della giurisprudenza dell'UE il beneficiario di un aiuto illegale che intendesse promuovere un'eventuale azione di risarcimento si troverebbe in una posizione di sfavore. Con riguardo al primo presupposto della responsabilità dello Stato per violazione del diritto dell'UE, che sopra si è ricordato, si deve sottolineare che il venir meno del vantaggio ricevuto con l'aiuto (restituito) non comporta di per sé una lesione di un diritto riconosciuto dal diritto dell'UE, in quanto l'art. 107 TFUE non è preordinato a porre per i singoli il diritto ad ottenere aiuti dagli Stati membri. Né, del resto, l'art. 108 TFUE dispone alcun obbligo in capo agli Stati di informare il beneficiario del carattere di aiuto della misura e dell'adempimento o meno degli obblighi di notifica e di sospensione.

In secondo luogo, la giurisprudenza dell'UE (specificamente in merito all'obbligo di recuperare gli aiuti illegalmente erogati) è molto restrittiva nel riconoscere un affidamento meritevole di tutela in capo a colui che abbia ricevuto un aiuto in violazione del diritto dell'UE⁴⁸. La corte di giustizia considera infatti che rientra nella normale diligenza dell'imprenditore il compito di valutare la regolarità dell'aiuto che l'impresa può ricevere dallo Stato: in questa prospettiva, un legittimo affidamento sulla legittimità dell'erogazione può essere vantato solo una volta che la Commissione abbia emanato una decisione positiva⁴⁹. Come la corte UE ha precisato, rappresenta un rischio prevedibile per chi abbia beneficiato di un aiuto illegale quello di essere assoggettato a un ordine di recupero, nonché di subire le conseguenze negative del recupero stesso sull'attività dell'impresa⁵⁰. Si noti, peraltro, che tali conseguenze negative (che secondo la corte sono prevedibili ed evitabili) corrispondono probabilmente al *petitum* in un'eventuale azione risarcitoria del beneficiario.

Il beneficiario che agisca in giudizio chiedendo il risarcimento dei danni subiti per aver dovuto restituire l'aiuto ricevuto deve quindi affrontare il gravoso onere di dimostrare che nel caso di specie sussistono circostanze eccezionali – come ammesso dalla giurisprudenza dell'UE in casi straordinari – che hanno determinato il sorgere di un legittimo affidamento sulla regolarità dell'aiuto⁵¹.

Alla domanda di risarcimento del beneficiario, comunque, è verosimile che lo Stato convenuto opponga, oltre agli argo-

⁴⁷ Cfr. Concl. Colomer, 28 aprile 2005, cause riunite C-346/03 e C-529/03, *Giuseppe Atzeni e altri, Marco Scalas e Renato Lilliu c. Regione autonoma della Sardegna - "Atzeni"*, in *Racc.* 2006, p. I-1883, punto 198. V. però un cenno operato dalla corte alla diversa natura giuridica del risarcimento dei danni e degli aiuti di Stato (in merito ad una fattispecie diversa da quella considerata nel testo) in C. giust. UE, 27 settembre 1988, cause riunite da 106 a 120/87, *Asteris AE ed altri c. Repubblica ellenica e Comunità economica europea - "Asteris"*, in *Racc.* 1988, p. 5515, punti 23-24.

⁴⁸ C. giust. UE, 23 febbraio 2006, "Atzeni", cit., punto 65; C. giust. UE, 20 marzo 1997, C-24/95, *Land Rheinland-Pfalz c. Alcan Deutschland*

GmbH - "Alcan Deutschland", in *Racc.* 1997, p. I-1591, punto 25; v. anche, per quanto riguarda il "beneficiario indiretto": T. UE, 15 giugno 2010, T-177/07, *Mediaset SpA c. Commissione europea - "Mediaset"*, in *Racc.* 2010, p. II-2341, punto 177.

⁴⁹ C. giust. UE, "Celf I", cit., punto 67.

⁵⁰ C. giust. UE, 15 febbraio 2005, C-148/04, *Unicredito Italiano SpA c. Agenzia delle Entrate, Ufficio Genova I - "Unicredito italiano"*, in *Racc.* 2005, p. I-11137, punti 109-110.

