ISSN 2384-9169
Fascicolo n. 3 - 2021
rivista.eurojus.it

Il *private enforcement* in materia di aiuti di Stato in Europa

DI FRANCESCO MARIA SALERNO E FEDERICO MACCHI

Sommario: 1. Introduzione – 2. Il *private enforcement* si fa strada in Europa – 3. Il *private enforcement* concerne misure eterogenee (e poche misure fiscali) – 4. Il *private enforcement* scaturisce da una varietà di attori – 5. Il *private enforcement* spesso non porta i risultati attesi – 6. Il convenuto nel *private enforcement* spesso è una PA – 7. Conclusioni.

1. Introduzione

Il 30 luglio 2021, la Commissione europea ("Commissione") ha pubblicato le nuove linee guida sull'applicazione della normativa in materia di aiuti di Stato da parte dei giudici nazionali (la "Comunicazione").[1] Le norme della nuova Comunicazione sono state elaborate a partire dai risultati e dalle considerazioni contenute nello studio sull'applicazione delle regole sugli aiuti di Stato davanti ai giudici nazionali nell'Unione Europea (lo "Studio"), pubblicato il 31 luglio 2019, e richiamato più volte dalla stessa Comunicazione.[2]

In particolare, tale Studio fornisce una raccolta di provvedimenti adottati dai giudici nazionali nei 28 stati membri dell'UE, nel periodo dal 1° gennaio 2007 al 31 dicembre 2017, e

[1] Cfr. Comunicazione della Commissione relativa all'applicazione della normativa in materia di aiuti di Stato da parte dei giudici nazionali, 2021/C 305/01.

[2] Cfr. Considerando 2 e 3 della Comunicazione. Lo studio è stato realizzato da un consorzio costituito da Spark Legal Network, European University Institute, Ecorys e Caselex. In particolare, gli autori sono Patricia Ypma, Esther Tenge, Peter McNally, Kaja Kaźmierska, María Domínguez Gaitán, Alessandra Innesti, Alexandra Ongono Pomme, Patrick de Bas, Lars Meindert, Linette de Swart, Marco Botta, Giorgio Monti, Pier Luigi Parcu, Leigh Hancher, Maria Luisa Stasi, Francesco Maria Salerno, Federico Macchi, Marc de Vries, Matt Williams. Lo Studio può essere scaricato su https://op.europa.eu/it/publication-detail/-/publication/264783f6-ec15-11e9-9c4e-01aa75ed71a1/language-en/format-PDF .

una loro analisi ragionata, al fine di individuarne i principali *trend*, le criticità comuni e le *best practices* a livello nazionale. Lo Studio include anche dei report relativamente a singoli paesi.[3]

In particolare, come noto, secondo l'articolo 107, comma 1 del Trattato sul Funzionamento dell'Unione europea ("TFUE"), vige un divieto di introdurre aiuti di Stato dagli Stati membri. Ai sensi dell'articolo 108(3) TFUE, gli Stati membri devono notificare alla Commissione qualsiasi progetto di concessione di nuovi aiuti nel rispetto delle condizioni di cui all'articolo 107(1) TFUE. Gli Stati membri sono altresì soggetti ad un obbligo di *standstill*, in base al quale non possono attuare la misura di aiuto notificato senza autorizzazione della Commissione. La Commissione ha infatti competenza esclusiva nella valutazione della compatibilità degli aiuti.

I provvedimenti nazionali analizzati nello Studio sono stati ricondotti a due categorie:

(i) *Public enforcement* (applicazione delle norme da parti delle autorità pubbliche*)* – si tratta sostanzialmente di provvedimenti adottati nel contesto della fase di attuazione di decisioni negative in cui la Commissione ordina allo Stato Membro di recuperare un aiuto incompatibile che era stato già concesso in violazione all'obbligo di *standstill*.

(ii) *Private enforcement* (applicazione delle norme da parte di privati) – si tratta sostanzialmente di provvedimenti adottati nei confronti di terze parti che fanno valere l'effetto diretto dell'art. 108, comma 3 TFUE. In particolare, i concorrenti di un potenziale beneficiario di un aiuto possono richiedere la restituzione dell'aiuto concesso in violazione dell'obbligo di *standstill* e hanno il diritto di richiedere il risarcimento del danno subito, a prescindere dall'analisi sulla compatibilità dell'aiuto (che spetta esclusivamente alla Commissione). In tali casi, i giudici nazionali sono solitamente chiamati ad applicare della nozione di aiuto *ex* art. 107, comma 1 TFUE, e cioè a valutare se la misura consiste in un "aiuto illegittimo" non notificato.

