

La sentenza della Corte di Giustizia UE nel caso *Traghetti del Mediterraneo* del 23 gennaio 2019 nella causa C-387/17: risarcimento danni all'orizzonte

Introduzione

Con la sentenza del 23 gennaio 2019 in commento, la Corte di Giustizia dell'UE ha aggiunto un altro tassello alla lunga vicenda processuale riguardante i contributi per un servizio pubblico versati alla società Tirrenia di Navigazione S.p.A. ("Tirrenia") da parte dello Stato italiano alla fine degli anni '80¹. La vicenda *Traghetti del Mediterraneo* non è isolata, ma si inserisce in un contesto di importanti cambiamenti nel mercato europeo ed italiano dei servizi marittimi.

Molti di questi mutamenti nascono da politiche di derivazione euro-unitaria, ed in particolare conseguenti a interventi della Commissione Europea (la "Commissione"). Si pensi, ad esempio, a

- la recente decisione dell'8 gennaio 2019 con cui la Commissione ha invitato l'Italia ad abrogare le esenzioni fiscali garantite ai porti italiani²;
- le indagini pendenti per presunti aiuti di Stato concessi alle compagnie dell'ex Gruppo Tirrenia sotto forma di compensazioni per obblighi di servizio pubblico e altre misure contestuali alla privatizzazione³; o ancora
- la decisione della Commissione del 20 settembre 2018 che ha dichiarato l'incompatibilità con il mercato interno dei 44 milioni di Euro di sovvenzioni concessi dallo Stato italiano all'Autorità portuale di Napoli per ristrutturare alcuni bacini di carenaggio gestiti da Cantieri del Mediterraneo S.p.A., sulla base di un rapporto concessorio⁴.

Al fine di meglio comprendere la portata e le possibili ricadute della pronuncia della Corte di Giustizia nel caso *Traghetti del Mediterraneo* in esame, si riepiloga di seguito la vicenda.

La vicenda *Traghetti del Mediterraneo*

Nel 1974, l'Italia aveva concesso delle sovvenzioni a Tirrenia per l'erogazione di servizi pubblici di collegamento con le isole Sicilia e Sardegna per il periodo 1976 -1980.

Nel 1981, la società *Traghetti del Mediterraneo* S.p.A. (dichiarata fallita nel corso del procedimento; "FTDM") ha citato in giudizio la Tirrenia, propria concorrente, per ottenere il risarcimento del danno che le era derivato dall'abuso da parte di Tirrenia stessa della sua posizione dominante mediante attuazione di politiche di prezzi ribassati, anche grazie ai sussidi statali da questa ricevuti. Sia i giudici di merito che la Corte di Cassazione hanno rigettato la domanda del FTDM, senza interpellare la Corte di Giustizia, nonostante la domanda in tal senso da parte del FTDM, di sottoporre alla Corte talune questioni pregiudiziali vertenti sulla compatibilità della legge del 20 dicembre 1974, n. 684 con il diritto dell'Unione.

Nel 2002, il FTDM ha chiesto al Tribunale di Genova il risarcimento dei danni subiti, questa volta citando in giudizio la Repubblica Italiana, per avere (i) concesso un aiuto di Stato illegittimo, (ii) per non aver rinviato la questione alla CGUE nel corso del giudizio descritto al punto precedente e comunque (iii) per

¹ Sentenza della CGUE del 23 gennaio 2019 in C-387/17 *Fallimento Traghetti del Mediterraneo*.

² Cfr. comunicato stampa della Commissione Europea dell'8 gennaio 2019: http://europa.eu/rapid/press-release_IP-19-241_it.htm

³ Cfr. Decisione della Commissione del 5 ottobre 2011 C(2011)6961 - Aiuti di Stato n° SA.32014 (2011/C) (ex 2011/NN), SA.32015 (2011/C) (ex 2011/NN), SA.32016 (2011/C) (ex 2011/NN) – Italia - Aiuti di Stato a favore dell'ex Gruppo Tirrenia (possibili aiuti di Stato sotto forma di compensazioni per obblighi di servizio pubblico e possibili aiuti nel contesto della privatizzazione) (SA.28172 (CP 103/2009), SA.29989 (CP 393/2009), SA.30107 (CP 414/2009), SA.30206 (CP 3/2010), SA.31645 (CP 234/2010), SA.31715 (CP 248/2010).

⁴ Decisione della Commissione del 20 settembre 2018 - SA.36112 (2016/C) (ex 2015/NN).

non aver informato la Corte di Cassazione che la Commissione aveva nel frattempo iniziato una procedura di infrazione in relazione alla legge n. 684 del 1974.

