



UNIVERSITÀ DEGLI STUDI DI UDINE

DOTTORATO DI RICERCA IN

Diritto ed economia dei sistemi produttivi, dei  
trasporti, della logistica e del welfare  
Ciclo XXVIII

TESI DI DOTTORATO DI RICERCA

I finanziamenti pubblici alle infrastrutture aeroportuali:  
da misure generali rientranti nelle politiche nazionali a  
misure valutabili alla luce della disciplina sugli aiuti di Stato

Relatrice:  
Chiar.ma Prof.ssa Cristina Pozzi

Dottoranda:  
Dott.ssa Isabella Toppazzini

ANNO ACCADEMICO 2015/2016

I finanziamenti pubblici alle infrastrutture aeroportuali:  
da misure generali rientranti nelle politiche nazionali a misure valutabili  
alla luce della disciplina sugli aiuti di Stato

INDICE

Premessa.....	5
---------------	---

CAPITOLO PRIMO

Nozioni generali sulla disciplina comunitaria degli aiuti di Stato

1. Quadro normativo.....	7
2. Nozione di aiuto di Stato.....	8
2.1. Qualificazione di impresa.....	11
2.2. Origine statale dell'aiuto.....	16
2.3 Selettività della misura.....	21
2.4. Incidenza sugli scambi comunitari.....	25
2.4.1 Gli aiuti de minimis.....	29
2.5 Vantaggio economico per l'impresa beneficiaria.....	30
2.6 Il principio dell'investitore privato.....	32
3. Servizi di interesse generale.....	38
4. Deroche al divieto degli aiuti di Stato: gli aiuti compatibili.....	46
5. Procedura di notificazione.....	51

CAPITOLO SECONDO

Gli aiuti di Stato al trasporto aereo

1. Introduzione.....	54
2. Dalla non applicabilità alla sentenza del 1974.....	56

3. Memorandum n. 1 del 1979 e Direttiva 83/416 CEE.....	59
4. Memorandum n. 2 del 1984.....	60
5. Sentenza della Corte di giustizia <i>Nouvelles Frontières</i> del 1986.....	61
6. I tre Pacchetti europei da 1987 al 1992.....	62
7. Orientamenti della Commissione del 1994.....	63
8. Sentenza della Corte di giustizia <i>Aéroports de Paris</i> del 2002.....	66
9. Decisione della Commissione sugli aeroporti piemontesi del 2001.....	67
10. Il caso dell'aeroporto Charleroi del 2004.....	68
11. Orientamenti della Commissione del 2005.....	71
12. Comunicazione sulla modernizzazione degli aiuti di Stato (SAM).....	77
13. Sentenza sull'aeroporto Leipzig-Halle della Corte di Giustizia del 2012.....	78
14. La prassi decisionale della Commissione dopo la sentenza Leipzig-Halle.....	84
14.1 Decisione del porto di Augusta del 2012.....	85
14.2 Decisione sugli aiuti al porto di Salerno del 2014.....	87
14.3 Decisione del porto di Taranto del 2015.....	89
15. Orientamenti della Commissione del 2014.....	91
15.1 Osservazioni.....	97

### CAPITOLO TERZO

#### L'industria aeroportuale e la concorrenza

1. Brevi cenni sulla regolamentazione dell'industria aeroportuale.....	102
2. Struttura dell'industria aeroportuale.....	103

2.1. La concorrenza nel mercato della capacità aeroportuale.....	103
2.2. La concorrenza nel mercato dei servizi ai vettori e ai passeggeri.....	105
3. La valutazione dell’impatto sulla concorrenza: il mercato rilevante.....	108
4. Concorrenza tra rete aeroportuale e ferroviari.....	110
5. Influenza degli aiuti di Stato sulla concorrenza aeroportuale.....	111
6. La rilevanza delle infrastrutture aeroportuali nel progetto delle reti transeuropee.....	113
7. Studio sulle conseguenze dei nuovi indirizzi europei.....	115
Conclusioni.....	119
Bibliografia.....	123
Giurisprudenza.....	126

## **Premessa**

Il presente studio si propone di ricostruire il quadro della disciplina degli aiuti pubblici a sostegno degli aeroporti. Tale materia è stata oggetto di una storica sentenza della Corte di giustizia europea nel dicembre del 2012, che ha saldato in modo ormai inequivocabile il principio (già preannunciato dalla sentenza *Aéroports de Paris* nel 2000), secondo cui gli aiuti per la costruzione delle infrastrutture sono soggetti al diritto comunitario degli aiuti di Stato, qualora l'opera sia destinata ad essere sfruttata commercialmente.

Questo nuovo orientamento è particolarmente rilevante per tutti gli operatori economici che sono proprietari o gestori di infrastrutture nell'Unione europea.

La sentenza del 2012 rappresenta, quindi, l'ultimo arresto della giurisprudenza europea in materia di aiuti di Stato per quanto riguarda il finanziamento alla costruzione di infrastrutture. Per molto tempo si era ritenuto che questo settore restasse sottratto alle regole sugli aiuti di Stato e che quindi le opere infrastrutturali fossero liberamente finanziabili da parte degli Stati membri. Negli ultimi anni, tuttavia, questo meccanismo ha attirato l'attenzione della Commissione europea.

Benché la pronuncia della Corte di giustizia sia stata emanata in materia di infrastrutture aeroportuali, la Commissione europea ritiene che il relativo principio di diritto si possa estendere anche a tutti gli altri settori (come ad esempio porti, ferrovie o energia), che incentrano le loro attività economiche nella concessione in godimento delle infrastrutture. Le infrastrutture escluse dall'ambito di applicazione dell'art. 107(1) TFUE sarebbero solamente quelle che non vengono sfruttate a fini commerciali, quali per esempio, le autostrade pubbliche non gestite da un concessionario e aperte alla generalità delle persone senza necessità di pagamento del pedaggio.

La portata di questa sentenza è notevole non solo per le società di gestione aeroportuali, ma anche per le autorità di governo degli Stati membri, che tuttavia non dispongono di elementi sufficientemente chiari, atti ad indirizzare le loro decisioni e le loro scelte di politica nazionale.

Al fine di fare chiarezza, la Commissione ha pubblicato nel febbraio del 2014 le sue nuove linee guida sul finanziamento degli aeroporti e delle compagnie aeree, che contengono alcune indicazioni su finanziamenti pubblici per la costruzione di infrastrutture. Tuttavia, la posizione assunta dall'esecutivo comunitario è stata oggetto di diverse critiche, specie in ordine alla fattibilità e alla concretezza delle aspettative e delle previsioni esposte nella comunicazione sopra citata.

# **CAPITOLO I**

## **NOZIONI GENERALI SULLA DISCIPLINA COMUNITARIA DEGLI AIUTI DI STATO**

### **1. Quadro normativo**

Il Trattato sul Funzionamento dell'Unione Europea (di seguito TFUE), nella parte III, titolo VII, contiene un capo specifico (artt. da 101 a 109) dedicato alle regole sulla concorrenza. All'interno di questo capo, gli articoli 107, 108 e 109 sono specificatamente dedicati alla materia degli aiuti di Stato concessi alle imprese, mentre le restanti norme sono dedicate all'antitrust (intese e abuso di posizione dominante) e alle concentrazioni di imprese (fusioni). Completano la disciplina dell'Unione Europea sugli aiuti di Stato anche l'art. 93, dedicato agli aiuti di Stato nel settore dei trasporti e poi l'art. 106, paragrafo 2, relativo ai servizi di interesse economico generale.

La normativa dettata in tema di concorrenza risponde all'esigenza di creare un'economia di mercato in grado di migliorare il tenore di vita dei cittadini dell'Unione Europea; tale obiettivo<sup>(1)</sup> viene perseguito, tra l'altro, incentivando la competitività tra imprese e premiando quelle più efficienti e innovative; un sistema concorrenziale consente, infatti, di ottenere prodotti di buona qualità a prezzi contenuti.

---

<sup>1</sup> Politica degli aiuti di Stato illustrata dalla Commissione europea nel Piano d'azione nel settore degli aiuti di Stato – Aiuti di Stato meno numerosi e più mirati: itinerario di riforma degli aiuti di Stato 2005 – 2009 (documento del 7 giugno 2005).

Considerati gli obiettivi che si vogliono perseguire e le modalità con cui si è deciso di perseguirli, l'ordinamento comunitario considera, il linea di principio, vietati tutti quei meccanismi in grado di falsare il gioco della libera concorrenza. Uno dei meccanismi condannati consiste proprio nell'erogazione di aiuti pubblici, che producono non solo l'effetto di avvantaggiare alcuni operatori economici a danno di altri, ma anche di mantenere in vita delle realtà economiche che altrimenti sarebbero destinate a fallire. Tuttavia, questo divieto generale è suscettibile di essere derogato in presenza di ben determinati benefici di interesse comune, che devono essere di volta in volta vagliati dalla Commissione.

## **2. Nozione di aiuto di Stato**

L'articolo 107, I paragrafo, TFUE, afferma che *«salvo deroghe contemplate dai trattati, sono incompatibili con il mercato interno, nella misura in cui incidano sugli scambi tra Stati membri, gli aiuti concessi dagli Stati, ovvero mediante risorse statali, sotto qualsiasi forma che, favorendo talune imprese o talune produzioni, falsino o minaccino di falsare la concorrenza.»*

Il Trattato fissa il principio della generale incompatibilità degli aiuti di Stato con il diritto comunitario, elenca le caratteristiche e gli effetti che l'aiuto vietato deve presentare, ma non ne fornisce direttamente una definizione. La nozione di aiuto elaborata nel tempo dalla giurisprudenza e dalla dottrina è di ampia portata e ricomprende *«ogni vantaggio economicamente apprezzabile accordato ad un'impresa attraverso un intervento pubblico, vantaggio che altrimenti non si sarebbe realizzato»*<sup>(2)</sup>. Secondo la Corte di giustizia l'aiuto di Stato è configurabile quando uno Stato Membro, per sua decisione

---

<sup>2</sup> G. TESAURO, *Diritto comunitario*, V ed., Padova, 2008, 158.



unilaterale ed autonoma, decide di sostenere imprese o altri soggetti del proprio ordinamento, fornendo risorse o procurando dei vantaggi, allo scopo di favorire la realizzazione degli obiettivi economici e sociali da questi perseguiti<sup>(3)</sup>.

L'art. 107 Tfu utilizza un'espressione molto generica, tendente a ricomprendere ogni genere di beneficio, perché parla di aiuti concessi sotto «*qualsiasi forma*» e che abbia l'effetto di falsare, anche solo potenzialmente, il gioco della concorrenza. In altre parole, la qualificazione di una misura quale aiuto di Stato dipende sostanzialmente dagli effetti che essa può, anche solo astrattamente, produrre.

Che abbiano rilevanza solo gli effetti, è stato più volte confermato anche dalla giurisprudenza<sup>(4)</sup>, la quale ha negato rilevanza alla causa o allo scopo per i quali gli interventi vengono posti in essere, alla luce di quanto dettato dallo stesso art. 107, il quale non dimostra alcun interesse per gli scopi, pur meritevoli, che muovono l'intervento. Inoltre, alcuna distinzione viene fatta in ordine al tipo di strumento utilizzato, che potrebbe avere indistintamente natura normativa, amministrativa o privatistica<sup>(5)</sup>.

Il carattere generico ed esteso del concetto di aiuto di Stato permette di farvi rientrare un numero potenzialmente indefinito di

---

<sup>3</sup> C. giust. UE, 27 marzo 1980, C-61/79, *Amministrazione delle finanze dello Stato c. Denkavit italiana Srl*, § 31. Consultabile su [www.curia.europa.eu](http://www.curia.europa.eu)

<sup>4</sup> Cfr. Tribunale di primo grado, 12 novembre 2013, T-570-08 RENV, *Deutsche Post AG c. Commissione*, § 158; C. giust. UE, 15 dicembre 2005, C-66/02, *Repubblica Italiana c. Commissione*; C. giust. UE, 3 marzo 2005, C-172/03, *Wolfgang Heiser c. Finanzamt Innsbruck*, § 46; C. giust. UE, 15 luglio 2004, C. 501/00, *Regno di Spagna et al. c. Commissione*. Consultabili su [www.curia.europa.eu](http://www.curia.europa.eu).

<sup>5</sup> E. ORRÙ, *Il sostegno finanziario pubblico nel settore dei servizi di trasporto*, in *Diritto del mercato del trasporto*, XLIL ed., a cura di S. Zunarelli, Milano, 2008, 187.

fattispecie e attribuisce, conseguentemente, alla Commissione (istituzione esclusivamente competente a vigilare sul rispetto della disciplina comunitaria della concorrenza) un notevole potere discrezionale in sede interpretativa<sup>(6)</sup>.

In base all'art. 107, par. I, Tfu, un finanziamento per essere qualificato come aiuto di Stato deve tassativamente soddisfare quattro condizioni: 1) avere origine statale; 2) essere selettivo; 3) falsare o minacciare di falsare la concorrenza; 4) incidere sugli scambi tra Stati membri.

La disposizione non prescrive la necessaria compresenza di tutti questi presupposti, ma la prassi decisionale della Commissione e la giurisprudenza comunitaria sono sempre state orientate nel ritenere la cumulatività<sup>(7)</sup>. Questa interpretazione permette, infatti, di ancorare il giudizio delle singole fattispecie a degli elementi oggettivi e concreti e impedisce ai giudici comunitari di effettuare valutazioni in ordine all'opportunità, dal punto di vista economico, delle misure adottate, considerato che tali valutazioni spettano unicamente alla Commissione<sup>(8)</sup>.

---

<sup>6</sup> La Commissione è l'organo amministrativo comunitario esclusivamente competente in materia di aiuti di Stato; è dotato di poteri autorizzativi, di controllo e sanzionatori.

<sup>7</sup> Cfr. ad esempio, C. giust. UE, 10 giugno 2010, C-140/09, *Fallimento Traghetti del Mediterraneo SpA c. Presidenza del Consiglio dei Ministri*, § 31; C. giust. UE, 24 luglio 2003, *Altmark Trans GmbH e Regierungspräsidium Magdeburg c. Nahverkehrswaltungsgericht Altmark GmbH*, C.280/00, § 74. Consultabili su [www.curia.europa.eu](http://www.curia.europa.eu).

<sup>8</sup> Così Tribunale di primo grado, 2 marzo 2012, cause riunite T-29/10 e T-33/10, *Paesi Bassi e ING c. Commissione*; Tribunale di primo grado, 13 settembre 2013, T-525/08, *Poste Italiane SpA c. Commissione*.

Di recente (nel 2014), la Commissione ha divulgato un documento<sup>9</sup>), non ancora adottato, con il quale auspica di contribuire alla più semplice, trasparente e coerente applicazione dell'art. 107, primo paragrafo del Trattato. La comunicazione chiarifica gli elementi costitutivi della fattispecie attraverso il richiamo, in primo luogo, delle pronunce della Corte di giustizia e, in subordine, della propria prassi decisionale.

## **2.1 Qualificazione di impresa**

Il paragrafo I dell'articolo 107 dispone che le regole in materia di aiuti di Stato trovano applicazione solamente quando il beneficiario dell'aiuto è un'impresa<sup>10</sup>); infatti, la norma parla espressamente di aiuti che favoriscono «*talune imprese o talune produzioni*».

Il Trattato non fornisce una precisa definizione di impresa, ciò sia in ragione della variabilità di significato che esso presenta nei diversi settori in cui viene usato (economico, legale, fiscale, ecc.), sia in ragione della mancanza di una nozione condivisa tra gli Stati membri al momento della formazione del mercato comune<sup>11</sup>).

---

<sup>9</sup> Comunicazione della Commissione, Progetto di comunicazione della Commissione sulla nozione di aiuto di Stato ai sensi dell'articolo 107, paragrafo 1, del TFUE. Il progetto mira ad identificare gli elementi costitutivi della nozione di aiuto di Stato, conformemente alla giurisprudenza dell'UE e fatta salva l'interpretazione della Corte di giustizia dell'Unione europea. Testo consultabile su <http://ec.europa.eu>.

<sup>10</sup> Esistono anche gli aiuti finalizzati ad agevolare i consumatori, ma tali vantaggi sono, a determinate condizioni, compatibili con il mercato interno ai sensi del paragrafo 2, lett. a), dell'art. 107 Tfu.

<sup>11</sup> J. L. ARPIO SANTACRUZ, *Las ayudas públicas ante el Derecho europeo de la competencia*, Navarra, 2000, 117 e ss.

La qualificazione di impresa che si è via via delineata in ambito comunitario<sup>(12)</sup>, è piuttosto ampia e contempla «qualsiasi entità, a prescindere dalla forma giuridica rivestita, che svolga un'attività economica, incluse in particolare le entità che svolgono un'attività artigianale o altre attività a titolo individuale o familiare, le società di persone o le associazioni che svolgono regolarmente un'attività economica»<sup>(13)</sup>.

Dunque, la questione se un determinato soggetto possa o non rivestire la qualità di impresa si incentra esclusivamente sulla natura oggettiva dell'attività esercitata<sup>(14)</sup>, che deve essere di tipo economico, ossia consistere nell'offerta di beni o servizi all'interno di un determinato mercato, aperto alla libera concorrenza<sup>(15)</sup>.