Tanto precisato, di seguito si riportano una serie di considerazioni in materia di *private enforcement* a livello europeo, soprattutto alla luce delle conclusioni dello Studio e della recente Comunicazione della Commissione.[4]

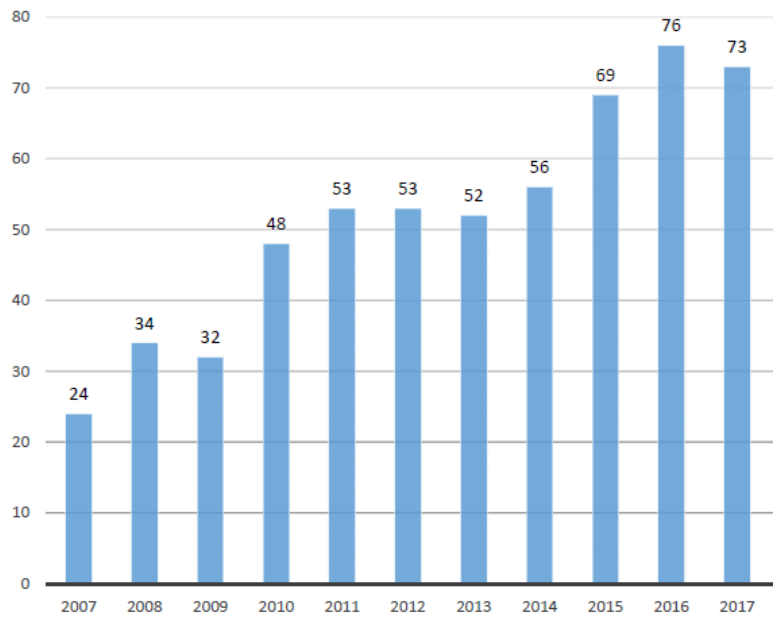
2. Il *private enforcement* si fa strada in Europa

Dal 2007, il numero di casi di azioni private in materia di aiuti di Stato è triplicato, come emerge dal grafico riportato sotto.[5]

[3] Il report sull'Italia è disponibile sul sito di Caselex, al seguente indirizzo: https://state-aid-caselex-accept.mybit.nl/report

[4] Per una disamina del private enforcement nell'ordinamento italiano, si prega di vedere F. Rossi Dal Pozzo, Il private enforcement delle regole sugli aiuti di Stato nella giurisprudenza italiana, Eurojus, Fascicolo n. 4 – 2019.

[5] Cfr. Studio, pag. 60; cfr. anche Comunicazione, para. 3.



L'importanza tale tendenza trova conferma anche nel superamento del numero di casi di *private enforcement* rispetto al numero delle decisioni concernenti il *public enforcement*. In particolare, lo Studio ha riscontrato 172 procedimenti instaurati da autorità pubbliche contro 594 casi di azioni private.

L'aumento di questi casi è dovuto ad una serie di fattori, tra i quali si possono menzionare:

- *fattori specifici ai singoli paesi*, come l'introduzione e la diffusione di forme di tutela, previste dal diritto nazionale, attivabili da tutti i cittadini in caso di violazione delle regole sugli aiuti di Stato. Per esempio, in Finlandia e in Svezia, chiunque può impugnare un provvedimento in contrasto con il diritto sugli aiuti di Stato, in quanto considerato una forma di *mala gestio* della pubblica amministrazione. In altri paesi, come la Gran Bretagna e l'Olanda, l'aumento dei casi di *private enforcement* potrebbe essere legato al ridotto numero di decisioni di recupero.
- *Fattori specifici ai procedimenti di public enforcement e procedimenti di recupero*, in quanto l'azione di *private enforcement* è vista come un'alternativa al ricorso per richiedere la sospensione dell'obbligo di recupero previsto da una decisione della Commissione, per la quale le condizioni sono molto restrittive (cioè solo nei casi eccezionali di cui alla giurisprudenza *Atlanta e Zuckerfabrik)*[6].
- *Fattori culturali specifici al private enforcement*, in quanto un numero crescente di imprese e di professionisti hanno acquisito consapevolezza della disciplina sugli aiuti di Stato, sia in chiave "offensiva" che "difensiva". Ciò è anche confermato dalla circostanza che un numero crescente di sentenze di giudici nazionali contengono riferimenti all'*acquis communautaire*, e spesso tali provvedimenti riflettono gli argomenti portati dalle parti. D'altra parte, le azioni di risarcimento si basano su principi