⁵¹ Cfr. C. giust. UE, 11 marzo 2010, C-1/09, *Centre d'exportation du livre français (CELF) e Ministre de la Culture et de la Communication c. Société internationale de diffusion et d'édition (SIDE) - "Celf II"*, in *Racc.* 2011, p. I-2099, punto 41 ss.;

menti sopra indicati, anche l'argomento in base al quale la condotta negligente dello stesso attore ha determinato o contribuito alla realizzazione del danno. In base ad un principio che la corte dell'UE considera comune alla disciplina della responsabilità civile degli Stati membri, il giudice nazionale potrebbe considerare che la responsabilità dello Stato sia limitata nei confronti di chi si è reso corresponsabile della violazione accettando un aiuto illegale, o addirittura che proprio alla luce della condotta del percipiente non sia ravvisabile il nesso eziologico diretto tra condotta statale e danno lamentato dal beneficiario⁵².

V. AZIONI RISARCITORIE IN MATERIA DI AIUTI DA PARTE DI SOGGETTI TERZI

La sfera dei soggetti che possono agire in giudizio per ottenere il risarcimento di un danno derivante dalla violazione della disciplina di diritto dell'UE sugli aiuti di Stato non è limitata agli operatori del settore economico interessato dagli aiuti (cioè ai soli concorrenti o al beneficiario), ma è atta a ricomprendere anche soggetti terzi. Nel caso specifico della violazione della clausola di sospensione dell'art. 108 TFUE, i giudici nazionali sono tenuti a «salvaguardare i diritti dei singoli» e a «trarne tutte le conseguenze, conformemente al loro diritto nazionale»⁵³, e quindi anche a disporre il risarcimento a favore di soggetti terzi rispetto ai beneficiari e che non lamentino l'alterazione delle condizioni di concorrenza per l'erogazione di un aiuto illegale. Si può astrattamente ipotizzare ad esempio, con le ne-

cessarie cautele, il caso in cui i creditori di un'impresa che abbia dovuto restituire un aiuto illegale, e che per questo sia fallita, agiscano contro lo Stato per far valere la responsabilità delle autorità statali per aver provocato l'insolvenza del beneficiario e la conseguente impossibilità di ottenere la soddisfazione del loro credito⁵⁴.

Sotto un diverso profilo, possono entrare in considerazione domande di rimborso di tributi riscossi in violazione del diritto dell'UE in quanto parte integrante di misure di aiuto illegale⁵⁵. Non è escluso che in questi casi il contribuente possa dimostrare di aver patito un danno che supera l'importo del tributo, e quindi che possa agire per ottenere non solo il rimborso (facendo valere l'effetto diretto dell'art. 108 § 3 TFUE), ma anche il risarcimento del danno lamentato, stante il carattere cumulativo dei due rimedi⁵⁶. Soprattutto, può entrare in gioco al riguardo la giurisprudenza che riconosce che il pagamento di un tributo contrario al diritto dell'UE può giustificare la richiesta di condannare lo Stato a risarcire i danni causati al contribuente, ad esempio perché il pagamento può aver comportato per il contribuente stesso «una maggiorazione del prezzo dei prodotti e una diminuzione del volume delle vendite»⁵⁷. In questa prospettiva è possibile ipotizzare che un'azione relativa alla violazione delle norme sugli aiuti possa essere proposta da soggetti che non operano nello stesso settore in cui l'aiuto illegale è stato erogato, per ottenere il risarcimento di danni che non siano connessi al vantaggio competitivo goduto dal beneficiario.

C. giust. UE, 24 novembre 1987, 223/85, *Rijn-Schelde-Verolme (RSV) Machinefabrieken en Scheepswerven NV c. Commissione* - "Rsv", in *Racc.* 1987, p. 4617, punto 17.

⁵² C. giust. UE, "Brasserie du Pêcheur e Factortame", cit., punto 85.

⁵³ C. giust. UE, 13 gennaio 2005, C-174/02, *Streekgewest Westelijk Noord-Brabant c. Staatssecretaris van Financiën* - "Streekgewest Westelijk Noord-Brabant", in *Racc.* 2005, p. I-85, punto 17.