---

<sup>12</sup> Per un approfondimento del concetto di impresa in ambito comunitario si veda: M. ANTONUCCI, *La nozione di impresa nella giurisprudenza comunitaria ed italiana*, in *Cons. St.*, 2003, II, 569 e ss.; G. GUIZZI, *Il concetto di impresa tra diritto comunitario, legge antitrust e codice civile*, in *Riv. Dir. comm.*, 1993, I, 279 e ss.

<sup>13</sup> Art. 1 della Raccomandazione della Commissione del 6 maggio 2003 relativa alla definizione delle microimprese, piccole e medie imprese (2003/361/CE). Entrata in vigore il 1° gennaio 2005. Pubblicata in GUCE L 124/36 e disponibile su <http://eur-lex.europa.eu>. Cfr. anche C. giust. UE, 23 marzo 2006, C-237/04, *Enirisorse SpA c. Sotacarbo SpA*, § 28; Tribunale di primo grado, 24 marzo 2011, cause riunite T-443/08 e T-455/08, *Freistaat Sachsen, Land Sachsen-Anhalt, Mitteldeutsche Flughafen AG e Flughafen Leipzig-Halle GmbH c. Commissione*, § 88.

<sup>14</sup> G. TESAURO, *Diritto dell'Unione Europea*, Padova, 2012, 632.

<sup>15</sup> C. giust. UE, 10 gennaio 2006, C-222/04, *Ministero dell'Economia e delle Finanze c. Cassa di Risparmio di Firenze SpA, Fondazione Cassa di Risparmio di San Miniato e Cassa di Risparmio di San Miniato SpA*, § 108: «Costituisce attività economica qualsiasi attività che consista nell'offrire beni o servizi su un determinato mercato», con nota di A. Biondi, *Review of Judgment in Case C-222/04, Ministero dell'Economia e delle Finanze v. Cassa di Risparmio di Firenze SpA et al.*, in *European State Aid Law Quarterly*, 2006, 371. Allo stesso modo, è stata negata la qualificazione di impresa ai servizi e

Questo principio generale comporta tre ordini di conseguenze: *i)* non assume alcuna rilevanza la natura giuridica del beneficiario, che può esercitare la sua attività sotto qualsiasi forma; *ii)* il fatto che un soggetto non sia stato costituito con fini di lucro<sup>(16)</sup> o che svolga le sue mansioni a titolo gratuito<sup>(17)</sup> non basta ad escludere l'applicazione delle norme sugli aiuti di Stato; *iii)* se un soggetto svolge sia attività economica che non economica, può comunque venir considerato come impresa limitatamente al primo tipo di attività (tale ipotesi si riscontra spesso nei confronti di entità pubbliche)<sup>(18)</sup>.

Ai fini della distinzione tra attività assoggettabili alla disciplina sugli aiuti di Stato e non, i giudici comunitari precisano che il carattere economico di un'attività «*non dipende [...] dalla redditività*» di

---

ai prodotti eseguiti dai detenuti di un carcere nell'ambito di un programma di formazione, perché tali lavori non erano destinati alla vendita sul mercato (decisione della Commissione, 20 luglio 2010, aiuto N145/2010. Cfr. anche: C. giust. UE, 18 giugno 1998, C-35/96, *Commissione c. Italia*, § 36; C. giust. UE 12 settembre 2000, cause riunite da C-180/98 a C-184/98, *Pavlov e a.*, § 75; Tribunale di primo grado, 24 marzo 2011, cause riunite T-443/08 e T-455/08, *cit.*, § 89.

<sup>16</sup> C. giust. UE, 10 gennaio 2006, C-222/04, *Ministero dell'Economia e delle Finanze c. Cassa di Risparmio di Firenze SpA, Fondazione Cassa di Risparmio di San Miniato e Cassa di Risparmio di San Miniato SpA*, secondo cui le fondazioni bancarie non sono considerate in linea di principio imprese (vedi § 120 e 121), a meno che, operando in ambiti di interesse pubblico e utilità sociale (ricerca scientifica, arte, sanità, educazione), non siano in grado di offrire beni o servizi sul mercato in concorrenza con altri operatori (vedi § 122).

<sup>17</sup> Generalmente i servizi svolti a titolo gratuito non costituiscono attività economiche, specie quando i servizi non sono offerti in concorrenza con altri operatori di mercato. Stesso ragionamento può applicarsi per i servizi corrisposti a prezzo simbolico, cioè a un prezzo non commisurato ai costi del servizio. In tal senso G. A. BELLATI – LLATEVESE – VESEANTORO – RO EA BARBERA, *Manuale sugli aiuti di stato per le camere di commercio venete ed enti controllati*, a cura di Unioncamere Veneto, 2014, 24. Disponibile su [www.ven.camcom.it](http://www.ven.camcom.it).

<sup>18</sup> C. giust. UE, 16 giugno 1987, C-118/85, *Commissione c. Italia*, § 7. Consultabile su [www.curia.europa.eu](http://www.curia.europa.eu).

quest'ultima<sup>19</sup>), perché un conto è l'aspetto inerente alla natura dell'attività svolta, un altro conto è l'aspetto relativo alla profittabilità dell'attività stessa e per l'applicazione dell'art. 107 Tfeue rileva solo il primo aspetto.

Quanto detto finora sta a significare che ben possono rientrare nel concetto di impresa anche gli enti pubblici che svolgono attività rilevanti per il mercato, cioè attività che potrebbero esser svolte anche da imprese private a finalità di profitto. Non osta alla qualificazione come impresa, nemmeno il fatto che l'organismo pubblico sia stato incaricato per legge di svolgere un determinato servizio nell'interesse generale, qualora i relativi servizi vengano offerti in un mercato aperto alla libera concorrenza.

In genere, le attività non economiche sono quelle che si ricollegano all'esercizio di prerogative tipiche dei poteri pubblici<sup>20</sup> o che vengono poste in essere da enti pubblici, che agiscono nella loro qualità di pubblica autorità<sup>21</sup>).

Tali prerogative possono essere esercitate direttamente dallo Stato o da altre autorità pubbliche o da enti di diritto privato, su incarico delle prime. Quindi, queste attività sono escluse in ogni caso dalle norme sulla concorrenza per il loro carattere oggettivamente non economico, senza che assuma alcuna rilevanza il fatto che lo Stato agisca direttamente, servendosi di un organo della sua amministrazione,

---

<sup>19</sup> C. giust. UE, 19 dicembre 2012, C-288/11, *Mitteldeutsche Flughafen AG e Flughafen Leipzig-Halle GmbH c. Commissione*, § 50.

<sup>20</sup> C. giust. UE, 16 giugno 1987, C-118/85, *cit.*, § 7 e 8.

<sup>21</sup> C. giust. UE, 4 maggio 1988, C-30/87, *C. Bodson c. SA Pompes funèbre des régions libérées*, § 18.

o che agisca per mezzo di un ente esterno, all'uopo investito dei necessari poteri<sup>(22)</sup>.

Sono tradizionalmente considerate attività non economiche quelle relative alla polizia o all'esercito, alla sicurezza, al controllo dell'inquinamento e alla tutela dell'ambiente. Si tratta, in sostanza, di funzioni, che per la loro natura, il loro oggetto o le regole alle quali sono sottoposte, rientrano nei compiti essenziali dello Stato<sup>(23)</sup>.

Tuttavia, non è possibile stilare a priori un elenco delle attività di carattere certamente non economico, poiché tale natura varia anche a seconda delle circostanze del caso concreto. Ad esempio, relativamente al possesso di azioni – anche di controllo – e del connesso diritto alla percezione di dividendi da parte di un soggetto, la Corte ha negato che ciò comportasse l'assunzione della qualifica di imprenditore del titolare delle azioni, perché la semplice posizione di azionista, non accompagnata da altre attività, non comporta lo scambio di beni o servizi<sup>(24)</sup>.

La questione sulla natura di impresa, pone anche il problema della corretta individuazione dell'effettivo beneficiario del finanziamento pubblico: a volte il ricevente e il soggetto che gode in concreto del beneficio non coincidono.

Una situazione di tal genere si può verificare quando l'impresa che percepisce il denaro lo trasferisce in un secondo momento ad altre

---

<sup>22</sup> C. giust. UE, 16 giugno 1987, C-118/85, *cit.*, § 8. Conforme, C. giust. UE, 18 marzo 1997, C-343/95, *Diego Calì & figli c. Porto di Genova S.p.A.*, § 17.

<sup>23</sup> C. giust. UE, 19 gennaio 1994, C-364/92, *SAT Fluggesellschaft mbh c. Eurocontrol*, § 27; C. giust. UE, 26 marzo 2009, C-113/07 P, *Selex Sistemi Integrati Spa c. Commissione e Eurocontrol*, § 71.

<sup>24</sup> C. giust. UE, 10 gennaio 2006, C-222/04, *cit.*, § 107, 118 e 125.

imprese<sup>(25)</sup>) oppure quando il soggetto che riceve il denaro non è un'impresa, ma indirettamente lo rivolge a vantaggio di altri soggetti, che, invece, sono imprese. Un esempio di quest'ultima ipotesi si ha quando vengono erogati contributi statali per mezzo di associazioni di categoria o di consorzi: essi svolgono meramente il ruolo di intermediari, perché non sono i reali beneficiari dell'aiuto<sup>(26)</sup>.

## **2.2. Origine statale dell'aiuto**

Gli aiuti, che rientrano nell'ambito di applicazione del divieto di cui all'art. 107, par. 1, Tfu, sono quelli «*concessi dagli Stati, ovvero mediante risorse statali, sotto qualsiasi forma*».

Dalla prima lettura della disposizione si evince subito che la provenienza statale del finanziamento è elemento costitutivo della fattispecie *de qua*, quindi l'art. 107, par. 1, Tfu non si applica agli aiuti attribuiti con risorse non pubbliche.

La concezione di Stato va intesa in senso ampio, comprensiva non solo degli atti provenienti dallo Stato-persona, ma anche delle istituzioni o enti dotati di funzioni legislative ed esecutive, dislocati sul territorio nazionale e che contribuiscono a formare lo Stato-ordinamento<sup>(27)</sup>. Giustamente, il Trattato non fa alcuna differenza tra aiuti concessi direttamente dallo Stato centrale o dagli enti regionali e

---

<sup>25</sup> C. giust. UE, 13 luglio 1988, C-102/87, *Francia c. Commissione*, § 14: «...procedura di concessione dei prestiti del FIM, a seguito della quale si conclude che questi prestiti comportano un elemento di aiuto consistente, in particolare, nel tasso d'interesse preferenziale, elemento rafforzato dalla garanzia finanziaria dello Stato e dal modo in cui quest'ultimo canalizza i proventi dei fondi di risparmio verso l'industria».

<sup>26</sup> Salvo possibilità di trattenere parte delle somme ricevute e destinate alle imprese a ristoro dei costi di gestione e amministrazione.

<sup>27</sup> R. VUILLERMOZ, *Vademecum sulla disciplina dell'Unione Europea in materia di aiuti di stato*, 2014, 9. Disponibile su [www.pie.camcom.it](http://www.pie.camcom.it).



locali e gli aiuti concessi per mezzo di enti privati, istituiti o designati allo scopo di gestire l'aiuto<sup>(28)</sup>, perché se facesse altrimenti si verrebbe a creare un'irrazionale discriminazione a vantaggio degli Stati con sistema amministrativo decentralizzato<sup>(29)</sup>. Ad avere importanza, quindi, è unicamente il carattere pubblico delle risorse.

Si considerano pubbliche tutte quelle risorse su cui lo Stato abbia un potere di mobilitazione e di utilizzo, cioè un potere di controllo in ordine alla trasmissione dei fondi o alla transizione degli stessi su depositi creati o gestiti dallo Stato<sup>(30)</sup>.

Non si sottraggono alla qualifica di fondi statali nemmeno quei mezzi pecuniari che, pur non appartenendo in modo permanente al patrimonio delle autorità pubbliche, sono comunque costantemente sotto il loro controllo e nella loro disponibilità d'utilizzo<sup>(31)</sup>.

Si precisa che la circostanza secondo la quale in un'operazione economica sia coinvolta un'impresa pubblica<sup>(32)</sup>, non è di per sé

---

<sup>28</sup> C. giust. UE, 13 marzo 2001, C-379/98, *PreussenElektra AG c. Schlewag AG*, § 58: «...la distinzione stabilita da questa disposizione (art. 107) tra gli "aiuti concessi dagli Stati" e gli aiuti concessi "mediante risorse statali" [...] è intesa solamente a ricomprendere nella nozione di aiuto non solo gli aiuti direttamente concessi dagli Stati, ma anche quelli concessi da enti pubblici o privati designati o istituiti dagli Stati».

<sup>29</sup> Il fatto che un «programma di sovvenzioni sia stato adottato da uno Stato federato o da una collettività territoriale e non dall'autorità federale centrale non osta all'applicazione dell'art. 107, n. 1, del Trattato, qualora ne ricorrano i presupposti». Così C. giust. UE, 14 ottobre 1987, C-248/84, *Germania c. Commissione*.

<sup>30</sup> G. A. BELLATI – LLACEVESE – A. SANTORO – S. LA BARBERA, *Manuale sugli aiuti di stato per le camere di commercio venete ed enti controllati*, a cura di Unioncamere Veneto, 2014, 19. [www.ven.camcom.it](http://www.ven.camcom.it).

<sup>31</sup> R. VUILLERMOZ, *Vademecum sulla disciplina dell'Unione Europea in materia di aiuti di stato*, cit., 11.

<sup>32</sup> L'art. 2 della Direttiva 80/723/CEE della Commissione, 25 giugno 1980, relativa alla trasparenza delle relazioni finanziarie fra gli Stati membri e le loro imprese pubbliche, definisce pubblica «ogni

sufficiente a dimostrare che si sia in presenza di un aiuto di Stato, perché è sempre necessario verificare l'effettivo ruolo che l'autorità statale può aver avuto nell'adozione della misura nel singolo caso di specie<sup>(33)</sup>. Ad esempio, quando lo Stato adotta una misura in adempimento a un dovere imposto dal diritto comunitario, senza che ad esso venga attribuito alcun margine di libero apprezzamento, tale misura non ricade nel divieto di cui all'art. 107 Tfu, perché essa di fatto non può dirsi imputabile all'autorità pubblica; al contrario, sarà un atto riconducibile direttamente all'Unione Europea<sup>(34)</sup>. A tale categoria appartengono, in linea di principio, i finanziamenti concessi in gestione diretta tramite il programma quadro Orizzonte 2020 o il programma COSME.

Se, invece, in relazione a questa misura, lo Stato gode di un potere discrezionale circa la sua adozione, le sue caratteristiche o i criteri di scelta dei beneficiari, l'operazione rientra nell'ambito degli aiuti di Stato. A tale categoria appartengono ad esempio i Fondi strutturali dell'Unione Europea<sup>(35)</sup>.

Si aggiunge che ai fini della qualificazione dell'aiuto, la Commissione non è tenuta a svolgere verifiche dettagliate o fondate su prove certe ed inequivocabili. Partendo, infatti, dall'assunto che le relazioni intercorrenti tra lo Stato e le sue imprese sono generalmente

---

*impresa nei confronti della quale i poteri pubblici possano esercitare, direttamente o indirettamente, un'influenza dominante per ragioni di proprietà, di partecipazione finanziaria o della normativa che la disciplina».*

<sup>33</sup> Tribunale di primo grado, 26 giugno 2008, T-442/03, *SIC c. Commissione*, § 95.

<sup>34</sup> C. giust. UE, 23 aprile 2009, C-460/07, *Sandra Puffer c. Unabhängiger Finanzsenat, Außenstelle Linz*, § 70; C. giust. UE, 5 aprile 2006, T-351/02, *Deutsche Bahn AG c. Commissione*, § 102.

<sup>35</sup> Cfr. decisione della Commissione, 22 novembre 2006, aiuto di Stato N 157/06, Regno Unito, South Yorkshire Digital Region Broadband Project, § 21 e 29, GU C 80 del 13 aprile 2007, p. 2.

molto strette e che sarebbe in ogni caso molto difficile per un terzo estraneo dimostrare l'esistenza di accordi, volti ad eludere la normativa in materia di aiuti<sup>(36)</sup>, si presume semplicemente che un finanziamento ricevuto da un'impresa pubblica nasconda un aiuto di Stato vietato ai sensi dell'art. 107 del Trattato. Per questo motivo, la giurisprudenza comunitaria ritiene che la presenza anche di soli indizi, desumibili dalle circostanze di fatto e in generale dal contesto, possa essere sufficiente per l'imputabilità allo Stato del provvedimento di aiuto<sup>(37)</sup>.

Normalmente, sono considerati indizi d'imputabilità lo status giuridico dell'impresa, i suoi rapporti con la pubblica amministrazione, la natura delle sue attività, le condizioni di esercizio sul mercato e ogni altro fattore che porti a ritenere che lo Stato abbia avuto, anche indirettamente, un qualche ruolo nell'operazione<sup>(38)</sup>.

In altri termini, non conta la denominazione o lo statuto dell'ente erogatore e nemmeno la provenienza in sé del denaro, quanto la portata dell'intervento dell'autorità pubblica nella definizione della misura e del suo metodo di finanziamento<sup>(39)</sup>.