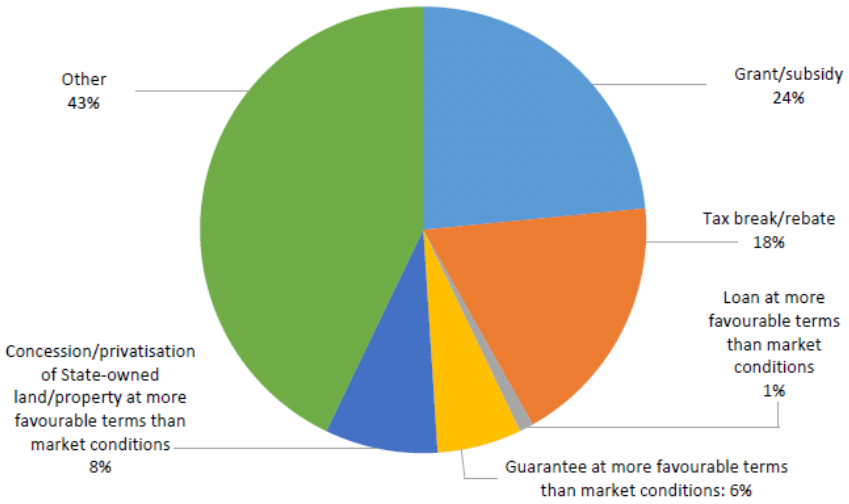
[6] Cfr. Sentenza della Corte di Giustizia del 9 novembre 1995, C-465/93, para. 51, e sentenza del 21 febbraio 1991, C-143/88, para. 33.

euro-unitari oramai consolidati, non solo nell'ordinamento aiuti di Stato, come riconosciuto anche nella Comunicazione della Commissione.[7]

- *Fattori legati alla crisi finanziaria del 2008,* la quale ha comportato un tendenziale aumento dell'intervento pubblico nell'economia in molti Stati Membri, e in particolare nel settore bancario, finanziario e assicurativo. Infatti, sono stati riscontati molti casi di azioni private in riferimento a regimi di aiuti adottati a ridosso degli anni della crisi.
- *Fattori relativi alle regole procedurali*, in quanto le azioni di *private enforcement* sono considerate come una forma di tutela alternativa rispetto alla trasmissione di una denuncia alla Commissione.

3. Il *private enforcement* concerne misure eterogenee (e poche misure fiscali)

Lo Studio ha dimostrato che le azioni intentate da privati hanno ad oggetto una varietà di strumenti, che non sempre sono riconducibili ad una categoria di misure specifiche.



Come emerge dal grafico sopra, in circa il 43% dei casi, gli autori dello Studio non hanno potuto identificare il tipo di misura. Ciò è probabilmente dovuto al fatto che in tali procedimenti, la questione centrale era proprio stabilire se, date le particolarità del caso di specie, si potessero ritenere integrati i requisiti cumulativi previsti dall'art. 107(1) TFUE.

I procedimenti aventi ad oggetto delle misure sotto forma di sgravi fiscali rappresentano sorprendentemente soltanto il 18% dei casi (mentre nel *public enforcement* il 33% dei casi di riguarda misure fiscali),[8] nonostante gli incentivi fiscali siano una forma generalmente diffusa di intervento statale. Tale evidenza potrebbe comunque essere spiegata dalle seguenti circostanze:

[7] Cfr., per esempio, Comunicazione, para. 89 ("A partire dalla giurisprudenza della Corte di giustizia nelle cause «Francovich» e «Brasserie du Pêcheur», gli Stati membri sono tenuti a compensare le perdite e i danni causati ai singoli da violazioni del diritto dell'Unione delle quali sia responsabile lo Stato membro. Tale responsabilità esiste laddove: a) la norma giuridica violata sia preordinata a conferire diritti ai singoli; b) la violazione sia sufficientemente grave; e c) esista un nesso di causalità diretta tra la violazione dell'obbligo che incombe allo Stato membro e i danni subiti dalle parti lese").

[8] Cfr. Studio, pag. 38.

(i) gli aiuti fiscali sono solitamente concessi sotto forma di regimi, e i privati hanno più difficoltà, anche dal punto di vista probatorio, ad attaccare un regime che un aiuto *ad hoc*,

(ii) i benefici fiscali sono più difficilmente individuabili da terzi, non avendo il medesimo livello di pubblicità, per esempio, di una vendita o di una gara pubblica, e

(iii) si tratta di misure complesse, talvolta riferibili a più esercizi finanziari, la cui componente di aiuto può non essere facilmente quantificabile.