⁵⁴ Cfr. l'ultima frase Concl. Lenz, 21 novembre 1985, causa 52/84, *Commissione delle Comunità europee c. Regno del Belgio* - "Commissione c. Belgio", in *Racc.* 1986, p. 90.

⁵⁵ C. giust. UE, "Streekgewest Westelijk Noord-Brabant", cit., punto 19. Sull'obbligo di rimborso le imposte percepite in violazione dell'art. 108 § 3 TFUE v. C. giust. UE, cit., "Van Calster", in *Racc.* 2003, p. I-12249, punto 53.

⁵⁶ V. *supra*, I. Sulla possibilità che una domanda di risarcimento di danni possa accompagnarsi ad una domanda di rimborso delle imposte indebitamente versate v. C. giust. UE, "Danfoss", cit., punto 32.

⁵⁷ C. giust. UE, 14 gennaio 1997, cause riunite da C-192/95 a C-218/95, *Société Comateb e altri c. Directeur général des douanes et droits indirects* - "Comateb", in *Racc.* 1997, p. I-165, punti 32-34.

VI. IPOTESI DI RESPONSABILITÀ CIVILE DEL BENEFICIARIO DELL'AUTO

La giurisprudenza della corte di giustizia in tema di responsabilità civile per violazione del diritto dell'UE, che sopra si è menzionata, ha ad oggetto specificamente la responsabilità degli Stati membri e non dei singoli. Si colloca quindi su di un piano diverso l'ipotesi in cui un'azione risarcitoria sia intentata contro il beneficiario, per i danni asseritamente causati dall'illegale percezione di un aiuto di Stato. La soluzione della questione richiede di verificare se il diritto dell'UE in materia di aiuti ponga degli obblighi in capo al beneficiario, la cui violazione potrebbe entrare in gioco in un'azione che lo riguardi in qualità di convenuto.

Al riguardo, la corte di giustizia – la quale da un lato afferma che l'art. 108 § 3 TFUE è preordinato a conferire diritti ai singoli (in particolare ai concorrenti del beneficiario) che possono essere fatti valere nei confronti dello Stato inadempiente (v. *supra* I.2) – d'altro lato nega che da tale disposizione derivino obblighi in capo al destinatario dell'aiuto ed esclude che il fatto di aver accettato di ricevere un aiuto illegale costituisca una violazione del diritto dell'UE. Sulla base della considerazione che le norme in materia di aiuti sono destinate agli Stati membri, la corte non ammette che la responsabilità civile del beneficiario possa fondarsi sul diritto dell'UE⁵⁸. Tuttavia, questa giurisprudenza rimette al giudice nazionale la valutazione della possibilità di fondare sulle norme nazionali in tema di responsabilità civile una condanna al risarcimento dell'«operatore economico che accetta un sostegno illegittimo idoneo a provocare un danno ad altri operatori economici»⁵⁹. In tale prospettiva, sembra che si possa ravvisare una fattispecie di concorrenza sleale nella condotta del soggetto che non ha verificato se l'aiuto ricevuto sia stato debitamente notificato alla Commissione⁶⁰.

Si tenga presente, a questo proposito, che l'eventuale condanna al risarcimento presuppone nel diritto italiano che sia provata in giudizio la colpa (o il dolo) del convenuto (art. 2600 c.c.): il giudice nazionale dovrà quindi considerare che il beneficiario conosceva l'illegalità dell'aiuto o che la normale diligenza gli avrebbe imposto di esserne a conoscenza. Sul punto, il giudice non è tenuto comunque ad adottare come parametro lo *standard* di diligenza richiesto al beneficiario dalla corte di giustizia (v. *supra*, IV), posto che si verte in questo caso su di una questione di responsabilità ai sensi del diritto italiano e non del diritto dell'UE.