---

<sup>36</sup> R. VUILLERMOZ, *Vademecum sulla disciplina dell'Unione Europea in materia di aiuti di stato*, cit., 10.

<sup>37</sup> Tribunale di primo grado, 27 febbraio 2013, T-387/11, *Nitrogénművek Vegyipari Zrt. c. Commissione*, § 61; Tribunale di primo grado, 26 giugno 2008, T-442/03, *SIC c. Commissione*, § 98.

<sup>38</sup> *Manuale sugli aiuti di stato per le camere di commercio venete ed enti controllati*, a cura di Unioncamere Veneto, cit., 19.

<sup>39</sup> C. giust. UE, 14 ottobre 1987, *Germania c. Commissione*, C-248/84, § 17. Si vedano anche: Tribunale di primo grado, 6 marzo 2002, *Diputación Foral de Álava e altri c. Commissione*, cause riunite T-127/99, T-129/99 e T-148/99, § 142; Tribunale di primo grado, cause riunite T-139/09, T-243/09 e T-328/09, *Francia e altri c. Commissione*, § 63 e 64. Un esempio di mezzi finanziari pubblici non concessi direttamente dallo Stato sono quelli delle Camere di Commercio, Industria, Artigianato e Agricoltura le cui risorse sono costituite da versamenti annuali imposti coattivamente alle imprese. Per un approfondimento sulla questione si veda: C. giust. UE, 22 marzo 1977,

Per quanto riguarda la concreta modalità di corresponsione dell'aiuto, la norma dichiara espressamente che essa può avvenire in qualunque forma. Sono comprese, quindi, le sovvenzioni dirette, i prestiti, le garanzie, le iniezioni di capitale, le agevolazioni fiscali, la rinuncia alla riscossione di un tributo o al pagamento di una sanzione e ogni altro provvedimento in grado di procurare un vantaggio per l'impresa<sup>(40)</sup>.

La Corte ha ritenuto che anche la dichiarazione, proveniente dai poteri pubblici, a sostegno di un'impresa in difficoltà, costituisce un aiuto di Stato in grado, in quanto idoneo a favorire l'impresa interessata nell'ottenimento di un finanziamento a migliori condizioni<sup>(41)</sup>.

Si è affermato anche che, se lo Stato, nella gestione del demanio o delle risorse pubbliche o nell'attribuzione di diritti speciali o esclusivi, accetta di percepire corrispettivi non in linea con il prezzo di mercato, allora c'è il serio rischio di trovarsi di fronte ad un aiuto di Stato.

---

causa C-78/76, *Steinike und Weinlig c. Repubblica federale di Germania*, § 5, secondo cui «un provvedimento della pubblica autorità che favorisca determinate imprese o determinati prodotti non perde il suo carattere di vantaggio gratuito per il fatto di venire in tutto o in parte finanziato da contributi imposti dalla stessa autorità alle imprese considerate»; decisione della Commissione, 24 gennaio 2001, (SG (2001) D/285437), relativa all'aiuto di Stato n. 708/2000 – Italia (Lombardia) in GUCE C 60, 24 febbraio 2001, p. 2 e 3.

<sup>40</sup> C. giust. UE, 15 marzo 1994, C-387/92, *Banco de Crédito Industrial SA, divenuto Banco Exterior de España SA c. Ayuntamiento de Valencia*, § 14; C. giust. UE, 17 giugno 1999, C-295/97, *Industrie Aeronautiche e Meccaniche Rinaldo Piaggio SpA c. International Factors Italia SpA (Ifitalia), Dornier Luftfahrt GmbH e Ministero della Difesa*, § da 40 a 43; C. giust. UE, 1 dicembre 1998, C-200/97, *Ecotrade Srl c. Altiforni e Ferriere di Servola SpA (AFS)*, § 45; C. giust. UE, 19 marzo 2013, cause riunite C-399/10 P e C-401/10 P, *Bouygues SA e Bouygues Télécom SA c. Commissione europea e altri*, § da 137 a 139.

<sup>41</sup> C. giust. UE, 19 marzo 2013, cause riunite C-399/10 P e C-401/10P, *cit.*

Tuttavia, bisogna sempre valutare il ruolo effettivamente svolto dallo Stato nella fattispecie concreta: se l'autorità pubblica ha agito nella sua qualità di soggetto regolatore e vi è un'obiettiva interdipendenza tra la rinuncia al normale guadagno e la realizzazione dell'obiettivo politico perseguito, allora è possibile escludere che il vantaggio in questione cada nell'ambito di applicazione dell'art. 107 Tfu<sup>(42)</sup>. Lo Stato Membro dovrà comunque garantire procedure di assegnazione dei fondi non discriminatorie, nonché la parità di trattamento tra tutti gli operatori interessati ad accedere al mercato<sup>(43)</sup>.

### **2.3 Selettività della misura**

Per rientrare nel campo di applicazione del primo paragrafo dell'art. 107, l'aiuto deve avere anche carattere selettivo.

Preliminarmente, si chiarisce che di selettività può parlarsi solo in relazione alle misure per le quali le autorità pubbliche godono di un certo margine di discrezionalità nella gestione e nella scelta della loro allocazione<sup>(44)</sup>.

Non sono, quindi, qualificabili come selettive (e non ricadono perciò nell'ambito del divieto degli aiuti di Stato), le misure d'impronta generale; tali sono gli interventi che rispondono a delle scelte di politica economica nazionale, sono applicabili indiscriminatamente a tutte le imprese e a tutti i settori economici, a prescindere dalla localizzazione territoriale. Sul punto, la giurisprudenza comunitaria<sup>(45)</sup> ha affermato che non vi sarebbe selettività quando il criterio per l'applicazione della

---

<sup>42</sup> C. giust. UE, 2 aprile 2009, C-431/07 P, *Bouygues SA e Bouygues Télécom SA c. Commissione*, § 94-98 e 125.

<sup>43</sup> C. giust. UE, 2 aprile 2009, C-431/07 P, *cit.*, § 44.

<sup>44</sup> E. ORRÙ, *Il sostegno finanziario pubblico nel settore dei servizi di trasporto*, *cit.*, 191.

<sup>45</sup> Tribunale di primo grado, 10 aprile 2008, T-233/04, *Regno dei Paesi bassi c. Commissione*, da § 95 a 98, disponibile su [www.curia.europa.eu](http://www.curia.europa.eu) (solo in lingua francese).

misura di aiuto è oggettivo<sup>(46)</sup>, cioè non connotato da specificazioni geografiche o settoriali e applicabile a tutte le imprese, che si trovino in una determinata situazione di fatto e di diritto, perché in questo caso non vi sarebbero dei soggetti che risultano avvantaggiati rispetto ad altri. Sono interventi di carattere generale, ad esempio, la maggior parte degli aiuti erogati sotto forma di agevolazioni fiscali, che essendo previste a livello nazionale, coinvolgono per forza l'intero sistema economico<sup>(47)</sup>.

La selettività dell'aiuto può manifestarsi in varie forme: si parla di "selettività materiale" quando a beneficiare del provvedimento di aiuto sono alcune specifiche imprese o alcuni settori economici<sup>(48)</sup>,

---

<sup>46</sup> Invero, non sempre l'oggettività del criterio di applicazione della misura vale di per sé a conferirle generalità. Ad esempio, nella causa T-379/09, *Italia c. Commissione*, § 47, il Tribunale di primo grado ha ritenuto la selettività dell'esenzione dal pagamento di parte delle accise gravanti sul gasolio, che venisse utilizzato per il riscaldamento delle serre. Infatti, la circostanza che del beneficio potessero avvantaggiarsi tutte le imprese con produzione in serra non era sufficiente ad attribuire alla misura un carattere generale.

<sup>47</sup> Decisione della Commissione, 26 gennaio 2011, aiuto N. 343/2000 in cui la Commissione ha giudicato compatibili con il trattato l'agevolazione fiscale prevista dall'Italia e avente ad oggetto il differimento del pagamento tributario per quelle imprese che intendessero aprire una cooperazione, stipulando tra loro un contratto di rete. Tale regime era applicabile a tutte le realtà economiche (sia piccole che grandi) operanti sul territorio italiano.

<sup>48</sup> C. giust. UE, 2 luglio 1974, C-173/73, *Italia c. Commissione*: il Governo italiano aveva varato una manovra volta ad ottenere lo sgravio degli oneri previdenziali per le lavoratrici, sulla base dell'assunto che il precedente sistema di finanziamento degli assegni familiari andava a svantaggiare i settori ove la percentuale di manodopera femminile era più alta. La manovra aveva, secondo l'Italia, carattere sociale ed era intesa semplicemente a riequilibrare il sistema, riducendo l'onere gravante sull'industria tessile italiana, che – secondo il nostro Governo – era più elevato rispetto a quello delle industrie tessili degli altri Stati membri (§ 22, 23 e 24). A tali argomentazioni, la Corte risponde che gli oneri sociali per assegni familiari a carico dei datori di lavoro del settore tessile derivavano dalla normale applicazione del

mentre si parla di “selettività geografica” quando il regime di aiuti è limitato ad una sola porzione del territorio dello Stato<sup>(49)</sup>.

La selettività materiale può manifestarsi di diritto o di fatto. Il primo caso si presenta quando il provvedimento afferma espressamente che il beneficio è riservato solo a una certa tipologia di impresa o di produzione, che presenta determinati caratteri di dimensione, forma giuridica, periodo di costituzione, area geografica, ecc. Il secondo caso, invece, si ha quando una misura, pur formulata in maniera formalmente oggettiva, finisce in concreto per favorire una mirata categoria di imprese<sup>(50)</sup>.

Invero, non è sempre facile individuare una misura di carattere generale, specie quando si tratta di un provvedimento volto ad attenuare gli oneri normalmente incombenti sulle imprese. In tali casi, la Commissione ricorre ad un ragionamento articolato in tre stadi<sup>(51)</sup>.

In primo luogo analizza il sistema di riferimento, cioè il contesto all'interno del quale valutare la misura. Tale sistema è composto dall'insieme di norme che regolano un determinato settore (definendo il

---

sistema generale di previdenza sociale, quindi la misura di sgravio aveva comportato l'alleggerimento di oneri pecuniari solo a favore delle imprese di questo particolare settore industriale.

<sup>49</sup> Decisione della Commissione, 7 febbraio 2007, aiuto N. 329/2004, pubblicata in GUCE del 17 luglio 2007, L185, in cui la Commissione ha bocciato gli aiuti dalla legge della regione Sicilia sotto forma di sgravi IRAP per il settore agricolo, in quanto la misura in esame ha natura selettiva, perché dell'esenzione possono beneficiare solo le imprese appartenenti a quel settore e non altre. Disponibile su <http://eur-lex.europa.eu>.

<sup>50</sup> C. giust. UE, cause riunite C-106/09 P e C-107/09 P, *Commissione e Spagna c. Government of Gibraltar e Regno Unito*, § 101 e ss.; Tribunale di primo grado, cause riunite T-92/00 e T-103/00, *Ramondin SA e Ramondin Càpsulas SA c. Commissione*, § 39.

<sup>51</sup> Progetto di comunicazione della Commissione sulla nozione di aiuto di Stato ai sensi dell'articolo 107, paragrafo 1, del TFUE, *cit.*, § 129.

campo di applicazione, il funzionamento, i diritti/obblighi spettanti ai soggetti, ecc) e generalmente si applicano alla totalità delle imprese del sistema di riferimento<sup>(52)</sup>. In secondo luogo, si procede ad esaminare gli effetti che l'attuazione della misura in questione produce nel sistema: quando dall'applicazione della misura risulta che talune imprese o produzioni subiscono un trattamento diverso, derogatorio rispetto ad altre imprese o produzioni che si trovano in analoghe condizioni, allora si potrà ritenere che la misura è a prima vista selettiva<sup>(53)</sup>. Constatata la natura derogatoria della misura, si apre il terzo stadio d'esame, che consiste nel valutare se la deroga sia giustificata dalla natura e dalla struttura generale del sistema di riferimento. Se si ritiene che l'effetto derogatorio si inserisca in un sistema di riferimento, che tenuto conto della logica di fondo dello stesso, sia coerente e imparziale, allora la misura non sarà considerata selettiva e non sarà, quindi, possibile l'applicazione dell'art. 107, par. I, Tfu<sup>(54)</sup>.

Si precisa che la *ratio* derogatoria del sistema di riferimento non può trovare valida giustificazione in obiettivi politica esterna, cioè non inerenti al sistema stesso, come ad esempio quelli legati ad interessi di natura regionale, ambientale o industriale<sup>(55)</sup>. Possono, invece, escludere il carattere della selettività le deroghe dettate dalla necessità di combattere la frode o l'evasione fiscale, di tenere conto di specifici obblighi contabili o di evitare la doppia imposizione, ecc<sup>(56)</sup>.

Per quanto riguarda la selettività geografica, anch'essa può essere valutata alla luce del sistema di riferimento, perché non sempre

---

<sup>52</sup> *Ibidem*, § 133.

<sup>53</sup> *Ibidem*, § 128.

<sup>54</sup> *Ibidem*, § 129.

<sup>55</sup> Cfr. C. giust. UE, cause riunite da C-78/08 a C-80/08, *Paint Graphos Soc. coop. arl e altri c. Ministero dell'Economia e delle Finanze e Agenzia delle Entrate*, § 69 e 70; C. giust. UE, C-88/03, *Portogallo c. Commissione*, § 81.

<sup>56</sup> C. giust. UE, cause riunite da C-78/08 a C-80/08, *cit.*, § 71.



la mancata estensione di una misura a tutto il territorio nazionale porta a qualificarla come selettiva. Ad esempio, non è possibile parlare di selettività in relazione al potere riconosciuto agli enti regionali e locali di stabilire, per il territorio di loro competenza, l'aliquota da riscuotere su alcuni tributi, perché, essendo il loro potere impositivo indipendente dall'amministrazione centrale, non esiste alcun sistema di riferimento<sup>(57)</sup>.

#### **2.4 Incidenza sugli scambi comunitari**

Ai sensi dell'art. 107 TFUE, l'aiuto deve avere anche l'effetto di incidere sugli scambi tra Stati membri e di falsare o minacciare di falsare la concorrenza. Questi due aspetti vengono esaminati congiuntamente dalla Commissione, in quanto – come confermato da una consolidata giurisprudenza – sono strettamente correlati tra loro<sup>(58)</sup>.

Gli effetti negativi che, ad esempio, possono prodursi consistono nel far aumentare le esportazioni da una parte e far diminuire le importazioni dall'altra, nell'ostacolare la crescita delle imprese più competitive, nel mantenere in vita delle imprese ormai non più

---

<sup>57</sup> Progetto di comunicazione della Commissione sulla nozione di aiuto di Stato ai sensi dell'articolo 107, paragrafo 1, del TFUE, *cit.*, § 144.

<sup>58</sup> Tribunale di primo grado, 15 giugno 2000, cause riunite T-298/97, T-312/97, T-313/97, T-315/97, da T-600/97 a 607/97, T-1/98, da T-3/98 a T-6/98 e T-23/98, *Mauro Alzetta e a. c. Commissione*, § 81: «Inoltre, in materia di aiuti di Stato, le condizioni relative, rispettivamente, all'incidenza sugli scambi tra gli Stati membri ed alla distorsione della concorrenza sono, in generale, indissociabilmente connesse». Confermando la soluzione sancita da una giurisprudenza già più risalente nel tempo (Corte giust. UE, 2 luglio 1974, C-173/73, *Italia c. Commissione*, Racc. p. 709, § 25, 44 e 45), la Corte ha così dichiarato, nella sua citata sentenza *Philip Morris c. Commissione* (§ 11), che «allorché un aiuto finanziario concesso dallo Stato rafforza la posizione di un'impresa nei confronti di altre imprese concorrenti negli scambi intracomunitari, questi sono da considerarsi influenzati dall'aiuto».

redditizie, andando quindi ad alimentare un meccanismo di assistenzialismo a danno delle imprese concorrenti ancora sane<sup>(59)</sup>.

In linea di massima, possiamo dire che il finanziamento pubblico è in grado di influenzare gli scambi comunitari quando interviene su delle attività economiche, i cui beni o servizi sono oggetto di scambi commerciali tra Stati membri, ossia quando interviene su di un mercato in cui operano altri soggetti che offrono beni e servizi concorrenti.

Il requisito dell'incidenza sugli scambi intracomunitari non va inteso come compromissione degli stessi, quanto come semplice alterazione e modifica delle dinamiche di mercato, di modo che è possibile affermare che senza l'azione dello Stato, tali modifiche non avrebbero avuto luogo.

Inoltre, quando si tratta di imprese che operano soltanto a livello locale, è tendenzialmente possibile escludere il problema dell'incompatibilità dell'aiuto, in quanto non viene nemmeno a configurarsi una situazione di concorrenza<sup>(60)</sup>. Questo, però, non è sempre vero: nella giurisprudenza della Corte si riscontrano dei casi nei quali gli aiuti, concessi ad un beneficiario che operava solo nel mercato interno, sono stati comunque dichiarati lesivi della concorrenza, in

---

<sup>59</sup> Manuale sugli aiuti di stato per le camere di commercio venete ed enti controllati, a cura di Unioncamere Veneto, cit., 36-37.