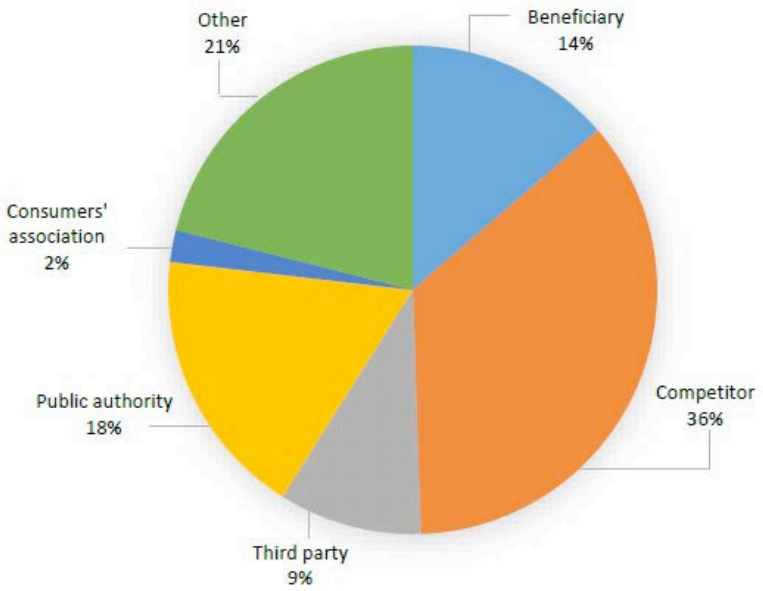
La Commissione pare essere cosciente di questa situazione, ove, nella nuova Comunicazione, detta delle regole specifiche per la valutazione da parte dei giudici nazionali di aiuti di Stato concessi mediante misure fiscali. In particolare, si deve ritenere che i contribuenti terzi abbiano un interesse ad agire per ottenere il rimborso dell'importo riscosso in violazione della clausola di sospensione quando l'imposta a cui sono soggetti fa parte del finanziamento dell'aiuto illegale. In questi casi, la loro legittimità ad agire non dipende dall'esistenza di un rapporto di concorrenza con il beneficiario dell'aiuto.[9]

Inoltre, è stato chiarito che i contribuenti terzi non possono invocare l'illegittimità di una misura di aiuto che esenta da imposizione fiscale alcune imprese o settori per sottrarsi al pagamento di tale imposta o per ottenerne il rimborso (salvo che il gettito fiscale non sia riservato esclusivamente al finanziamento dell'aiuto illegale). Secondo la Commissione, una soluzione di questo tipo rischierebbe di ampliare il numero di imprese che beneficiano di un'esenzione fiscale che costituisce un aiuto di Stato illegale.[10]

4. Il *private enforcement* scaturisce da una varietà di attori

Nonostante la definizione generale di *private enforcement* fornita dalla Commissione faccia innanzitutto riferimento alle azioni risarcitorie intentate da concorrenti dei presunti beneficiari, nella prassi, le azioni instaurate da privati riguarda fattispecie piuttosto variegate e difficilmente tipizzabili. Infatti, come detto al paragrafo precedente, si tratta spesso di procedimenti che hanno ad oggetto misure controverse, in cui si discute, anche della loro natura di aiuto. Ciò si riflette anche sulla natura dei soggetti coinvolti.

[9] Cfr. Comunicazione, para. 25.
[10] Cfr. Comunicazione, para. 26.



In particolare, come illustrato nel grafico sopra, le azioni dei concorrenti rappresentano soltanto un terzo del totale dei casi. Questo dato è difficilmente spiegabile, ma è forse quello che meglio mette in evidenza il ruolo ancora marginale – seppur in via di miglioramento nel corso degli ultimi decenni – dei giudici europei nell'applicare le regole sugli aiuti di Stato.

Vi sono stati comunque casi esemplari di azioni dei concorrenti, come quella nel caso francese *Corsica Ferries*, nel quale, a seguito di una decisione della Commissione che ordinava il recupero di un aiuto incompatibile, un tribunale amministrativo francese ha concesso il risarcimento danni per la perdita di quote di mercato al principale concorrente del beneficiario. La Corte d'Appello ha parzialmente annullato la sentenza di primo grado, in punto di quantificazione dei danni, e ha nominato un consulente tecnico d'ufficio per il ricalcolo del *quantum* risarcitorio.[11]

Invece, sono state sorprendentemente registrate un numero non trascurabile di azioni iniziate da (i) beneficiari della misura, e (ii) autorità nazionali (rispettivamente il 14% e 18% dei casi).