Il problema della responsabilità civile del beneficiario è stato normalmente oggetto di esame nella limitata e consueta prospettiva della percezione di un aiuto illegale. Sembra però opportuno, nell'affrontare il tema delle condotte riferibili al destinatario degli aiuti, prendere in considerazione anche la fattispecie dell'«utilizzo abusivo» di aiuti dichiarati compatibili, che è prevista dal regolamento generale di procedura (Reg. 659/1999). Questa ipotesi si può verificare nel caso in cui gli aiuti siano «utilizzati dal beneficiario in violazione di una decisione» della Commissione (art. 1 lett. g), ossia di una decisione condizionale, o di non sollevare obiezioni, o di una decisione positiva. All'attuazione abusiva può far seguito – analogamente a quanto avviene in ordine agli aiuti illegali – l'apertura del procedimento di indagine formale della Commissione nei confronti dello Stato e l'eventuale ordine di recupero (art. 16 Reg. *cit.*). Sul piano interno, se l'attuazione abusiva sia imputabile all'autorità statale può discenderne l'accertamento della responsabilità civile dello Stato secondo i principi della giurisprudenza dell'UE che si sono esaminati.

Qualora l'abuso sia da attribuire strettamente al comportamento del beneficiario, sembra possibile che quest'ultimo sia

⁵⁸ C. giust. UE, «Sfei», cit., punti 72-76.

⁵⁹ *Ibidem*, punto 74.

⁶⁰ Cfr. Cass., sez. I, 19 aprile 2000, n. 5087, *Fall. Traghetti del Mediterraneo c. Soc. Tirrenia navig.*, in *Giust. civ. Mass.*, 2000, p. 849, che non considerò

sussistente nel caso di specie una condotta di concorrenza sleale in capo al beneficiario dell'aiuto (che la Cass., riteneva legittimo, nel caso di specie), ma non escluse in linea di principio la possibilità di configurare un illecito di questa natura.

convenuto in giudizio in un'azione risarcitoria, per "l'utilizzo abusivo" dell'aiuto rispetto a quanto previsto nella decisione della Commissione. La previa valutazione, contenuta nell'originaria decisione positiva della Commissione, con la quale quest'ultima considerava l'aiuto inidoneo a causare danni alla concorrenza non può evidentemente valere per forme differenti di attuazione dell'aiuto stesso, qualora se ne dimostrino gli effetti negativi per altri operatori economici. Chiaramente, in questa ipotesi l'eventuale azione può avere maggiori possibilità di accoglimento nel caso in cui sia preceduta da una decisione con cui la Commissione – in seguito ad una procedura di indagine ai sensi dell'art. 16 Reg. 659/1999 – abbia accertato che l'abuso si è effettivamente verificato⁶¹.

Nella fattispecie in esame, comunque, non sembra che al beneficiario si possa imputare direttamente una violazione del diritto dell'UE (posto che a ciò si oppone la considerazione formale che la decisione violata è destinata allo Stato). La condotta contestata al convenuto potrebbe invece configurare un'ipotesi di concorrenza sleale ai sensi del diritto interno, con conseguente condanna a risarcire

quei danni che risultino l'effetto della condotta medesima (dolosa o colposa).

La pretesa al risarcimento, nel caso in considerazione, può essere rivolta sia nei confronti del beneficiario che nei confronti dello Stato membro, qualora l'attore imputi a quest'ultimo la mancata vigilanza in merito alle modalità di utilizzo dell'aiuto previste dalla decisione della Commissione.

FRANCESCO BESTAGNO

Bibliografia

L. DANIELE, «Private enforcement in materia di aiuti di Stato e ruolo dei giudici nazionali: la nuova Comunicazione della Commissione europea», in *La "modernizzazione" della disciplina sugli aiuti di Stato*, (a cura di) C. SCHEPISI, Torino, 2011, p. 159 ss.; F. FERRARO, «Risarcimento dei danni e aiuti di Stato alle imprese: recenti sviluppi», in *St. int. eur.*, 2010, p. 143 ss.; ID., *La responsabilità risarcitoria degli Stati per violazione del diritto dell'Unione*, 2^a ed., Milano, 2012, p. 247 ss.; O. PORCHIA, *Il procedimento di controllo degli aiuti pubblici alle imprese*, Padova, 2001, p. 203 ss.; C. SCHEPISI, *Aiuti di Stato e tutela giurisdizionale*, Torino, 2012, p. 261 ss.; G. STROZZI, *Il diritto dell'Unione europea, parte speciale*, 3^a ed., Torino, 2010, p. 407 ss.

⁶¹ Questa decisione deve essere notificata al soggetto autore della denuncia, che può coinci-

dere col soggetto interessato a promuovere un'azione di risarcimento; art. 20.2 Reg. n. 659/1999.