<sup>60</sup> Decisione della Commissione, 18 febbraio 2004, aiuto n. 630/2003 relativa a «Musei di interesse locale – Regione autonoma della Sardegna», secondo cui *«ad eccezione di pochi grandi musei di fama internazionale, i cittadini non attraversano le frontiere principalmente per visitarli. La Commissione, in generale, ha ritenuto che i progetti di portata limitata dei musei di interesse locale non incidono sugli scambi intracomunitari. Pertanto, tenuto conto della natura locale delle attività che saranno finanziate dal regime notificato, della loro portata limitata e del modesto ammontare dell'aiuto finanziario, la misura in esame non sembra avere alcuna incidenza sul commercio intracomunitario»*. Consultabile su [http://ec.europa.eu/competition/state\\_aid](http://ec.europa.eu/competition/state_aid).

quanto potevano avere l'effetto di rafforzare la posizione dell'impresa in questione nel suo mercato di riferimento, rendendo così più difficile l'eventuale ingresso in quel mercato da parte di altre imprese comunitarie<sup>(61)</sup>.

La discriminante non può, quindi, essere individuata a priori nella modesta dimensione dell'impresa, nell'esigua entità del vantaggio economico conseguito o nella limitata espansione geografica del mercato interessato<sup>(62)</sup>. Ciò che bisogna andare a guardare è unicamente l'effetto che il finanziamento pubblico ha prodotto nel mercato unionale.

Tuttavia, il fatto che l'attività di alcune imprese sia costituita principalmente da esportazioni verso paesi extra-UE, non vale di per sé ad escludere automaticamente che gli aiuti dati a queste imprese non provochino incidenze negative sugli scambi comunitari e ciò in ragione dell'interdipendenza esistente tra il mercato europeo e gli altri mercati<sup>(63)</sup>.

---

<sup>61</sup> Decisione della Commissione, 19 dicembre 2012 relativa all'aiuto di Stato SA.20829 (C 26/2010, ex NN 43/2010 (ex CP 71/2006)) Regime riguardante l'esenzione dall'ICI per gli immobili utilizzati da enti non commerciali per fini specifici cui l'Italia ha dato esecuzione, in GUCE L 166/24 del 16 giugno 2013, § 130 e consultabile su <http://eur-lex.europa.eu>.

<sup>62</sup> *Ibidem*, § 133 «Non è rilevante se i mercati interessati siano locali, regionali, nazionali o a livello di Unione. L'elemento decisivo non è la definizione sul piano sostanziale e geografico dei mercati rilevanti quanto piuttosto il potenziale effetto negativo sugli scambi all'interno dell'Unione. L'entità relativamente esigua di un aiuto o le dimensioni relativamente modeste dell'impresa beneficiaria non escludono a priori l'eventualità che vengano influenzati gli scambi all'interno dell'Unione». Cfr. anche C. giust. UE, 3 marzo 2005, C-172/03, *Wolfgang Heiser c. Finanzamt Innsbruck*, § 32 e Tribunale di primo grado, 9 aprile 2014, T-150/12, *Grecia c. Commissione*, § 111.

<sup>63</sup> C. giust. UE, 21 marzo 1990, C-142/87, *Belgio c. Commissione*, § 35: «...considerata l'interdipendenza tra i mercati in cui operano le imprese comunitarie, non è escluso che un aiuto possa

Chiaramente, ogni singola fattispecie necessita di essere vagliata a parte, non essendo possibile fissare a priori delle linee di demarcazione precise e definitive tra ciò che incide o non incide sulla concorrenza e sul mercato.

La Commissione, nell'esercizio delle sue competenze in materia di aiuti di Stato, gode di una certa discrezionalità decisionale, perché non è tenuta né a dimostrare l'effetto concretamente prodotto dagli aiuti sugli scambi intracomunitari né è vincolata all'attualità di tale effetto, che può restare confinato su un piano meramente ipotetico e futuro<sup>(64)</sup>. Infatti, è nel potere della Commissione dichiarare illegittimi degli aiuti anche a prescindere da un qualsiasi riscontro fattuale, potendo la decisione essere sufficientemente fondata anche sulla sola idoneità potenziale dell'intervento pubblico a distorcere il gioco della concorrenza.

---

*alterare la concorrenza intracomunitaria, anche se l'impresa beneficiaria esporta la quasi totalità della produzione fuori della Comunità».*

<sup>64</sup> Tribunale di primo grado, 15 giugno 2010, T-177/07, *Mediaset c. Commissione*, § 145: «...secondo costante giurisprudenza, anche se la Commissione deve quanto meno menzionare, nella motivazione della propria decisione, le circostanze [...] (che) permettono di dimostrare che l'aiuto è atto a incidere sul commercio intracomunitario e ad alterare o a minacciare di alterare la concorrenza, essa non è tenuta a procedere ad un'analisi economica della situazione effettiva dei mercati di cui trattasi, della quota di mercato delle imprese beneficiarie degli aiuti, della posizione delle imprese concorrenti e delle correnti di scambi tra Stati membri. Inoltre, nel caso di aiuti illegittimamente concessi, la Commissione non è tenuta a dimostrare l'effetto reale che tali aiuti hanno avuto sulla concorrenza e sugli scambi tra Stati membri».

### **2.4.1 Gli aiuti de minimis**

Come detto finora, non esiste una soglia o una percentuale al di sotto della quale si possa senz'altro ritenere che non vi siano impatti negativi sugli scambi tra Stati membri.

Tuttavia, è stata individuata una particolare categoria di aiuti, di modesta entità, che si ritiene non incidano in modo significativo sugli scambi intracomunitari; in considerazione della limitatezza delle conseguenze, tali aiuti sono considerati automaticamente compatibili, senza necessità di una previa autorizzazione da parte della Commissione e anzi sono anche esentati dall'obbligo di notificazione di cui all'art. 108 TFUE.

Tale tipologia di aiuti, detti «de minimis», è ora disciplinata dal Regolamento generale (UE) della Commissione n. 1407/2013, del 18 dicembre 2013<sup>(65)</sup>. La *ratio* della disciplina è di permettere agli Stati membri di intervenire in modo tempestivo a sostegno di alcuni settori di attività o imprese, attraverso l'erogazione di piccoli finanziamenti, senza dover aspettare i tempi di conclusione della procedura autorizzativa davanti alla Commissione.

Inizialmente (nel 2001), le misure di sostegno erano limitate a centomila euro all'interno di un periodo di tre esercizi e il settore dei trasporti ne era escluso, in considerazione del fatto che la sua peculiare struttura permette anche agli aiuti di minima importanza di alterare le dinamiche concorrenziali.

Nel 2006 viene emanato un nuovo regolamento, con il quale la soglia degli aiuti minimi viene innalzata a duecentomila euro. Per il trasporto di merci su strada per conto terzi il limite massimo di aiuti resta di centomila euro, in ragione dell'eccesso di capacità del settore e

---

<sup>65</sup> In GUUE L 352 del 24 dicembre 2013. Tale regolamento ha sostituito il precedente Reg. 1998/06 della Commissione del 15 dicembre 2006.

degli obiettivi di politica comunitaria in materia di congestione stradale e trasporto merci<sup>(66)</sup>.

Tali condizioni, sempre per il periodo complessivo di tre esercizi, sono confermati anche nel regolamento del 2013 (considerando 3 e 5). Invece, per i delicati settori della produzione agricola e della pesca sono stati adottati due specifici regimi de minimis.

### **2.5 Vantaggio economico per l'impresa beneficiaria**

Il vantaggio, che deve aver conseguito il destinatario dell'aiuto, dev'essere di natura essenzialmente economica, cioè deve aver positivamente inciso, migliorandola, sulla situazione patrimoniale del beneficiario<sup>(67)</sup>.

L'indagine circa la sussistenza del vantaggio economico va condotta esclusivamente sui risultati effettivamente prodotti dalla misura, prescindendo dalle cause o dagli obiettivi, pur lodevoli, che l'hanno eventualmente determinata. La valutazione deve avere carattere oggettivo e fondarsi unicamente sulla sussistenza o meno di un vantaggio di natura economica, conseguito dal destinatario solo grazie all'intervento pubblico<sup>(68)</sup>.

Anche questo requisito, come gli altri visti anteriormente, va interpretato in senso molto ampio. Il vantaggio economico può, infatti, assumere qualunque forma: può consistere nell'erogazione di liquidità,

---

<sup>66</sup> E. ORRÙ, *Il sostegno finanziario pubblico nel settore dei servizi di trasporto*, cit., 194.

<sup>67</sup> In tal senso, J. L. ARPIO SANTACRUZ, *Las ayudas públicas ante el Derecho europeo de la competencia*, cit., 65.

<sup>68</sup> C. giust. UE, 11 luglio 1996, C-39/94, *Syndicat français de l'Express International (SFEI) e altri c. La Poste e altri*, § 60: «Per valutare se una misura statale costituisca un aiuto, si deve dunque determinare se l'impresa beneficiaria riceve un vantaggio economico che non avrebbe ottenuto in condizioni normali di mercato».

nella prestazione di una garanzia a condizioni più favorevoli, nella riduzione degli oneri sociali o in un alleggerimento dei costi che normalmente avrebbero dovuto pesare sulle risorse finanziarie dell'impresa<sup>(69)</sup>, nella concessione di un prestito a condizioni agevolate oppure nella rinuncia da parte dello Stato a riscuotere i tributari dovuti<sup>(70)</sup>.

Tutte queste forme di vantaggio hanno in comune l'effetto sostanziale prodotto, ossia il rafforzamento della posizione del beneficiario sul mercato, mediante l'aumento della sua capacità concorrenziale e di scambio<sup>(71)</sup>. Si precisa che ai fini dell'individuazione del requisito di cui si sta trattando, non è necessario che la tesi del rafforzamento venga avvalorata da un'analisi comparativa fattuale con le *performance* precedenti o con le *performance* delle altre imprese concorrenti<sup>(72)</sup>.

---

<sup>69</sup> Cfr. C. giust. UE, 14 febbraio 1990, C-301/87, *Francia c. Commissione*, § 41; C. giust. UE, 23 febbraio 1961, C-30/59, *De Gezamenlijke Steenkolenmijnen in Limburg c. l'Alta Autorità della Comunità Europea del Carbone e dell'Acciaio*, p. 38: «Il concetto di aiuto è tuttavia più comprensivo di quello di sovvenzione dato che esso vale a designare non soltanto delle prestazioni positive del genere delle sovvenzioni stesse, ma anche degli interventi i quali, in varie forme, alleviano gli oneri che normalmente gravano sul bilancio di un'impresa e che di conseguenza, senza essere sovvenzioni in senso stretto, ne hanno la stessa natura e producono identici effetti».

<sup>70</sup> C. giust. UE, 20 marzo 2014, C-271/13 P, *Rousse Industry AD c. Commissione*, § 35. Consultabile su [www.curia.europa.eu](http://www.curia.europa.eu) (disponibile solo in bulgaro e francese).

<sup>71</sup> C. giust. UE, 17 settembre 1980, C-730/79, *Philip Morris Holland BV c. Commissione*, § 11.

<sup>72</sup> Tribunale di primo grado, 28 gennaio 1999, T-14/96, *Bretagne Angleterre Irlande (B. A. I) c. Commissione*, § 78: «Risulta dalla giurisprudenza che l'idoneità di un aiuto a rafforzare la posizione concorrenziale dell'impresa beneficiaria è valutata in funzione del vantaggio che le è stato concesso, senza necessità di esaminare i risultati di gestione registrati dai suoi concorrenti».

Inoltre, i vantaggi economici possono venir attribuiti sia in forma diretta che indiretta, perché l'art. 107 Tfeue non solo non prevede alcuna distinzione in merito, ma (come già detto) accoglie un'interpretazione più ampia possibile di beneficio<sup>(73)</sup>.

## **2.6 Il principio dell'investitore privato**<sup>(74)</sup>

Il beneficio di origine statale non è incompatibile *tout court*, ma solamente quando viene attribuito gratuitamente, ossia quando non si inserisce nell'ambito di un rapporto a prestazioni corrispettive, proporzionate tra loro e aventi normale valore di mercato.

---

<sup>73</sup> Un esempio di aiuti indiretti è costituito dagli aiuti concessi ai mercati contermini a quello dei servizi di trasporto, quali esempio scuole di volo, duty free shop, società di costruzione di aeromobili, società di gestione e servizi aeroportuali. Il sovvenzionamento di qualsiasi attività connessa ai trasporti aerei, potrebbe direttamente o indirettamente, andare a beneficio anche dei vettori aerei (così punto 10 degli Orientamenti comunitari sulla Applicazione degli artt. 92 e 93, Tratt. CE e dell'art. 61 dell'Accordo SEE agli aiuti di Stato nel settore dell'aviazione). Cfr. Decisione della Commissione del 30 novembre 1994 (94/997/CE), in GUCE L 379/21 del 31 dicembre 1994. Consultabile su <http://eur-lex.europa.eu>. Vedi anche C. giust. UE, 28 luglio 2011, C-403/10 P, *Mediaset c. Commissione*, § 20 e 21: «...le Tribunal a relevé qu'un avantage directement accordé à certaines personnes physiques ou morales qui ne sont pas nécessairement des entreprises peut constituer un avantage indirect et, partant, une aide d'État pour d'autres personnes physiques ou morales qui sont des entreprises». Consultabile su <http://curia.europa.eu> (solo in lingua inglese e francese).

<sup>74</sup> Per un approfondimento sull'evoluzione del principio dell'investitore privato: R. KARIM, *The EU Market Economy Investor Principle: A Good Paradigm?*, 2014, disponibile su <http://papers.ssrn.com>; M. SEBASTIANI, *Il principio dell'investitore di mercato*, 2010, disponibile su [www.sipotra.it](http://www.sipotra.it); G. ABBAMONTE, *Market Economy Investor Principle: A Legal Analysis od an Economic Problem*, in *European Common Law Review*, 1996, 258; MENGOZZI, *Il principio dell'investitore privato in un'economia di mercato e i valori del diritto comunitario*, in *Rivista di diritto europeo*, 1995, 189.



L'assenza di uno scambio sinallagmatico comporta sostanzialmente che lo Stato finisce per addossarsi i costi dell'operazione effettuata nel solo interesse dell'impresa beneficiata a titolo definitivo e gratuito, cioè senza possibilità di andare nemmeno alla pari, recuperando l'investimento fatto.

Quando, invece, lo Stato concede l'aiuto come contropartita di un suo ritorno economico, allora non vi sono margini per dichiarare incompatibile la misura di aiuto, perché è assolutamente legittimo che lo Stato, nella gestione ottimale delle sue risorse, agisca secondo una logica di mercato, orientando le sue scelte razionalmente in base alle soluzioni più proficue ed opportune in commercio in un dato momento.

Questo ragionamento rispecchia il principio dell'investitore privato: esso è il parametro costantemente adottato dalla Commissione per "smascherare" la natura degli aiuti posti in essere dallo Stato o comunque mediante risorse statali.

Quindi, quando la Commissione ritiene che lo Stato abbia investito a condizioni di mercato, che avrebbero potuto essere accettate anche da un investitore privato, l'intervento pubblico non viene considerato un aiuto ex art. 107, par. I, Tfeue, perché il vantaggio economico conseguito dall'impresa beneficiaria sarebbe stato ottenuto anche senza l'intervento statale, in conseguenza del normale funzionamento del mercato<sup>(75)</sup>.

Allo Stato e alle imprese pubbliche è consentito effettuare ogni tipo di operazione economica (comprese l'acquisto di azioni o partecipazioni di capitale sociale in altre imprese), ma queste operazioni, conformemente alla logica dell'investitore privato, devono

---

<sup>75</sup> R. VUILLERMOZ, *Vademecum sulla disciplina dell'Unione Europea in materia di aiuti di stato*, cit., 19.

essere unicamente improntate a finalità lucrative, senza poter tenere in considerazione ragioni “superiori” di natura politica o sociale<sup>(76)</sup>.

Tale assunto si collega a quanto stabilito dall’art. 345 Tfu<sup>(77)</sup>, in ordine alla neutralità da parte dei Trattati nei confronti del regime di proprietà delle imprese<sup>(78)</sup>; il senso di questa norma è che sia le imprese private che quelle pubbliche devono partecipare al mercato interno dell’Unione a pari condizioni di trattamento<sup>(79)</sup>.

Questa parità di trattamento si traduce nel divieto per lo Stato di intervenire sul mercato, alterandone il funzionamento, mediante il sostegno gratuito a specifiche imprese o settori economici. In altre parole, si vuole evitare che lo Stato, attraverso l’uso dei suoi poteri di imperio, possa falsare il gioco della concorrenza, dando vita a dei meccanismi che ad un investitore privato sarebbero preclusi o comunque in presenza di condizioni economiche che per un investitore privato sarebbero inaccettabili<sup>(80)</sup>.

Tuttavia, è necessario svolgere due ordini di specificazioni. La prima è che lo Stato nella sua qualità di azionista, può partecipare agli scambi anche mettendo sul mercato dei vantaggi scaturenti dall’impiego dei suoi poteri di stampo pubblicistico (ad esempio

---

<sup>76</sup> In tal senso, C. POZZI, *Gli aiuti di Stato al trasporto aereo: prime riflessioni sul caso Ryanair-Charleroi*, in *Dir. Trasp.*, 2005, 501 e ss.