Riguardo alle azioni dei beneficiari, si tratta spesso di situazioni in cui il beneficiario di un aiuto considerato illegittimo e incompatibile, e quindi da restituire, si ritiene danneggiato dalle autorità nazionali e chiede pertanto il risarcimento (solitamente quantificabile come l'ammontare dell'aiuto). In queste azioni, le pretese del beneficiario possono essere basate sulla violazione del legittimo affidamento (o fattispecie assimilabili, a seconda delle particolarità dell'ordinamento giuridico in questione). Per esempio, con una serie di sentenze del 2019,[12] la

[11] Cfr. Sentenza della Corte d'appello amministrativa di Marsiglia, CTC/Corsica Ferries France, 12 febbraio 2018; Rapport d'expertise, CTC/Corsica Ferries France, 28 febbraio 2019, N/REF: 500060.

[12] Cfr., per esempio, Sentenza Cass. Civ., Sez. I, n. 15404 del 6 giugno 2019 ("L'orientamento della giurisprudenza comunitaria (al quale va correlata l'esatta esegesi della stessa sentenza 19 novembre 1991, *Francovich*, più volte citata nel controricorso) è stato recepito da questa Corte Suprema. Il principio del legittimo affidamento deve infatti intendersi non come affidamento puro e semplice nell'operato degli organi nazionali, bensì come affidamento nella regolarità delle procedure destinate ad accertare la compatibilità della concreta concessione dell'aiuto con le norme comunitarie (cfr. *ex aliis*, Cass. 29 ottobre 2018, n. 27401; Cass. 10 agosto 2016, n. 16870). Esso, pertanto, è invocabile, da parte del beneficiario di aiuti non dovuti, solo se si fondi sull'avvenuto rispetto

Corte di Cassazione italiana ha annullato delle sentenza della Corte d'Appello di Cagliari che avevano condannato la Regione Sardegna a risarcire i danni subiti da varie imprese alberghiere, che erano state precedentemente sottoposte ad un obbligo di restituire un incentivo fiscale, considerato aiuto incompatibile dalla Commissione.[13] Si tratta tuttavia di azioni che, alla luce di consolidati principi UE, ribaditi da ultimo anche nella Comunicazione e nella sentenza della Corte di Giustizia *Eesti Pagar*,[14] hanno scarse chance di successo, in quanto *"quando un aiuto è stato messo ad esecuzione senza previa notifica alla Commissione ed è pertanto illegittimo in forza dell'articolo 108, paragrafo 3, TFUE, il beneficiario dell'aiuto in questione non può, in quel momento, nutrire alcun legittimo affidamento quanto alla regolarità della concessione del medesimo"*.[15]

Riguardo le azioni delle autorità nazionali, si tratta spesso di casi in cui le autorità fiscali utilizzano l'argomento sulla violazione dell'art. 108 TFUE *ad abundantiam*, insieme ad altre motivazioni di diritto nazionale, per richiedere la restituzione di un contributo/esenzione fiscale ritenuto non dovuto (talvolta l'argomento aiuti di Stato è introdotto dalle autorità nel secondo grado di giudizio, dopo che il giudice di primo grado le ha condannato a restituire delle somme al contribuente).

5. Il *private enforcement* spesso non porta i risultati attesi

Nella maggior parte di azioni private esaminate nello Studio, i giudici nazionali hanno deciso di rigettare le domande degli attori. Si tratta, peraltro, di una circostanza evidenziata anche nella Comunicazione della Commissione, secondo la quale, nonostante l'aumento di procedimenti riguardanti aiuti di Stato, "le autorità giudiziarie nazionali hanno concesso misure correttive solo in rare occasioni e le domande di risarcimento del danno rappresentano un numero molto limitato di casi".[16]

