

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

Nella causa C-588/23,

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

Scai Srl

contro

Regione Campania,

LA CORTE (Decima Sezione)

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

avvocato generale: A. Rantos

cancelliere: A. Calot Escobar

vista la fase scritta del procedimento,

considerate le osservazioni presentate:

- per la Scai Srl, da A. Raviele e L. Visone, avvocati;
- per il governo italiano, da G. Palmieri, in qualità di agente, assistita da S. Fiorentino, avvocato dello Stato;
- per la Commissione europea, da A. Steibilyté, B. Stromsky e F. Tomat, in qualità di agenti.

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

ha pronunciato la seguente

Sentenza

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

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

Contesto normativo

Diritto dell’Unione

Regolamento 2015/1589

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

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

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

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

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

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

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

(...)

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

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

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

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

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

La comunicazione sul recupero

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

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

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

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

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

4.3.2.1. Accordo di cessione di beni

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

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

Diritto italiano

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

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

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

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

Procedimento principale e questioni pregiudiziali

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

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

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

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

16 Il 19 gennaio 2015 la Commissione ha adottato la decisione (UE) 2015/1075, sull’aiuto di Stato SA.35843 (2014/C) (ex 2012/NN) cui l’Italia ha dato esecuzione – Compensazione integrativa per obblighi di servizi pubblico a favore di Buonotourist (GU 2015, L 179, pag. 128), con la quale essa ha constatato che la compensazione integrativa concessa alla Buonotourist, in esecuzione della decisione del Consiglio di Stato del 7 novembre 2012, costituisce un aiuto di Stato ai sensi dell’articolo 107, paragrafo 1, TFUE, incompatibile con il mercato interno, concesso a tale società in violazione dell’articolo 108, paragrafo 3, TFUE, e ha ordinato alle autorità italiane il suo recupero presso quest’ultima (in prosieguo: la «decisione della Commissione del 19 gennaio 2015»).

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

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

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

20 Dopo aver tentato invano di recuperare l’aiuto di Stato oggetto della decisione della Commissione del 19 gennaio 2015 presso la Scai, la Buonotourist TPL, la regione Campania, ha ordinato alla Scai, con decreto del 7 febbraio 2023, di rimborsare tale aiuto, basandosi sull’esistenza di una continuità economica tra le imprese, e, dunque, di trasferire l’aiuto di Stato alla Scai e, quindi, di restituire l’obbligo di recupero.

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

22 A sostegno del suo ricorso, la Scai ha sostenuto, anzitutto, che la regione Campania, avendo emesso l’ordine di recupero, aveva illegittimamente esercitato le competenze devote alla Commissione. Infatti, la sua decisione di recupero era stata adottata prima della decisione della Commissione del 19 gennaio 2015 era invalidata, secondo la Scai, a destinataria precisa, vale a dire la Repubblica Italiana e la Buonotourist, la regione Campania ne avrebbe esteso l’ambito di applicazione, violando così l’articolo 288 TFUE e la comunicazione sul recupero.

23 La Scai ha aggiunto che, così stata privata della tutela giurisdizionale, la Scai non poteva riferire a sé stessa dell’ordine di recupero, né poteva ricorrere alla Commissione, in quanto questa non era stata costituita in base alla decisione della Commissione del 19 gennaio 2015.

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

25 La Scai ha altresì contestato l’ipotesi di aver ceduto, mediante il contratto di affitto di ramo, a una terza parte, la Scai, la Scai avrebbe ottenuto, in forza del contratto di affitto, il diritto di utilizzare tutti gli attivi materiali e immateriali necessari all’esercizio dell’attività della società che aveva originariamente beneficiato dell’aiuto, nonché un diritto di opzione e di prelazione, che le assicurererebbero, a determinate condizioni, di essere preferita in caso di vendita della Autolinee Buonotourist TPL.

26 La Regione Campania ha precisato di essere competente a estendere la portata soggettiva della decisione della Commissione del 19 gennaio 2015 poiché dall’articolo 48, commi 2 e 3, della legge n. 234/2012 risulta