<sup>77</sup> Art. 345 TFUE, «I Trattati lasciano del tutto impregiudicato il regime di proprietà esistente negli Stati membri».

<sup>78</sup> Cfr. C. giust. UE, 21 marzo 1991, C-303/88, *Italia c. Commissione (Eni-Lanerossi)*.

<sup>79</sup> C. giust. UE, 21 marzo 1991, C-303/88, *Italia c. Commissione*, § 19 e 20: «Essa (la Commissione) vi rileva giustamente che la sua azione non può sfavorire o favorire i pubblici poteri quando questi effettuino apporti di capitali».

<sup>80</sup> C. giust. UE, 16 maggio 2002, C-482/99, *Francia c. Commissione*, § 69.

un'agevolazione di natura fiscale)<sup>(81)</sup>. La seconda è che il principio di parità di trattamento tra imprese pubbliche e private trova la sua ragion d'essere solo quando sono analoghe le situazioni nelle quali si trovano ad agire, cioè solo quando l'impresa pubblica si comporta come un soggetto di diritto privato.

Se, invece, lo Stato agisce in qualità di pubblico potere, l'applicazione del principio dell'investitore nell'economia di mercato deve essere esclusa, perché in questa ipotesi il comportamento dello Stato non può mai essere paragonato a quello di un operatore privato<sup>(82)</sup>. Infatti, il comportamento delle imprese private è determinato unicamente da strategie commerciali dirette allo scopo di profitto, mentre le decisioni delle imprese pubbliche possono scontrarsi con fattori di diversa natura, legati anche al perseguimento di scopi di interesse generale.

Questa contrapposizione di interessi porta all'instaurazione, fra tali imprese e i pubblici poteri, di relazioni finanziarie molto strette di

---

<sup>81</sup> C. giust. UE, 3 aprile 2014, C-224/12 P, *Paesi Bassi e ING Groep NV c. Commissione*, § 30: «[...] un beneficio economico, ancorché concesso con strumenti di natura fiscale, dev'essere valutato con riguardo al criterio dell'investitore privato, qualora, in esito ad una valutazione globale, emerga che lo Stato membro interessato abbia nondimeno concesso detto beneficio, malgrado l'impiego di mezzi attinenti ai poteri pubblici, nella sua qualità di azionista dell'impresa ad esso appartenente». Dello stesso tenore C. giust. UE, 5 giugno 2012, C-124/10 P, *Électricité de France (EDF) e altri c. Commissione*, § 30. Sul punto si veda anche la Comunicazione della Commissione (2014/C 19/04) relativa agli orientamenti sugli aiuti di Stato destinati a promuovere gli investimenti per il finanziamento del rischio, in GUCE C 19/04 del 22 gennaio 2014.

<sup>82</sup> Tribunale di primo grado, 17 dicembre 2008, T-196/04, *Ryanair Ltd c. Commissione*, § 85.

tipo particolare, diverse dalle relazioni che si potrebbero instaurare con le imprese private<sup>(83)</sup>.

Il principale fattore che la Commissione deve tenere in considerazione nella sua analisi è la “razionalità economica” dell’investimento: l’investimento può considerarsi razionale quando lo sforzo economico dello Stato e il rischio collegato all’affare sono proporzionati alle prospettive di redditività<sup>(84)</sup>. Quando, invece, si prevede una profittabilità solo nel lungo termine, bisognerà tener conto anche delle attività economiche dello Stato membro interessato, in particolare, a livello geografico e settoriale<sup>(85)</sup>. Infatti, nella generalità dei casi, l’investitore privato ragiona sulla base di investimenti che possono dare una remunerazione nel breve-medio termine.

Pertanto quando la profittabilità concreta dell’operazione è seriamente dubbia, perché si prevede solo di rientrare dell’investimento fatto o promette un rendimento non adeguato o non normale, il test dell’investitore privato non può dirsi superato. In altre parole bisogna chiedersi se un avveduto investitore privato, di dimensioni paragonabili a quelle dell’ente pubblico coinvolto, avrebbe potuto agire nel medesimo modo, in presenza di simili condizioni di mercato<sup>(86)</sup>.

Si aggiunge che l’eventuale partecipazione di investitori privati al finanziamento non vale di per sé sola a qualificare la manovra come razionale e conforme alla logica dell’avveduto investitore privato. La

---

<sup>83</sup> C. giust. UE, 6 luglio 1982, cause riunite da 188 a 190/80, *Francia, Italia, Regno Unito c. Commissione*, § 21.

<sup>84</sup> C. giust. UE, 16 maggio 2002, C-482/99, *cit.*, § 70.

<sup>85</sup> Cfr. C. giust. UE, 4 settembre 2014, cause riunite C-533/12 P e C-536/12 P, *SNCM et France c. Corsica Ferries France*, § 32 e 35.

<sup>86</sup> Cfr. C. giust. UE, 10 luglio 1986, C-40/85, *Belgio c. Commissione*; Tribunale di primo grado, 6 marzo 2003, cause riunite T-228/99 e T-233/99, *WestLB AG (anciennement Westdeutsche Landesbank Girozentrale) e Land Nordrhein-Westfalen c. Commissione* (quest’ultima disponibile su <http://curia.europa.eu> solo in francese e tedesco).

presenza di investitori non pubblici viene valutata positivamente, solo se si tratta di un apporto significativo, realizzato in condizioni comparabili con quelle dell'ente pubblico<sup>(87)</sup>.

Lo scopo del test dell'investitore privato è quello di rivelare se l'azione pubblica può essere giustificata da dati commerciali oggettivi e veritieri.

Tale indagine deve avere ad oggetto la situazione finanziaria sia dell'investitore che dell'impresa interessata, così da poter apprezzare in modo globale le concrete possibilità di rendimento dell'operazione<sup>(88)</sup>. Il test dell'investitore privato, per consolidato orientamento giurisprudenziale, deve essere condotto unicamente sulla base delle informazioni disponibili al tempo in cui la misura è stata adottata e alla luce di tutte le condizioni di mercato al tempo esistenti, prescindendo quindi sia dai dati successivamente conosciuti sia dai risultati in concreto ottenuti<sup>(89)</sup>. Il giudizio dell'operatore in un'economia di mercato è quindi un giudizio *ex ante*.

Il test dell'investitore in un'economia di mercato verifica, in primo luogo, la sussistenza del requisito dell'origine statale dell'aiuto e del requisito del vantaggio economico; se poi una misura, che presenta queste due condizioni, soddisfa anche il parametro dell'investitore privato, allora già si può dichiarare che quella misura non costituisce un aiuto di Stato. In altre parole, non serve nemmeno proseguire

---

<sup>87</sup> *Ibidem*, 196.

<sup>88</sup> E. ORRÙ, *Il sostegno finanziario pubblico nel settore dei servizi di trasporto*, cit., 196.

<sup>89</sup> *Ibidem*, 196. Vedi anche C. giust. UE, 16 maggio 2002, C-482/99, cit., § 71: «Nella fattispecie, è incontestato tra le parti che, per stabilire se lo Stato abbia adottato o no il comportamento di un investitore avveduto in un'economia di mercato, occorre porsi nel contesto dell'epoca in cui sono state adottate le misure di sostegno finanziario al fine di valutare la razionalità economica del comportamento dello Stato e occorre quindi astenersi da qualsiasi valutazione fondata su una situazione successiva».

nell'indagine andando a vedere se pure gli altri requisiti (selettività e pregiudizio sugli scambi intracomunitari o sulla concorrenza) sono stati integrati<sup>(90)</sup>.

### **3. Servizi di interesse generale**<sup>(91)</sup>

Le regole previste dalla disciplina comunitaria sulla concorrenza impongono alle imprese, pubbliche o private che siano, di comportarsi secondo le regole del libero mercato. Se però l'unica logica che governa la competizione deve essere quella della redditività, allora sarà inevitabilmente che i bacini d'utenza, che non promettono soddisfacenti ritorni economici o che addirittura comporteranno delle perdite, verranno trascurati e/o abbandonati<sup>(92)</sup>.

Questo fenomeno viene inevitabilmente a scontrarsi con finalità di pubblico interesse, perché è vero che l'Unione persegue l'obiettivo di un libero mercato fortemente competitivo, ma è anche vero che questo non rappresenta l'unico scopo. L'Unione promuove anche altri valori comuni di carattere sociale, per la realizzazione dei quali è necessario dotare gli Stati membri dei mezzi economici e finanziari<sup>(93)</sup> utili a garantire ai propri cittadini la disponibilità, continua e regolare, di determinati beni o servizi essenziali per la vita di ogni giorno.

---

<sup>90</sup> R. KARIM, *The EU Market Economy Investor Principle: A Good Paradigm?*, cit., 5 e 12.

<sup>91</sup> Sul tema si veda il documento del 29 aprile 2013 predisposto dalla Commissione: Guida relativa all'applicazione ai servizi di interesse economico generale, e in particolare ai servizi sociali di interesse generale, delle norme dell'Unione europea in materia di aiuti di Stato, di appalti pubblici e di mercato interno. Consultabile su <http://ec.europa.eu>.

<sup>92</sup> M. DEIANA, *Gli oneri di pubblico servizio nel trasporto aereo*, in *Dir. Trasp.*, 2001, 432.

<sup>93</sup> Art. 14 Tfu.

Pertanto, preso atto che la salvaguardia della competitività assume profili quasi antitetici quando si scontra con la necessità di garantire un pubblico servizio<sup>94</sup>), il legislatore comunitario ha previsto, all'art. 106.2 TFUE, la possibilità di imporre degli obblighi o di concedere dei diritti speciali o esclusivi in relazione all'erogazione di tali servizi essenziali.

L'art. 106.2 Tfeue afferma che *«le imprese incaricate della gestione di servizi di interesse economico generale o aventi carattere di monopolio fiscale sono sottoposte alle norme dei trattati, e in particolare alle regole di concorrenza, nei limiti in cui l'applicazione di tali norme non osti all'adempimento, in linea di diritto e di fatto, della specifica missione loro affidata. Lo sviluppo degli scambi non deve essere compromesso in misura contraria agli interessi dell'Unione»*.

Il Trattato sul funzionamento dell'Unione Europea fa menzione dei servizi di interesse generale, oltre che all'art. 106.2, anche all'art. 14 e all'allegato protocollo n. 26<sup>95</sup>), ma in nessuno di questi casi ne fornisce una definizione.

---

<sup>94</sup> La maggior parte degli Stati europei avevano alle spalle una tradizione di intervento anche piuttosto massiccio in determinati comparti industriali, per cui si è aperto un acceso dibattito sulla relazione tra questi servizi pubblici essenziali e la logica di libero mercato sostenuta dall'Unione.

<sup>95</sup> Il Protocollo (n. 26) sui Servizi di interesse generale, allegato al trattato sull'Unione europea e al trattato sul funzionamento dell'Unione europea, è composto da due articoli:

- Articolo 1 *«I valori comuni dell'Unione con riguardo al settore dei servizi di interesse economico generale ai sensi dell'articolo 14 del trattato sul funzionamento dell'Unione europea comprendono in particolare:*

*- il ruolo essenziale e l'ampio potere discrezionale delle autorità nazionali, regionali e locali di fornire, commissionare e organizzare servizi di interesse economico generale il più vicini possibile alle esigenze degli utenti;*

Per lungo tempo è stata la giurisprudenza<sup>(96)</sup> a tentare di circoscrivere la portata di questo concetto, ma a partire dalla metà degli anni Novanta diversi tentativi sono giunti anche dalla Commissione, secondo la quale «*si tratta di servizi che le autorità pubbliche degli Stati membri a livello nazionale, regionale o locale considerano di interesse generale e pertanto sono oggetto di specifici obblighi di servizio pubblico (OSP)*»<sup>(97)</sup>.

Gli obblighi in questione si distinguono a seconda che abbiano ad oggetto un'attività di natura economica - e in questo caso si parlerà di servizi di interesse economico generale, abbreviato SIEG - o un'attività di natura non economica<sup>(98)</sup>, abbreviato SINEG.

Una seconda distinzione si basa sulla possibilità o meno di attribuire carattere sociale ai servizi in questione; in caso affermativo, si parlerà di servizi sociali di interesse generale (abbreviato SSIG).

---

- la diversità tra i vari servizi di interesse economico generale e le differenze delle esigenze e preferenze degli utenti che possono discendere da situazioni geografiche, sociali e culturali diverse;  
- un alto livello di qualità, sicurezza e accessibilità economica, la parità di trattamento e la promozione dell'accesso universale e dei diritti dell'utente».

- Articolo 2 «*Le disposizioni dei trattati lasciano impregiudicata la competenza degli Stati membri a fornire, a commissionare e ad organizzare servizi di interesse generale non economico*».

<sup>96</sup> Si veda ad esempio C. giust. UE, 19 maggio 2003, C-320/91, *Paul Corbeau*.

<sup>97</sup> Documento di lavoro dei servizi della Commissione del 29 aprile 2013, *Guida relativa all'applicazione ai servizi di interesse economico generale*, cit., 22, § 2.1.

<sup>98</sup> Rientrano tra le attività di natura non economica rientrano quelle connesse all'esercizio delle prerogative dei pubblici poteri (ad esempio la polizia, la sicurezza della navigazione aerea e marittima, ecc.) e alcune attività di carattere puramente sociale (ad esempio le assicurazioni obbligatorie che funzionano secondo il principio di solidarietà, i corsi di formazione pubblici finanziati e in linea generale, tutte quelle funzioni che rispondono al compito dello Stato nei confronti dei cittadini in campo sociale, culturale ed educativo.



Rientrano in quest'ultimo gruppo: (i) i servizi sanitari propriamente detti, (ii) i regimi obbligatori previsti dalla legge e i regimi complementari di protezione sociale sui rischi quali, ad esempio, vecchiaia, disabilità, infortuni sul lavoro, ecc e (iii) gli altri servizi essenziali prestati direttamente al cittadino, quali ad esempio misure personalizzate per facilitare l'inclusione sociale, per combattere la disoccupazione o la tossicodipendenza, ecc<sup>(99)</sup>.

Quanto finora detto, è stato oggetto di due precisazioni da parte della Corte di giustizia.

Secondo la prima precisazione, il fatto che un'attività sia configurabile come sociale non vale automaticamente ad escluderne anche la natura economica; infatti, a seconda della natura dell'attività in concreto svolta, i servizi sociali possono anche essere economici. In altre parole, esistono alcuni servizi sociali di interesse generale che hanno anche carattere economico, oppure detto all'inverso, esistono alcuni servizi di interesse economico generale, che sono rilevanti anche sotto il profilo sociale<sup>(100)</sup>.

La seconda precisazione chiarisce che le autorità pubbliche degli Stati membri (a livello nazionale, regionale o locale) dispongono di un ampio margine di manovra nell'individuare quelli che considerano servizi d'interesse economico generale, purché lo facciano sempre nel rispetto del diritto dell'Unione<sup>(101)</sup>.

---

<sup>99</sup> Documento di lavoro dei servizi della Commissione del 29 aprile 2013, *Guida relativa all'applicazione ai servizi di interesse economico generale*, cit., 23-24, § 2.3.

<sup>100</sup> C. giust. UE, 22 gennaio 2002, C-218/00, *Cisal di Battistello Venanzio & C. Sas c. Istituto nazionale per l'assicurazione contro gli infortuni sul lavoro (INAIL)*, § 37; C. giust. UE, 22 maggio 2003, C-355/00, *Freskot AE c. Elliniko Dimosio*, § 53.

<sup>101</sup> Protocollo n. 26 del TFUE. Cfr. anche C. giust. UE, 4 ottobre 2007, C-320/05 P, *Fred Olsen SA c. Commissione*, § 8: «*La libertad de los Estados miembros para definir [los servicios de interés económico*

Considerato che, esulano sicuramente dall'applicazione degli artt. 107 e 108 Tfe le attività non economiche, in questa sede verrà affrontato solo il tema relativo ai servizi economici di interesse generale.

I SIEG sono «attività economiche i cui risultati contribuiscono all'interesse pubblico generale che non sarebbero svolte dal mercato senza un intervento statale (o sarebbero svolte a condizioni differenti in termini di qualità, sicurezza, accessibilità economica, parità di trattamento o accesso universale)»<sup>(102)</sup>.

Le compensazioni degli obblighi di servizio pubblico, a certe condizioni, non costituiscono aiuti di Stato (e quindi si sottraggono all'applicazione degli articoli 107 e 108 del Tfe). Quando la misura interessata non rispetta tutte le condizioni previste e presenta anzi i requisiti richiesti dall'art. 107 Tfe, allora sarà qualificata come aiuto di Stato incompatibile con il trattato CE.

Quindi, la disposizione di cui all'art. 106.2 TFUE costituisce una deroga all'applicazione delle regole sulla concorrenza e va perciò interpretata restrittivamente.