---

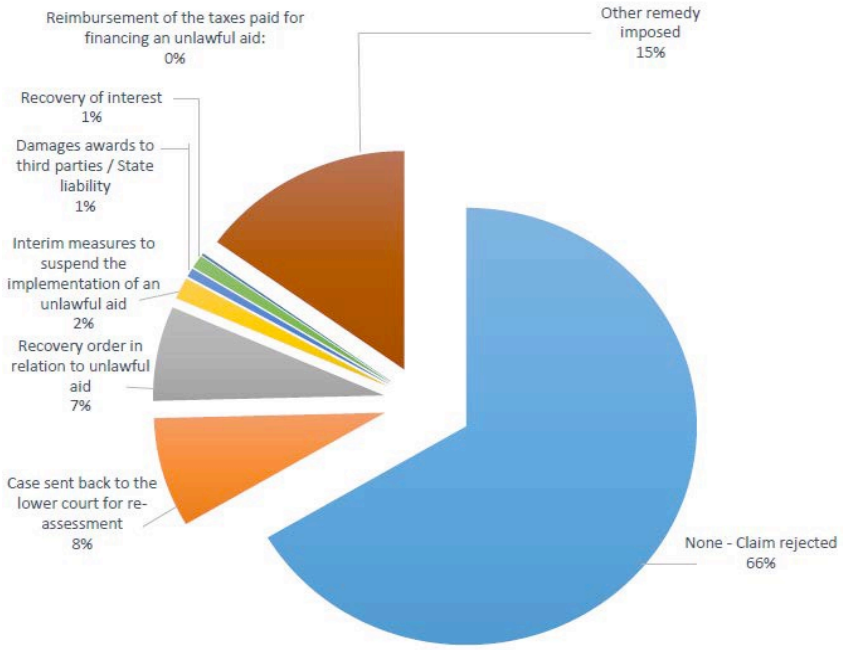
delle procedure previste dal Trattato (e in particolare, oggi, dall'art. 108). Contrariamente a quanto sostenuto dalla corte d'appello di Cagliari, l'onere di informazione circa il rispetto delle procedure e delle condizioni per la concessione degli aiuti non è subordinato al comportamento delle amministrazioni nazionali e si impone anche se l'eventuale illegittimità della concessione sia interamente imputabile a queste ultime (cfr. Cass. 25 marzo 2003, n. 4353; Cass. 4 maggio 2012, n. 6756). Ne consegue che, per ottenere una qualunque forma di risarcimento, ovvero per invocare a qualunque titolo la buona fede, i beneficiari dell'aiuto illegittimo non potevano invocare il loro legittimo affidamento sulla correttezza dell'operato della regione qualora non avessero a loro volta ottemperato all'onere di diligenza di accertare il rispetto della procedura comunitaria finalizzata al controllo di compatibilità con il diritto comunitario degli aiuti ricevuti").

[13] Cfr. Decisione 2008/854/CE della Commissione, del 2 luglio 2008, relativa al regime di aiuto «Legge regionale n. 9 del 1998 – applicazione abusiva dell'aiuto N 272/98» C 1/04 (ex NN 158/03 e CP 15/2003). Per un commento alla Sentenza della Corte d'Appello di Cagliari, e maggiori dettagli sui fatti del caso, si veda Salerno F., Macchi F., *Italian Court Awards Damages to Beneficiaries for Unlawful Implementation of Aid - Court of Appeal of Cagliari of 13 June 2017*, in *European State Aid Law Quarterly*, Volume 17, Issue 2 (2018), pp. 311 – 315.

[14] Cfr. Sentenza della Corte di Giustizia del 5 marzo 2019, C-349/17.

[15] Eesti Pagar, para. 98. Cfr. anche Comunicazione, para. 98 ("I beneficiari di aiuti illegali cercano talvolta di chiedere allo Stato il risarcimento dei danni dopo aver ricevuto l'ordine di rimborsare l'importo dell'aiuto. Di solito, questi beneficiari avanzano argomentazioni relative alla presunta violazione delle loro legittime aspettative. Tuttavia, la Corte di giustizia ha ritenuto che una misura concessa illegalmente non potesse generare alcuna legittima aspettativa per il beneficiario, che dovrebbe essere in grado di determinare se per la concessione dell'aiuto è stata seguita la procedura corretta. Le loro domande di risarcimento andrebbero pertanto respinte").

[16] Cfr. Comunicazione, considerando n. 3.



In particolare, come mostra il grafico sopra, nei due terzi dei procedimenti, il giudice non ha accolto le richieste attoree. I provvedimenti adottati nei restanti casi hanno varia natura, per cui è difficile trarne delle conclusioni univoche.