Nel 2003 e nel 2010, il Tribunale ha riferito la questione alla Corte di Giustizia, da cui sono scaturite due diverse pronunce⁵, che hanno aperto la strada alla condanna in primo grado dello Stato italiano al risarcimento di 2.3 milioni di Euro a favore del FTDM, per aver omesso di rinviare la questione alla Corte di Giustizia nel corso del giudizio contro Tirrenia (p. ii *supra*).

Nel 2014, la Corte d'Appello ha confermato la condanna al risarcimento danni, con diversa motivazione, e cioè per violazione delle norme sugli aiuti di Stato (p. i *supra*).

Nel 2017, l'Italia ha proposto ricorso in Cassazione, sostenendo che le sovvenzioni erano state concesse quando il mercato del trasporto marittimo nazionale non era ancora stato liberalizzato e che, quindi, costituissero aiuti cosiddetti "esistenti" e non anche "aiuti nuovi". Ciò implicava che le autorità non avessero un obbligo di notificare la misura alla Commissione, e che quindi nessun risarcimento fosse dovuto.

In seguito al rinvio pregiudiziale del 10 aprile 2017 della Corte di Cassazione, la Corte di Giustizia ha affermato che le "sovvenzioni concesse a un'impresa prima della data di liberalizzazione del mercato interessato, come quelle di cui trattasi nel procedimento principale, non possono essere qualificate come aiuti esistenti per il solo fatto che, al momento della loro concessione, tale mercato non era formalmente liberalizzato, sempre che tali sovvenzioni fossero idonee ad incidere sugli scambi tra Stati membri e falsassero o minacciassero di falsare la concorrenza, elementi che spetta al giudice del rinvio verificare".

Risarcimento danni all'orizzonte

La sentenza della Corte di Giustizia in *Traghetti del Mediterraneo* scaturisce da un'azione per danni proposta dal concorrente di un beneficiario di un aiuto di Stato (cd. *private enforcement*).

Posta la pacifica ammissibilità secondo il diritto dell'UE di siffatta azione⁶, si tratta di un rimedio che si sta progressivamente diffondendo nelle corti italiane ed europee. La diffusione dello strumento risarcitorio consente ai concorrenti di un beneficiario di aiuti di Stato di rifarsi dei danni conseguenti alla concessione dell'aiuto, per esempio, dovuti alla variazione delle quote di mercato o, in certi casi, all'uscita dal mercato.

La stessa Commissione Europea segue attentamente l'evoluzione giurisprudenziale in merito a casi di *private enforcement*, come testimoniato dal bando pubblicato nel 2018 per effettuare uno studio sui casi di aiuti di Stato avanti giudici nazionali⁷.

Non si nasconde che le azioni di risarcimento in materia di aiuti di Stato comportano alcune difficoltà specifiche per l'attore, come l'onere di dimostrare un nesso di causalità fra il vantaggio concesso al beneficiario e il danno patrimoniale subito.

Resta da vedere, nel momento in cui la causa verrà riassunta in sede nazionale, come sarà interpretato il principio di diritto dalla Cassazione, che avrà il non facile compito di coordinare il *dictum* della Corte con le norme europee in materia di aiuti di Stato ed i principi civilistici sulla responsabilità.




⁵ Sentenza della Corte di Giustizia del 13 giugno 2006, C-173/03 e sentenza della Corte di Giustizia del 10 giugno 2010, C-140/09.

⁶ Cfr. Comunicazione della Commissione relativa all'applicazione della normativa in materia di aiuti di Stato da parte dei giudici nazionali, GUUE C 85, 9.4.2009, p. 43 e ss.




⁷ Gli scriventi sono coinvolti in prima persona nello studio della Commissione, quali collaboratori del consorzio vincitore del bando, composto da Spark Legal Network, European University Institute, Ecorys e Caselex.

Il presente documento viene consegnato esclusivamente per fini divulgativi.
Esso non costituisce riferimento alcuno per contratti e/o impegni di qualsiasi natura.
Per ogni ulteriore chiarimento o approfondimento Vi preghiamo di contattare:




Francesco Maria Salerno
Partner

 Bruxelles
 + 32 2 340 1550
 fsalerno@gop.it




Giuseppe Loffreda
Partner

 Roma
 + 39 06 478751
 gloffreda@gop.it

Federico Macchi
Associate

 Bruxelles
 + 32 2 340 1550
 fmacchi@gop.it

Sara Reverso
Associate

 Roma
 + 39 06 478751
 sreverso@gop.it