---

*general] significa que los Estados miembros son ante todo responsables para definir lo que consideran [tales] servicios [...] basándose en las características específicas de las actividades. Esta definición sólo puede estar sujeta al control de los errores manifiestos. [...] Si un servicio es o no de interés general y el modo en que debe prestarse son aspectos que se deciden sobre todo a nivel local. [...] Sin embargo, en todos los casos, para aplicar la excepción prevista en el apartado 2 del artículo 86 [CE], se debe definir claramente la misión de servicio público y ésta debe encomendarse explícitamente a través de un acto del poder público (incluso un contrato) [...] Esta obligación es necesaria para garantizar la seguridad jurídica así como la transferencia respecto a los ciudadanos y es imprescindible para que la Comisión evalúe su proporcionalidad». Disponibile su <http://curia.europa.eu> solo in francese e spagnolo.*

<sup>102</sup> Documento di lavoro dei servizi della Commissione del 29 aprile 2013, *Guida relativa all'applicazione ai servizi di interesse economico generale*, cit., 22-23, § 2.1.

In tema di servizi di interesse generale si segnalano due sentenze che hanno assunto un'importanza decisiva nello sviluppo della relativa disciplina comunitaria, soprattutto sul versante del trasporto aereo.

La prima è la sentenza *Ahmed Saeed*<sup>(103)</sup>, di fine anni Novanta, relativa alla legittimità di certi accordi aventi ad oggetto la fissazione delle tariffe aeree. Qui la Corte aveva chiarito che il carattere di servizio di interesse economico generale non spettava al trasporto aereo in sé considerato, ma riguardava solo quei specifici vettori, a cui la pubblica autorità, in modo esplicito, avesse eventualmente imposto degli oneri di pubblico servizio<sup>(104)</sup>.

Questa pronuncia aprirà la strada alla disciplina degli aiuti di Stato sotto forma di compensazione per l'adempimento degli obblighi di interesse generale imposto dagli Stati ad alcune imprese di vari settori, tra cui anche quello del trasporto<sup>(105)</sup>.

La seconda è la famosa sentenza *Altmark*<sup>(106)</sup>, in base alla quale il finanziamento pubblico per la fornitura di un SIEG non comporta un vantaggio selettivo ai sensi dell'articolo 107, paragrafo 1, del TFUE se sono rispettate quattro condizioni.

La prima condizione richiede che il beneficiario sia stato formalmente incaricato della fornitura e dell'espletamento di un SIEG

---

<sup>103</sup> C. giust. UE, 11 aprile 1989, C-66/86, *Ahmed Saeed Flugreisen e Silver Line Reisebüro GmbH c. Zentrale zur Bekämpfung unlauteren Wettbewerbs e.V.* In dottrina si veda per tutti A. GIARDINA, *La disciplina comunitaria del trasporto aereo: gli sviluppi a seguito della sentenza nel caso Saeed*, in *Diritto del commercio internazionale*, 1989, 77.

<sup>104</sup> C. giust. UE, 11 aprile 1989, C-66/86, *cit.*, § 55.

<sup>105</sup> D. DIVERIO, *Gli aiuti di Stato al trasporto aereo e alle banche*, Milano, 2010, 5.

<sup>106</sup> C. giust. UE, 24 luglio 2003, C-280/00, *Altmark Trans GmbH e Regierungspräsidium Magdeburg c. Nahverkehrsgesellschaft Altmark GmbH*, § da 86 a 93.

con un atto della pubblica autorità e che gli obblighi conseguenti siano stati chiaramente e previamente definiti. La seconda condizione vuole che i parametri per il calcolo della compensazione siano anticipatamente stabiliti in modo oggettivo e trasparente. La terza condizione impone una compensazione non superiore a quanto necessario per coprire totalmente o parzialmente i costi sostenuti nell'espletamento del SIEG, tenendo conto delle relative entrate e di un utile ragionevole per espletare tali obblighi. L'ultimo requisito, con specifico riferimento all'ipotesi del beneficiario scelto secondo la procedura di appalto pubblico del prezzo più basso, prevede che il livello di compensazione concesso sia determinato sulla base di un'analisi comparativa tra i costi in concreto sostenuti dall'impresa vincitrice e i costi che avrebbe sostenuto l'impresa modello, gestita in modo ottimale, per espletare i medesimi obblighi, tenendo comunque conto delle relative entrate e di un utile ragionevole.

Se uno dei criteri cumulativamente richiesti dalla giurisprudenza *Altmark* non è soddisfatto, la compensazione del servizio pubblico dovrà qualificarsi come vantaggio economico selettivo a un'impresa e potrebbe, quindi, costituire un aiuto di Stato ai sensi dell'articolo 107, paragrafo 1, del TFUE.

Per quanto riguarda il caso specifico degli aeroporti, la Commissione ritiene che, in determinati e specifici casi, si possa qualificare come servizio di interesse economico generale anche l'attività di gestione aeroportuale nel suo complesso<sup>107</sup>). Tuttavia, la condizione che in pratica potrebbe giustificare tale riconoscimento è

---

<sup>107</sup> Comunicazione della Commissione sugli Orientamenti sugli aiuti di Stato agli aeroporti e alle compagnie aeree (2014/C 99/03), in GUUE C 99 del 4 aprile 2014, § 65.

solamente una<sup>(108)</sup>: il caso in cui il territorio in questione, per l'assenza dell'aeroporto e di altre valide modalità di trasporto, rimanga isolato dal resto dell'UE, in misura tale da pregiudicarne lo sviluppo economico e sociale<sup>(109)</sup>.

Si aggiunge che le alternative di trasporto, di cui si tiene conto nella decisione sulla rilevanza della struttura aeroportuale, sono i treni ad alta velocità e i traghetti.

Per territorio isolato, invece, si intende una regione remota o periferica, come ad esempio un'isola, nella quale l'aeroporto svolga una funzione di primario rilievo in termini di connettività.

Sempre in riferimento al trasporto aereo, gli obblighi di servizio pubblico<sup>(110)</sup> imposti alle compagnie aeree possono avere ad oggetto solo una o più rotte specificatamente individuate e non su qualsiasi rotta per il solo fatto di avere come punto di partenza o di arrivo un determinato aeroporto, città o regione. Anche in questo caso però, bisognerà preliminarmente verificare, che le esigenze di trasporto

---

<sup>108</sup> La Commissione osserva che l'attribuzione ad un aeroporto della qualità di SIEG, non può essere giustificata solamente dalla necessità di migliorare lo sviluppo di talune attività o regioni economiche, perché tale obiettivo è già compreso nel dettato dell'articolo 107, paragrafo 3, lett. c), del TFUE (Comunicazione della Commissione sugli Orientamenti sugli aiuti di Stato agli aeroporti e alle compagnie aeree (2014/C 99/03), cit., § 62).

<sup>109</sup> Comunicazione della Commissione sugli Orientamenti sugli aiuti di Stato agli aeroporti e alle compagnie aeree (2014/C 99/03), cit., § 65.

<sup>110</sup> Tale materia è dettagliatamente disciplinata dal Reg. (CE) n. 1008/2008 del Parlamento Europeo e del Consiglio, 24 settembre 2008, recante norme comuni per la prestazione di servizi aerei nella Comunità (rifusione), in GUUE L 293 del 31 ottobre 2008.

relative al tragitto in questione non siano già adeguatamente soddisfatte da altri vettori aerei o da altri sistemi di trasporto<sup>(111)</sup>.

In ogni caso, la Commissione si riserva la possibilità di valutare diversamente il singolo caso, connotato da caratteristiche particolari.

#### **4. Deroghe al divieto degli aiuti di stato: gli aiuti compatibili**

Come detto in apertura del presente lavoro, la disciplina degli aiuti di Stato trova la sua ragion d'essere negli obiettivi di politica economica dell'UE, indirizzata principalmente alla creazione di un mercato interno, che funzioni secondo le regole della libera concorrenza<sup>(112)</sup>. Tale obiettivo viene perseguito garantendo all'Europa uno sviluppo sostenibile, basato su una crescita economica equilibrata, sulla stabilità dei prezzi e su un'economia sociale di mercato fortemente competitiva<sup>(113)</sup>.

Preso atto che la realizzazione di progetti di così ampia portata non poteva prescindere da un intervento attivo delle autorità statali, il legislatore europeo, dopo aver sancito la regola generale dell'incompatibilità degli aiuti, ha previsto anche alcuni casi di aiuti ipso iure compatibili e altri casi in cui gli aiuti, in presenza di determinate circostanze, possono essere dichiarati compatibili<sup>(114)</sup>.

L'art. 107, paragrafo 2, Tfu e elenca la prima categoria di eccezioni, ovvero quella riguardante gli aiuti considerati in automatico compatibili con il Trattato.

---

<sup>111</sup> Comunicazione della Commissione sugli Orientamenti sugli aiuti di Stato agli aeroporti e alle compagnie aeree (2014/C 99/03), cit., § 63.

<sup>112</sup> In tal senso art. 119 TFUE.

<sup>113</sup> Art. 3 TFUE.

<sup>114</sup> *Manuale sugli aiuti di stato per le camere di commercio venete ed enti controllati*, a cura di Unioncamere Veneto, cit., 38.

Si tratta di fattispecie tassative, che comunque non fanno venir meno l'obbligo della notificazione alle istituzioni comunitarie in base all'art. 108 TFUE (che vedremo nel paragrafo seguente). Tuttavia, qui il compito della Commissione si riduce a un mero controllo di conformità rispetto alle condizioni previste dall'art. 107.2 Tfu e non comporta l'esercizio di alcun potere discrezionale<sup>115</sup>).

Invero, relativamente alla questione della discrezionalità, la Corte di giustizia<sup>116</sup>) è intervenuta chiarendo che la Commissione può decidere di assumere un atteggiamento più o meno rigido nell'interpretazione dei requisiti richiesti dalla norma. Quindi, il dettato del paragrafo 2 dell'art. 107 Tfu non vale a spogliare del tutto l'istituzione comunitaria del suo margine decisionale in relazione al singolo caso di specie.

Veniamo ora ad identificare le tipologia di finanziamenti che rientrano in questa deroga.

Sono considerati certamente compatibili gli aiuti sociali concessi ai singoli consumatori, sempre che non vi siano discriminazioni dovute all'origine dei prodotti. Gli aiuti a carattere sociale possono consistere, ad esempio, in una riduzione dei prezzi per l'erogazione di servizi in favore di alcune categorie svantaggiate di utenti, quali anziani, disabili, studenti, etc.

Sono considerati compatibili anche gli aiuti destinati ad ovviare ai danni arrecati dalle calamità naturali o da altri eventi eccezionali, come ad esempio terremoti, attacchi terroristici, ecc.

---

<sup>115</sup> L. DANIELE, *Diritto del mercato unico europeo*, II ed., Milano, 2012, 328.

<sup>116</sup> Cfr. C. giust. UE, 29 aprile 2004, C-278/00, *Grecia c. Commissione*, § 81 e 82 (relativamente ad aiuti ex art. 107.2, lett. b) Tfu); C. giust. UE, 30 settembre 2003, cause riunite C-57/00 P e C-61/00, *Freistaat Sachsen e Volkswagen AG e Volkswagen Sachsen GmbH c. Commissione*, § 132 e 140 (relativamente ad aiuti ex art. 107.2, lett. c) Tfu).

Sono compatibili, infine, gli aiuti concessi ad alcune regioni tedesche, al fine di rimediare agli svantaggi connessi alla divisione della Germania; tuttavia il Consiglio, su proposta della Commissione, potrà abrogare tale disposizione dopo cinque anni dall'entrata in vigore del Trattato di Lisbona.

Veniamo ora al gruppo di aiuti potenzialmente compatibili, previsti dal paragrafo 3 dell'art. 107 Tfeue.

Anche la deroga prevista dal terzo paragrafo si fonda sulla premessa che in alcuni casi è necessario l'intervento correttivo dello Stato volto al fine di colmare le lacune del mercato. In tal caso l'intervento pubblico viene giustificato dalla presenza di obiettivi di comune interesse, identificati a seconda del settore economico dalla Commissione, la quale gode anche qui di un ampio margine discrezionale.

Tra gli aiuti potenzialmente compatibili troviamo: a) *«gli aiuti destinati a favorire lo sviluppo economico delle regioni ove il tenore di vita sia anormalmente basso, oppure si abbia una grave forma di sottoccupazione»*; b) *«gli aiuti destinati a promuovere la realizzazione di un importante progetto di comune interesse europeo oppure a porre rimedio a un grave turbamento dell'economia di uno Stato membro»*; c) *«gli aiuti destinati ad agevolare lo sviluppo di talune attività o di talune regioni economiche, sempre che non alterino le condizioni degli scambi in misura contraria al comune interesse»*; d) *«gli aiuti destinati a promuovere la cultura e la conservazione del patrimonio, quando non alterino le condizioni degli scambi e della concorrenza nell'Unione in misura contraria all'interesse comune»*; e) *«le altre categorie di aiuti,*



*determinate con decisione del Consiglio, [...] su proposta della Commissione»*<sup>(117)</sup>.

Come accennato, la Commissione gode di una certa flessibilità nella valutazione della natura dell'aiuto e del suo impatto sulla concorrenza e sul mercato interno. Tale libertà di decisione, però, è comunque limitata da due principi di carattere generale: il principio della contropartita e il principio di trasparenza<sup>(118)</sup>.

Il principio della contropartita richiede che le politiche attuate dai singoli Stati membri in materia di aiuti statali siano indirizzate al perseguimento dell'interesse comune, ovvero sia di un beneficio che possa essere rivolto a vantaggio di tutta l'Unione Europea. Si ricorda, che la *ratio* delle deroghe è proprio l'interesse generale dell'Unione e non quello individualistico del singolo Stato membro.

Il principio di trasparenza risponde allo scopo di permettere alla Commissione di valutare l'effettiva incidenza degli aiuti sulla concorrenza e sugli scambi; tale principio si traduce nella piena collaborazione tra Stati membri e istituzioni comunitarie sia dal punto di vista della tempestività delle comunicazioni sia dal punto di vista della completezza delle informazioni.

L'analisi della Commissione passa attraverso tre ragionamenti: (i) bisogna stabilire se la misura in oggetto è diretta a rimediare a un fallimento di mercato o se risponde invece a un altro obiettivo; (ii) bisogna verificare che l'aiuto sia destinato al conseguimento di un obiettivo di interesse comune e se eventualmente a tale scopo esistano altri strumenti più adatti; (iii) bisogna decidere se gli effetti discorsivi

---

<sup>117</sup> La Commissione si è avvalsa dell'art. 107.2 lett. e) quando ha emanato i regolamenti relativi aiuti di importanza minore (c.d. *de minimis*), già visti precedentemente.

<sup>118</sup> A. V. CASAL FREIRIA, *Coyuntura y problemática jurídica de las ayudas estatales en los aeropuertos regionales europeos*, Tesi di dottorato, Sassari, 2013/2014, 100.

prodotti sugli scambi e sulla concorrenza siano limitati e bilanciati dagli effetti positivi<sup>(119)</sup>.

Al fine di agevolare l'interprete nell'individuazione delle fattispecie concrete che possono rientrare nell'elenco del terzo paragrafo, la prassi della Commissione ha elaborato tre categorie di aiuti potenzialmente compatibili<sup>(120)</sup>:

1) gli aiuti regionali volti a favorire lo sviluppo delle regioni più svantaggiate (rispetto alla media europea), al fine di agevolarne la coesione economica e sociale all'interno dell'Unione. Essi servono in linea generale a garantire un supporto agli investimenti iniziali (come ad esempio creazione di stabilimenti nuovi o ampliamento di strutture già esistenti), ma in casi eccezionali possono consistere anche in aiuti al funzionamento (come ad esempio costi per il personale o per l'affitto);

2) gli aiuti settoriali destinati al sostegno di determinati comparti industriali c.d. "sensibili", che hanno sofferto momenti di grave difficoltà<sup>(121)</sup> (come ad esempio l'industria automobilistica, siderurgica o navale). Tuttavia, non sono ammissibili aiuti che determinino un aumento della capacità produttiva. Anzi, l'erogazione dell'aiuto è proprio condizionato a una diminuzione della stessa;

---

<sup>119</sup> Cfr. Decisione della Commissione relativa all'Aiuto di Stato N 442/2007 – Italia, Aiuti a favore delle connessioni a band larga nelle aree marginali del Veneto, § 33. Consultabile su <http://ec.europa.eu>.

<sup>120</sup> *Manuale sugli aiuti di stato per le camere di commercio venete ed enti controllati*, a cura di Unioncamere Veneto, *cit.*, 42.

<sup>121</sup> Si veda ad esempio la Comunicazione della Commissione (2013/C 216/01) relativa all'applicazione, dal 1° agosto 2013, delle norme in materia di aiuti di Stato alle misure di sostegno alle banche nel contesto della crisi finanziaria, in GUUE C 216/1 del 30 luglio 2013, oppure Disciplina degli aiuti di Stato alla costruzione navale (2011/C 364/06), in GUUE 14 dicembre 2011.

3) gli aiuti orizzontali<sup>(122)</sup> diretti a favorire obiettivi diffusi a livello comunitario, come ad esempio la formazione e l'occupazione, la tutela dell'ambiente, la ricerca e lo sviluppo, la piccola e media impresa, ecc., si applicano senza distinzione a tutti i settori e a tutte le regioni.

## **5. Procedura di notificazione**

Il Trattato prevede a carico degli Stati membri l'obbligo di notificare preventivamente alla Commissione i progetti di aiuti o finanziamenti che intendono porre in essere. A tal fine, l'art. 108 TFUE stabilisce che *«alla Commissione sono comunicati in tempo utile [...] i progetti diretti a istituire o modificare aiuti. [...] lo Stato Membro interessato non può dare esecuzione alle misure progettate prima che tale procedura abbia condotto ad una decisione finale»*.