Lo scarso numero di provvedimenti favorevoli agli attori potrebbe essere spiegato dai seguenti fattori:

- L'onere probatorio che ricade sull'attore può essere molto elevato, soprattutto nei casi in cui sia l'attore ad avere interesse a dimostrare l'esistenza di un aiuto, in quanto la nozione di aiuto è complessa e richiede la prova di tutti gli elementi costitutivi *ex* art. 107 TFUE. Il grado di complessità dipende ovviamente dal tipo di misura in questione: si pensi, per esempio, ad aumenti di capitale di azionisti pubblici, che devono essere valutati alla luce del cd. Test MEIP (*Market Economy Investor Principle*), oppure misure di carattere fiscale, in cui si deve valutare la selettività del vantaggio concesso.
- Inoltre, come anche riconosciuto dalla Commissione, i giudici nazionali hanno raramente concesso un risarcimento danni, in quanto la quantificazione dei danni e la determinazione del nesso causale tra il danno e l'aiuto illegale rappresentano gravi ostacoli per i ricorrenti.[17]
- Il tipo di risultato perseguito potrebbe essere di per sé incompatibile con i principi UE in materia di aiuti di Stato, come nel caso delle azioni dei beneficiari (cfr. *supra*), oppure in casi in cui gli attori miravano sostanzialmente ad ottenere il pagamento dell'aiuto, richiedendo al giudice di estendere anche nei loro confronti l'applicabilità della misura in questione.[18]
- Certi provvedimenti sfavorevoli all'attore sono stati in realtà adottati nel contesto di procedimenti cautelari, in cui la dimostrazione del *fumus boni iuris*

[17] Cfr. Comunicazione, p. 92.
[18] Cfr. anche Comunicazione, para. 26.

è particolarmente complicata per il ricorrente, anche perché il giudice spesso ritiene prevalere ragioni di interesse pubblico. Inoltre, qualora le richieste cautelari abbiano ad oggetto la restituzione provvisoria di un aiuto, queste potrebbero avere conseguenze finanziarie irreparabili.

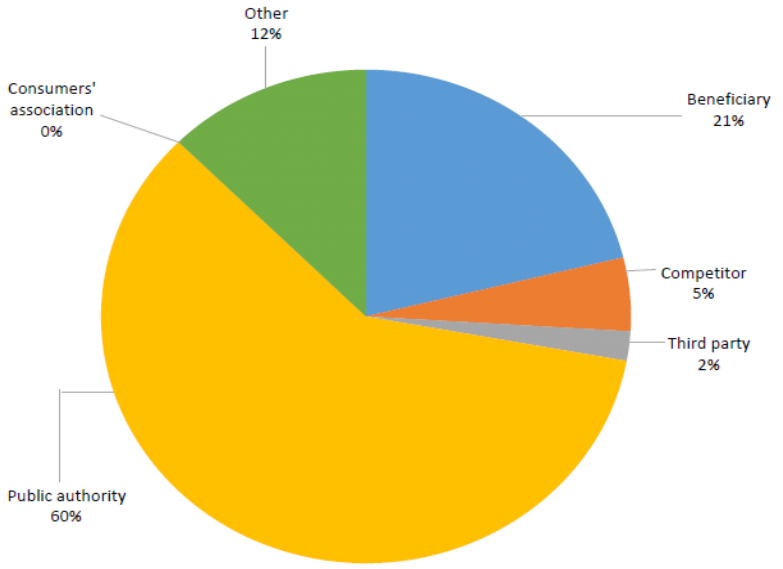
Ad ogni modo, lo Studio mette in luce anche l'esistenza di taluni casi in cui la risoluzione privatistica di una questione sugli aiuti di Stato ha dato risultati soddisfacenti. Per esempio, nel menzionato caso *Corsica Ferries*, il concorrente del beneficiario dell'aiuto ha ottenuto il risarcimento del danno.

Uno degli intenti della Comunicazione sembra proprio essere quello di facilitare l'introduzione di azioni di risarcimento di privati. In particolare, secondo la Commissione, i giudici nazionali devono tenere conto dei seguenti elementi: (a) alla luce dei principi di equivalenza e effettività del diritto UE, le norme nazionali che escludono la responsabilità di uno Stato membro per violazioni dell'art. 108 TFUE devono essere disapplicate; (b) la determinazione dell'importo effettivo del mancato guadagno sarà più facile quando l'aiuto illegale ha permesso al beneficiario di aggiudicarsi un contratto o una specifica opportunità commerciale a scapito dell'attore e il beneficiario vi ha già dato esecuzione; (c) nei casi in cui l'aiuto determina una perdita di quote di mercato, si può confrontare l'effettiva situazione reddituale dell'attore, sulla base dei bilanci, con lo scenario controfattuale ipotetico in cui l'aiuto illegale non è stato concesso; (d) in certi casi, il danno subito dall'attore eccede il lucro cessante, per esempio quando, in conseguenza dell'aiuto illegale, il ricorrente è costretto a cessare l'attività.[19]

6. Il convenuto nel *private enforcement* spesso è una PA

In quasi i due terzi dei casi esaminati nello Studio, il convenuto era una pubblica amministrazione nazionale (si veda il grafico sotto).