Questa norma fissa sia il principio di notificazione preventiva sia il principio di sospensione, in base al quale non è consentito attivare alcun aiuto prima della specifica autorizzazione da parte della Commissione.

Invero, nelle more della decisione della Commissione, lo Stato membro può tranquillamente emanare il provvedimento che costituisce la base giuridica della misura di aiuto, ma non può renderla esecutiva; non può cioè darvi attuazione, altrimenti l'erogazione di fondi così attribuita verrà dichiarata illecita.

Le concrete procedure da seguire, invece, sono stabilite nel Regolamento (CE) n. 659/1999 del Consiglio<sup>(123)</sup>, come da ultimo

---

<sup>122</sup> Si veda ad esempio, Reg. (CE) della Commissione, 6 agosto 2008, n. 800/2008, in GUUE 9 agosto 2008, n. L 214, relativo a alcune categorie di aiuti compatibili con il mercato comune in applicazione degli articoli 87 e 88 del trattato (regolamento generale di esenzione per categoria).

<sup>123</sup> In GUCE L 83 del 27 marzo 1999.

integrato mediante il Regolamento (UE) n. 2015/1589 del Consiglio di data 13 luglio 2015<sup>(124)</sup>.

Il giudizio di valutazione può svilupparsi potenzialmente in due fasi, di cui la seconda è meramente eventuale. Se la situazione è già sufficientemente delineata, la Commissione pronuncia una decisione in senso positivo o negativo, chiudendo così la procedura davanti a sé; se, invece, ritiene che sia necessario fare maggiore chiarezza su alcune questioni e risolvere dei dubbi, allora dà avvio ad una seconda fase di indagine formale, al termine della quale emetterà il suo responso.

Quando la procedura di valutazione termina con un esito negativo o quando si scopre che i finanziamenti sono stati attuati abusivamente, la Commissione ne ordina, a seconda dei casi, la modifica o la soppressione e in ogni caso il recupero.

Generalmente, la procedura di valutazione davanti alla Commissione si conclude nel termine di due mesi, che decorrono dal momento in cui essa ha a disposizione tutte le informazioni necessarie per poter effettuare una valutazione completa del caso. Passati questi due mesi, l'eventuale mancata risposta vale come silenzio-assenso.

Esistono, inoltre, delle categorie di aiuti per i quali gli Stati membri sono esentati dall'obbligo di cui all'art. 108.3 Tfu.

---

<sup>124</sup> Regolamento (UE) 2015/1589 del Consiglio del 13 luglio 2015, recante modalità di applicazione dell'articolo 108 del trattato sul funzionamento dell'Unione europea (codificazione), in GUCE L 248/9 del 24 settembre 2015. Altri atti collegati al Reg. CE 659/1999 sono: (i) Reg. CE 794/2004 della Commissione del 21 aprile 2004, in GUCE L 140/1 del 30 aprile 2004; (ii) Reg. (UE) n. 372/2014 della Commissione del 9 aprile 2014, in GUCE L 109 del 12 aprile 2014; (iii) Comunicazione della Commissione (2009/C 136/03) relativa a una procedura di esame semplificata per determinati tipi di aiuti di Stato, in GUCE C 136/3 del 16 giugno 2009.

Il Consiglio ha adottato il Reg. n. 994 del 7 maggio 1998, con il quale ha autorizzato la Commissione, ai sensi dell'art. 109 Tfu, ad individuare alcuni aiuti di tipo orizzontale che possono non essere sottoposti al sistema della preventiva comunicazione e autorizzazione. Tali aiuti, pertanto, non soggiacciono al principio di sospensione sopra visto, ma possono venire subito eseguiti.

In tali casi, è solo previsto a carico dell'ente erogatore l'invio di una sommaria descrizione dell'intervento, entro pochi giorni dalla sua attuazione; se però, gli aiuti erogati rientrano nella specie de minimis, allora non è richiesta nemmeno quest'ultima comunicazione<sup>(125)</sup>.

---

<sup>125</sup> *Manuale sugli aiuti di stato per le camere di commercio venete ed enti controllati*, a cura di Unioncamere Veneto, *cit.*, 44.

# CAPITOLO II

## GLI AIUTI DI STATO AL TRASPORTO AEREO

### 1. Introduzione

Il presente capitolo si propone di ripercorrere le tappe più importanti del processo evolutivo degli aiuti di Stato in tema di trasporto aereo e soprattutto in tema di aeroporti.

Lo sviluppo di questa disciplina può essere schematicamente ricondotta a quattro fasi principali:

(i) la prima è relativa agli anni Settanta e si contraddistingue per una marginale applicazione delle norme comunitarie in materia di aiuti di Stato (confermato anche dalla pressoché inesistente giurisprudenza in materia), dovuta, da una parte, al fatto che l'instaurazione del mercato comune era un processo ancora in divenire e dall'altra, alla resistenza opposta dai governi nazionali, abituati da tempo ad un consolidato sistema di aiuti<sup>126</sup>;

(ii) la seconda fase va dagli anni Ottanta alla metà degli anni Novanta e registra una netta inversione di tendenza, dimostrata dall'aumento degli aiuti notificati e dalle pronunce della Corte di giustizia. Contribuiscono ad accelerare lo sviluppo della politica di concorrenza anche l'emanazione del programma per il completamento del mercato interno e i vincoli sulle politiche di bilancio del Trattato di Maastricht. In questa fase, si è molto dibattuto sulla situazione delle imprese pubbliche e sul rapporto tra il principio di neutralità nei

---

<sup>126</sup> G. L. TOSATO, *La modernizzazione della disciplina sugli aiuti di stato. Il nuovo approccio della Commissione europea e i recenti sviluppi in materia di public e private enforcement*, a cura di C. SCHEPISI, Torino, 2011, 3-4.

confronti della proprietà delle imprese (sancito dall'attuale art. 345 Tfu) e il principio di parità di trattamento tra imprese pubbliche e private (sancito dall'attuale art. 106 Tfu); questo dibattito è quindi culminato con l'elaborazione da parte della Commissione del criterio dell'investitore privato in un'economia di mercato. Inoltre, viene chiarito il rapporto fra interessi nazionali e interesse europeo, sancendo definitivamente la prevalenza del secondo sul primo e identificandolo con il corretto funzionamento delle regole di mercato<sup>127</sup>;

(iii) la terza fase va da metà anni Novanta alla crisi finanziaria del 2008 e si caratterizza per il ritrovato equilibrio tra interessi generali e regole di mercato. In questa fase, affiora il concetto di economia sociale di mercato, nell'ambito della quale la politica di concorrenza diviene uno degli strumenti dell'azione comunitaria in materia di occupazione, salute, ambiente e coesione sociale. Si registrano anche cambiamenti sui fronti dei servizi di interesse economico generale, della nozione di impresa (da questa categoria vengono esclusi alcuni soggetti, prima compresi, in virtù del loro carattere sociale e solidaristico) e del concetto di interesse comunitario. Mentre prima l'attenzione delle istituzioni comunitarie era rivolta esclusivamente agli effetti negativi degli aiuti statali, ora si riconosce che, in alcuni casi, gli effetti positivi possono prevalere su quelli negativi, fino a giustificare una deroga alla normativa sulla concorrenza<sup>128</sup>;

(iv) la quarta fase è costituita dal periodo attuale, dalla situazione scaturita dalla crisi e dalle conseguenti misure volte a fronteggiarla. Si assiste ad un rafforzamento del ruolo del Consiglio e della Banca Centrale Europea, che assieme alla Commissione, hanno predisposto delle misure per sostenere il settore bancario e quello delle

---

<sup>127</sup> *Ibidem*, 5-7.

<sup>128</sup> *Ibidem*, 8-11.

imprese in crisi, in virtù dell'art. 107, paragrafo 3, lettera *b*) - aiuti in presenza di gravi turbamenti dell'economia<sup>(129)</sup>.

Di seguito, verranno brevemente analizzati gli atti normativi, le decisioni e gli orientamenti della Commissione, nonché la giurisprudenza della Corte di giustizia, più significativi, che hanno in qualche modo segnato una svolta nel campo della concorrenza nel settore dei trasporti.

## **2. Dalla non applicabilità alla sentenza del 1974**

L'art. 84 trattato CEE (ora art. 100 Tfu) disponeva al primo comma che *«le disposizioni del presente titolo si applicano ai trasporti ferroviari, su strada e per vie navigabili»* e al secondo comma che *«il Consiglio, con deliberazione a maggioranza qualificata, potrà decidere se, in quale misura e con quale procedura potranno essere prese opportune disposizioni per la navigazione marittima e aerea»*.

Il tenore letterale della presente disposizione aveva portato gli interpreti a ritenere che la normativa contenuta nel Trattato al Titolo IV (artt. 74-84), titolo appositamente dedicato ai trasporti, disciplinasse soltanto le materie del trasporto stradale, ferroviario e per vie navigabili interne. Dato che nessun riferimento esplicito veniva fatto al trasporto marittimo e aereo, si riteneva pacifico che tali campi dovessero essere regolati in altro modo. Quindi, si era giunti alla conclusione che, il trasporto marittimo e aereo non solo si sottraevano alla disciplina del Titolo IV, ma anche alle altre disposizioni del Trattato istitutivo della CEE nel suo complesso, comprese quelle relative alla concorrenza<sup>(130)</sup>.

Da questa situazione derivano poi una serie di conseguenze: innanzitutto, in riferimento a questo periodo non è possibile parlare né

---

<sup>129</sup> *Ibidem*, 11-13.

<sup>130</sup> A. LA TORRE, *Disciplina comunitaria della concorrenza del trasporto aereo*, Messina, 1993, 6.



di una politica comune dei trasporti né di una disciplina comunitaria sul trasporto aereo e marittimo; questa assenza di indirizzo comune a livello europeo, da una parte, ha sancito l'irrelevanza, in questo ambito, di ogni problema sulla compatibilità o meno tra le norme del Trattato istitutivo della CEE e le norme interne degli Stati membri e dall'altra, ha comportato una libertà di regolamentazione sostanzialmente piena in capo a ogni Stato membro<sup>(131)</sup>.

Il cambio di rotta è arrivato nel 1974<sup>(132)</sup>, quando la Corte di giustizia<sup>(133)</sup> chiamata a pronunciarsi sulla legittimità della normativa francese che riservava ai marittimi nazionali i posti di lavoro sulle navi battenti bandiera di quel paese, affermò che pur in assenza delle delibere del Parlamento europeo e del Consiglio (che avrebbero dovute esser emanate sulla base all'attuale art. 100.2, T.fue, ex art. 84 n. 2 CEE), i settori della navigazione marittima ed aerea non erano

---

<sup>131</sup> A. LA TORRE, *Disciplina comunitaria della concorrenza del trasporto aereo*, cit., 6-7.

<sup>132</sup> Invero, già prima c'erano state delle opinioni discordanti in dottrina volte a minare la fondatezza dell'interpretazione maggioritaria. Le principali critiche mosse erano sostanzialmente due: la prima di tipo formale sosteneva che il tenore letterale dell'art 84.2 trattato CEE non portava fino al punto di dire che ai settori del trasporto marittimo ed aereo non fosse applicabile nessuna norma del trattato, perché la disposizione parla in modo espresso solo del "presente titolo", cioè del titolo IV dedicato ai trasporti; la seconda critica, di carattere logico-sostanziale, sosteneva che la tesi dell'esclusione portava ad un risultato di fatto incongruo rispetto ai fini perseguiti dalla Comunità Europea (art. 3, lett. e) instaurazione di una politica comune nel settore dei trasporti e la creazione di un regime inteso a garantire che la concorrenza non sia falsata nel mercato comune (art. 3, lett. f)).

<sup>133</sup> C. giust. UE, 4 aprile 1974, C-167/73, *Repubblica francese c. Commissione*, con nota di F. MOUSSU, *L'application du Traité de Rome au transport maritime à propos de l'arrêt de la Cour des Communautés européennes du 4 avril 1974*, in *Ann. Dr. Mar. Aér.*, 94, 149. Sempre su questa sentenza si veda anche l'articolo di G. GUILLAUME, *Observations sur l'arrêt de la Cour de justice des Communautés européennes du 4 avril 1974 et son application au transport aérien*, in *Revue française de droit aérien*, 1976, 4, 534.

comunque estranei alle norme di applicazione generale del Trattato, quali appunto quelle sulla libera circolazione dei lavoratori<sup>(134)</sup>.

Questa sentenza, oltre ad aver sancito l'illegittimità di varie disposizioni del *Code du travail maritime* rispetto alle norme del Trattato sulla libera circolazione dei lavoratori e al Reg. CEE 1612/68<sup>(135)</sup>, aveva anche iniziato ad aprire la strada all'applicazione dei principi generali del Trattato al settore del trasporto marittimo ed aereo.

Un altro impulso è giunto poi nel 1978. In tale anno, la Corte di giustizia, pronunciandosi in una causa relativa a degli aiuti concessi dal governo belga, aveva statuito che la disciplina sulla concorrenza non aveva natura eccezionale e che quindi non c'era ragione di sottrarre il settore dei trasporti, globalmente inteso, al regime generale previsto dal Trattato per le imprese operanti in altri settori<sup>(136)</sup>.

Riassumendo, la prima sentenza ha sancito definitivamente l'applicabilità al settore dei trasporti marittimi (e di riflesso anche aerei) delle norme generali del Trattato, in quanto principi suscettibili di applicazione estesa. La seconda sentenza, invece, riguarda specificatamente il tema della concorrenza e degli aiuti di Stato e afferma che soggiacciono alla relativa disciplina tutte le imprese, comprese, quindi, anche quelle che forniscono servizi di trasporto.

A partire da questo momento in poi, non era più possibile continuare a ritenere che il trasporto marittimo e aereo fossero due settori speciali, sottratti alle norme di applicazione generale del Trattato.

---

<sup>134</sup> C. giust. UE, 4 aprile 1974, C-167/73, *cit.*, § 32.

<sup>135</sup> Regolamento (CEE) n. 1612/68 del Consiglio, del 15 ottobre 1968, relativo alla libera circolazione dei lavoratori all'interno della Comunità.

<sup>136</sup> C. giust. UE, 12 ottobre 1978, C-156/77, *Commissione c. Belgio*, § 10.

### **3. Memorandum n. 1 del 1979 e Direttiva 83/416 CEE**

Con riguardo al settore aereo, il primo intervento comunitario avvenne nel 1979 per mezzo di un Memorandum<sup>(137)</sup>, con il quale la Commissione iniziava a individuare le questioni da affrontare al fine di trovare un giusto compromesso tra il progetto di liberalizzazione e gli interessi pubblicistici.

Nel 1983 giunse il primo atto normativo vero e proprio, ossia la Direttiva 83/416/CEE<sup>(138)</sup>, con la quale le istituzioni comunitarie intendevano dare avvio ad un sistema sperimentale, volto a sviluppare il traffico aereo sulle rotte regionali, così da potenziare la rete di collegamenti intracomunitaria e da permettere ai vettori aerei di conquistare nuovi mercati<sup>(139)</sup>.

La liberalizzazione introdotta da questa direttiva aveva comunque una portata limitata, considerato che aveva consentito l'apertura solo del mercato dei servizi aerei sulle rotte secondarie. La modestia di questa riforma si spiega sia in ragione della volontà di attuare gradualmente il processo di liberalizzazione graduale sia in ragione dell'interesse di ogni Stato membro a mantenere il più possibile il controllo del traffico aereo di bandiera<sup>(140)</sup>.

---

<sup>137</sup> *Civil Aviation Memorandum n. 1, Air Transport: a Community Approach*, in *Boll. EC*, suppl. 5/79.

<sup>138</sup> Direttiva CEE n. 416 del 25 luglio 1983, relativa all'autorizzazione dei servizi aerei regolari interregionali per il trasporto dei passeggeri, posta e merci fra gli Stati membri (recepita in Italia col D.P.R. 28 novembre 1985 n. 869).

<sup>139</sup> A. LA TORRE, *Disciplina comunitaria della concorrenza del trasporto aereo*, cit., 10-11.

<sup>140</sup> *Ibidem*, 12.

#### **4. Memorandum n. 2 del 1984**

Un altro passo verso la liberalizzazione si è avuto con il Memorandum n. 2 di data 26 marzo 1984<sup>(141)</sup>: con esso la Commissione ha delineato un quadro complessivo del settore del trasporto aereo intracomunitario<sup>(142)</sup> e ha predisposto una serie di interventi di potenziamento dell'esistente sistema di servizi di linea, al fine di preparare il terreno per il futuro progetto di un mercato comune dei trasporti aerei<sup>(143)</sup>.

Ad ispirare i lavori della Commissione è stata proprio la convinzione secondo cui anche il settore dei servizi di trasporto aereo, salvo difficoltà temporanee che possono presentarsi, deve essere normalmente in grado di rispettare le regole del mercato, senza quindi aspettarsi aiuti pubblici diversi da quelli che rientrano nelle deroghe di cui all'art. 107, paragrafi 2 e 3 Tfeue (ex art. 87 Trattato CEE)<sup>(144)</sup>.