Figure 23 - Categories of defendants in cases of private enforcement of State aid rules - percentage at the EU level (data extracted from the case summaries in Annex 3)



[19] Cfr. Comunicazione, para. 93.

Si tratta di un dato in linea con quanto detto *supra* riguardo l'oggetto di queste azioni e la situazione soggettiva attiva (i.e. molte azioni sono intentate da beneficiari o concorrenti per ottenere un risarcimento, o altre forme di pagamento da parte delle autorità nazionali).

D'altra parte, come anche precisato nella Comunicazione, mentre l'ordinamento UE riconosce il diritto a chiedere il risarcimento dei danni alle autorità nazionali inadempienti, le azioni per il risarcimento dei danni contro i beneficiari di un aiuto sono consentite, ma non disciplinate dal diritto UE, in quanto gli articoli 107 e 108 TFUE non impongono obblighi diretti in capo ai beneficiari. Ciò non pregiudica comunque la possibilità di intentare un'azione di risarcimento danni contro il beneficiario conformemente al diritto nazionale.[20]

Tale dato va anche letto alla luce di un ulteriore elemento riscontrato dallo Studio, e cioè l'alternatività tra il ricorso alla giurisdizione nazionale e la denuncia alla Commissione.[21] In particolare, la maggior parte dei procedimenti instaurati da privati sono azioni *stand alone*, mentre le azioni *follow-on* restano piuttosto rare. In questo senso, ci si potrebbe chiedere se la nuova Comunicazione della Commissione sarà capace di giocare un ruolo simile alla Direttiva UE 2014/104 del 26 novembre 2014, in materia di *private enforcement* antitrust, in cui le azioni *follow-on* sono diventate progressivamente sempre più frequenti.

Tra i rari casi di azioni *follow-on* in materia di aiuti di Stato, si segnala la sentenza della Corte di Cassazione n. 25516 del 13 dicembre 2016, che ha respinto, per motivi procedurali, l'azione di un concorrente del beneficiario che faceva seguito alla decisione negativa della Commissione nel caso *SEA Handling*.[22]

7. Conclusioni

La Comunicazione e lo Studio hanno evidenziato un aumento del numero delle pronunce dei giudici nazionali in materia di aiuti di Stato, e in particolare di *private enforcement*, rispetto al periodo precedente. Ciò riflette anche una generale crescente sensibilità e specializzazione degli operatori nei confronti di questo tipo di tematiche.

Tuttavia, non va sottaciuto, come diffusamente illustrato *supra*, che le dinamiche e l'esito dei procedimenti avanti i giudici nazionali non sono sempre stati soddisfacenti, anche da un punto di vista degli obiettivi di policy del sistema aiuti di Stato. Il peso delle azioni di concorrenti di beneficiari resta infatti relativamente contenuto; mentre si sono viste azioni atipiche, come quelle dei beneficiari, che possono portare a risultati talvolta controversi nell'ottica dell'ordinamento UE. Inoltre, la cooperazione tra la Commissione e i tribunali degli Stati membri non ha sinora portato ai risultati auspicati.

Vi sono comunque elementi che non necessariamente traspaiono dall'analisi empirica dello Studio. In particolare, nel corso dell'ultimo decennio, il *private enforcement* ha consentito la progressiva evoluzione del diritto degli aiuti di Stato, grazie ai ripetuti interventi della Corte di Giustizia, alla quale i giudici nazionali hanno rimesso importanti questioni interpretative relativamente, per esempio, alla nozione di aiuto.[23]

L'attenzione della Commissione verso le azioni giudiziarie intentate da privati per la violazione delle norme sugli aiuti di Stato è da ultimo confermata dalle disposizioni della nuova

[20] Cfr. Comunicazione, para. 99.
[21] Cfr. Studio, pag. 76.
[22] Cfr. Decisione della Commissione n. 1225 del 19 dicembre 2015.
[23] Si pensi, per esempio, al caso *Vent de Colère*, Sentenza della Corte di Giustizia del 19 dicembre 2013, C-262/12.

Comunicazione. La Commissione ha infatti fornito una serie di importanti chiarimenti e specificazioni, che – a parere (e ad auspicio) di chi scrive - daranno nuova linfa al *private enforcement* degli aiuti di Stato in Europa.