Anche questo documento fa riferimento, in modo generico, al settore dell'aviazione nel suo complesso; quindi, non è stata ancora affrontata in modo specifico la questione relativa agli aeroporti.

---

<sup>141</sup> *Civil Aviation Memorandum n. 2, Progress towards the development of a Community Air Transport Policy*, COM(84) 72 fin., del 15 marzo 1984. Sul tema si veda anche G. ROMANELLI, *I problemi di una disciplina comunitaria dei servizi aerei (Il Memorandum n. 2)*, in *Arch. giur.*, 1987, 113.

<sup>142</sup> E. ORRÙ, *Il sostegno finanziario pubblico nel settore dei servizi di trasporto*, cit., 201.

<sup>143</sup> A. LA TORRE, *Disciplina comunitaria della concorrenza del trasporto aereo*, cit., 13.

<sup>144</sup> E. ORRÙ, *Il sostegno finanziario pubblico nel settore dei servizi di trasporto*, cit., 201.

## **5. Sentenza della Corte di giustizia *Nouvelles Frontières* del 1986**

Nella sentenza *Nouvelles Frontières*<sup>(145)</sup> la Corte sancisce, ancora più chiaramente, quanto già detto nelle pronunce precedenti sul rapporto tra il campo dei trasporti e le norme di carattere generale del Trattato.

Con questa pronuncia, il giudice di Lussemburgo coglie l'occasione per fissare, in modo ormai definitivo, alcuni punti cardine in materia di trasporti e di concorrenza. In primo luogo, viene chiarito che anche il settore dei trasporti rientra nel progetto del mercato comune, caratterizzato da una concorrenza reale e non falsata. In secondo luogo, l'attuale art. 93 Tfeue<sup>(146)</sup> (ex art. 77 Trattato CEE) nel momento in cui afferma che, in determinate circostanze, sono compatibili gli aiuti ai trasporti o le erogazioni corrispondenti ai rimborsi per la gestione di un pubblico servizio, presuppone in sé l'applicabilità delle regole sulla concorrenza anche ai trasporti.

Quindi, indipendentemente dalla concreta realizzazione di una politica comune in questo settore, è ormai fuori discussione che anche i soggetti che forniscono servizi di trasporto aereo debbano essere soggetti alle norme previste dal Trattato in tema di aiuti di Stato<sup>(147)</sup>.

---

<sup>145</sup> C. giust. UE, 30 aprile 1986, cause riunite da 209 a 213/84, *Lucas Asjes e a.*, § 39, con nota di R. PARDOLESI, in *Il Foro italiano*, IV, 1986, 293. Il caso riguardava delle concertazioni tariffarie, intercorrenti tra alcune compagnie aeree, che avevano l'effetto di falsare il gioco della concorrenza; infatti, le tariffe erano il risultato di un accordo, di un cartello o comunque di una pratica concordata e non della sana competizione in un libero mercato.

<sup>146</sup> Art. 93 Tfeue «Sono compatibili con i trattati gli aiuti richiesti dalle necessità del coordinamento dei trasporti ovvero corrispondenti al rimborso di talune servitù inerenti alla nozione di pubblico servizio».

<sup>147</sup> C. giust. UE, 30 aprile 1986, cause riunite da 209 a 213/84, *cit.*, § 45.

## **6. I tre Pacchetti europei da 1987 al 1992**

Il Consiglio è intervenuto, per ben tre volte a cavallo tra la fine degli anni Ottanta e l'inizio degli anni Novanta, in forza dell'attuale art. 106, paragrafo 2, con una serie di misure volte alla graduale liberalizzazione delle regole economiche nel campo dell'aviazione.

Il primo Pacchetto è stato varato dal Consiglio in data 14 dicembre 1987, consta di quattro documenti<sup>(148)</sup>, ed era finalizzato a dare avvio alle prime modificazioni dell'organizzazione e del funzionamento dei servizi aerei di linea intracomunitari.

A questo primo intervento, ne è seguito un altro, con il quale la Commissione dettava la normativa di dettaglio in materia, per mezzo di tre regolamenti di attuazione<sup>(149)</sup>, con i quali si stabiliva precisamente a quali accordi e pratiche concordate non era applicabile il paragrafo 1 dell'allora art. 85 (attuale 107 Tfu).

Un secondo intervento, diretto sempre alla graduale liberalizzazione del settore dei trasporti, giunge il 24 luglio del 1990. In tale data, il Consiglio ha adottato altri due regolamenti<sup>(150)</sup>, per mezzo dei quali ha stabilito, da una parte, i criteri e le procedure da seguire per la fissazione delle tariffe aeree di linea praticate sulle rotte tra Stati

---

<sup>148</sup> Regolamento n. 3975/87 sull'applicazione alle compagnie aeree operanti all'interno della Comunità degli artt. 85 e 86 Trattato CE (attuali 107 e 108 Tfu); Regolamento 3976/87 CEE sulle categorie di accordi, decisioni e pratiche concordate nel settore dei trasporti aerei per le quali può trovare applicazione il paragrafo 3 dell'art. 85 Trattato CE (attuale 107 Tfu) in luogo del paragrafo 1 dello stesso articolo; Direttiva n. 601/87 CEE sulle tariffe dei trasporti di linea intracomunitari; Decisione n. 602/87 CEE sull'accesso dei vettori aerei della Comunità ai servizi di linea tra gli Stati membri e sulla ripartizione della capacità di trasporto passeggeri fra i vettori stessi.

<sup>149</sup> Reg. n. 2671/88, Reg. n. 2672/88 e Reg. n. 2673/88.

<sup>150</sup> Reg. n. 2342/90 e Reg. n. 2343/90, destinati a coprire il periodo dal 1° novembre 1990 al 31 dicembre 1992.

membri e dall'altra, le condizioni di accesso dei vettori alle rotte intracomunitarie.

Questo secondo Pacchetto affronta anche il tema degli oneri di servizio pubblico: lo Stato membro può imporre tali oneri a un aeroporto del suo territorio su una rotta di importanza vitale per lo sviluppo della regione considerata, di modo che essa possa usufruire di servizi aerei adeguati<sup>151</sup>).

La terza fase di liberalizzazione si apre il 23 luglio 1992 con l'emanazione di cinque regolamenti, di cui si fa una breve panoramica qui di seguito.

Il Reg. n. 2407/92 CEE riguarda le condizioni per il rilascio della licenza di esercizio ai vettori aerei stabiliti all'interno della Comunità. Il Reg. n. 2408/92 disciplina l'accesso dei vettori aerei della Comunità alle rotte intracomunitarie. Il Reg. n. 2409/92 ha ad oggetto i criteri e le procedure da seguire per la fissazione delle tariffe passeggeri e merci dei servizi aerei. Con gli ultimi due regolamenti si è esteso anche al trasporto aereo effettuato all'interno di uno stesso Stato membro le normative già predisposte in passato esclusivamente con riferimento al trasporto internazionale fra aeroporti della Comunità. In particolare, il Reg. n. 2410/92 ha esteso anche al cabotaggio aereo nazionale le regole sulla concorrenza, mentre il Reg. 2411/92 ha stabilito a quali categorie di accordi, decisioni o pratiche concordate per trasporti aerei nazionali è possibile applicare l'esenzione di cui all'art. 85 n. 3 del Trattato (attuale 107 TFUE).

## **7. Orientamenti della Commissione del 1994**

Definitivamente chiarita la questione dell'applicabilità anche al settore del trasporto aereo (e marittimo) delle disposizioni del Trattato

---

<sup>151</sup> A. LA TORRE, *Disciplina comunitaria della concorrenza del trasporto aereo*, cit., 30.

relative agli aiuti di Stato, la Commissione emana nel 1994 una Comunicazione<sup>(152)</sup> al fine di individuare quali tra gli interventi dello Stato nel settore del trasporto aereo possono ricadere nel divieto di cui all'art. 92 del Trattato CE (attuale art. 107 Tfu).

Il testo in questione, al capo II, sezione II.3, paragrafo 12, affronta esplicitamente il problema dei finanziamenti pubblici alle infrastrutture<sup>(153)</sup>, escludendone sostanzialmente l'assoggettabilità alle norme sugli aiuti di Stato, in quanto *«la costruzione o l'ampliamento di infrastrutture (quali aeroporti, autostrade, ponti, ecc.) rappresenta una misura generale di politica economica che non può essere controllata dalla Commissione a norma delle regole del trattato in materia di aiuti di Stato»*, salva *«la valutazione di un eventuale elemento di aiuti risultante da un trattamento preferenziale che venisse dato ad una specifica compagnia aerea nell'uso di una determinata infrastruttura»*. *«Le decisioni relative allo sviluppo di infrastrutture non rientrano nel campo di applicazione della presente comunicazione nella misura in cui sono volte a soddisfare esigenze di pianificazione o ad applicare politiche nazionali in materia di ambiente e di trasporti»*.

In definitiva, la Commissione ha esplicitamente escluso l'applicazione delle norme in materia di aiuti di Stato ai pubblici finanziamenti di infrastrutture, purché queste ultime siano ugualmente

---

<sup>152</sup> *Comunicazione sull'applicazione degli articoli 92 e 93 del Trattato CE e dell'articolo 61 dell'accordo SEE agli aiuti di Stato nel settore dell'aviazione*, in GUCE C 350, 10 dicembre 1994.

<sup>153</sup> Nel nostro ordinamento, il DM 26 novembre 2010, all'art. 2, comma 2, afferma che *«per infrastrutture si intendono i beni strumentali dotati della prevalente finalità di fornitura di servizi collettivi, a domanda individuale o aggregata rivolti alla famiglie e alle imprese [...] indipendentemente dalla natura proprietaria dei soggetti titolari dei diritti reali su tali beni»*. Il concetto di infrastruttura interessa settori ben individuati come aeroporti, porti, scuole, ospedali, rete ferroviaria, rete fognaria, rete idrica, trasporto e distribuzione di gas, ecc.



accessibili a tutti i potenziali utilizzatori, a condizioni paritarie e non discriminatorie<sup>(154)</sup>.

Siffatta esenzione veniva giustificata sia dal fatto che gli Stati membri erano tenuti a far fronte alla carenza di risorse private (portando a termine a proprie spese progetti nell'interesse della società<sup>(155)</sup>), sia dalla convinzione che fosse naturale per uno Stato investire nelle sue proprietà (considerato che gli aeroporti appartengono al patrimonio demaniale).

La Comunicazione precisa anche che il principio dell'esclusione dall'applicazione vale solo per la costruzione delle infrastrutture e non anche per quelle agevolazioni riguardanti l'utilizzo delle infrastrutture stesse, eventualmente concesse a talune compagnie aeree<sup>(156)</sup>.

Ancora diverso, poi, è il caso delle rotte sovvenzionate attraverso aiuti al funzionamento: tali aiuti possono essere considerati compatibili con il Trattato qualora assumano una coloritura sociale<sup>(157)</sup>, cioè qualora siano rivolti a favore di abitanti di regioni svantaggiate (ad esempio un'isola) o di determinate categorie di utenti "deboli" (ad esempio anziani, persone a basso reddito, ecc).

---

<sup>154</sup> C. giust. UE, 15 giugno 1993, C-225/91, *Matra SA c. Commissione*; Decisione della Commissione 2003/227/EC *Terra Mitica*; Decisione della Commissione n. 109/98 *Manchester Airport*.

<sup>155</sup> O. DALLA FIOR, *Finanziamenti pubblici alle infrastrutture: aiuti di stato?*, 3, consultabile su [www.alpeuregio.org](http://www.alpeuregio.org).

<sup>156</sup> *Comunicazione sull'applicazione degli articoli 92 e 93 del Trattato CE e dell'articolo 61 dell'accordo SEE agli aiuti di Stato nel settore dell'aviazione*, § 12.

<sup>157</sup> *Comunicazione sull'applicazione degli articoli 92 e 93 del Trattato CE e dell'articolo 61 dell'accordo SEE agli aiuti di Stato nel settore dell'aviazione*, § 24.

## **8. Sentenza della Corte di giustizia Aéroports de Paris del 2002**

Con questa sentenza la Corte di giustizia ha confermato quanto già dichiarato dal Tribunale di primo grado nel 2000<sup>(158)</sup>, in relazione alla natura imprenditoriale dell'attività di gestione aeroportuale<sup>(159)</sup>.

In particolare, si era detto che tale attività, consistente nella fornitura di servizi aeroportuali alle compagnie aeree e ai vari prestatori di servizi in un aeroporto, avesse indiscutibilmente natura economica, in quanto la messa a disposizione delle installazioni aeroportuali in favore dei soggetti summenzionati avveniva a fronte del pagamento di un corrispettivo liberamente determinabile dal gestore stesso.

Una siffatta conclusione non era ostacolata dal fatto che la società di gestione disponesse, limitatamente all'esercizio di una parte delle proprie attività, di prerogative dei pubblici poteri. Era necessario, infatti, effettuare una distinzione tra attività puramente amministrative e di polizia all'interno degli aeroporti e attività di gestione ed esercizio dell'aeroporto stesso<sup>(160)</sup>.

Pertanto, era divenuto ormai innegabile che l'impresa di gestione aeroportuale svolgesse, accanto ad una serie di funzioni di carattere pubblicistico, delle attività di natura prettamente economica e che, relativamente a queste ultime, fosse assoggettabile, come tutte le altre imprese, all'articolo 87, paragrafo 1, del Trattato CE (attuale 107 TFUE).

---

<sup>158</sup> Tribunale di primo grado, 12 dicembre 2000, T-128/98, *Aéroports de Paris c. Commissione*.

<sup>159</sup> C. giust UE, 24 ottobre 2002, C-82/01, *Aéroports de Paris c. Commissione*, § da 75 a 79.

<sup>160</sup> A. MONZANI, *Il finanziamento delle infrastrutture quale presupposto per l'esercizio di un'attività di impresa da parte dei gestori aeroportuali*, in *Foro Amm.*, 2011, 7-8, 2206.

## **9. Decisione della Commissione sugli aeroporti piemontesi del 2001**

In data 13 marzo 2001, la Commissione si pronunciava relativamente all'aiuto di Stato N 58/2000, avente ad oggetto un finanziamento stanziato dalla regione Piemonte in favore delle società di gestione degli aeroporti Torino-Caselle, Cuneo-Levaldigi e Biella-Cerrione<sup>(161)</sup>.

Nello specifico, l'aiuto era destinato allo sviluppo e al miglioramento infrastrutturale, attraverso la ristrutturazione dei terminali, l'ammodernamento dei sistemi di trattamento dei bagagli e il rafforzamento dei sistemi di sicurezza.

La Commissione, dopo aver appurato che ogni operatore attivo sugli scali interessati avrebbe potuto beneficiare in uguale misura degli effetti positivi portati dal miglioramento delle infrastrutture, giunse alla conclusione che tali agevolazioni erano riconducibili alla categoria delle misure generali di politica delle infrastrutture e che, in quanto tali, non erano valutabili alla luce dell'art. 87 del trattato CE (attuale 107 Tfu)<sup>(162)</sup>.

Inoltre, nel caso di specie, l'esecutivo comunitario ritenne di escludere che le misure in questione potessero andare ad incidere negativamente sulla concorrenza, in quanto il grado di sostituibilità fra gli aeroporti piemontesi sovvenzionati e gli altri aeroporti comunitari era sostanzialmente escluso dalla presenza di una barriera naturale come le Alpi. In altre parole, i tre aeroporti piemontesi servivano un bacino d'utenza, nel quale non si sovrapponevano le offerte di altri aeroporti comunitari non italiani<sup>(163)</sup>.

In definitiva, è stato escluso che l'operazione *de qua* cadesse del

---

<sup>161</sup> D. DIVERIO, *Gli aiuti di Stato al trasporto aereo e alle banche*, Milano, 2010, 68.

<sup>162</sup> *Ibidem*, 68.

<sup>163</sup> *Ibidem*, 69-70.

divieto di cui all'art 107, par. I, Tfu, per la mancanza del carattere della selettività e dell'idoneità ad incidere sugli scambi comunitari.

Al fine di dissolvere ogni dubbio, la Commissione chiarisce che, anche se la fattispecie in esame fosse stata valutata alla luce della deroga di cui all'attuale art. 107, 3, lett. c), la risposta sarebbe stata comunque nel senso della compatibilità degli aiuti, in vista della non contrarietà al comune interesse delle agevolazioni disposte dalla regione Piemonte<sup>164</sup>).

#### **10. Il caso dell'aeroporto Charleroi del 2004**

Sul tema degli aiuti statali a sostegno dello sviluppo di un aeroporto regionale, è sicuramente degna di nota la Decisione adottata dalla Commissione il 12 febbraio 2004, con la quale era stato concluso un procedimento d'inchiesta sui finanziamenti erogati dalla Regione Vallonia e dall'impresa pubblica Brussels South Charleroi Airport (BSCA) – società interamente controllata dalla Regione stessa - a favore la compagnia aerea low cost Ryanair.

L'originalità di questo provvedimento risiede nel tentativo della Commissione di adeguare la prassi applicativa degli aiuti di Stato ad un mercato, che aveva subito radicali modifiche nel corso degli ultimi anni e nel quale aveva fatto la sua comparsa il fenomeno dei vettori aerei low cost<sup>165</sup>) operanti prevalentemente su aeroporti regionali<sup>166</sup>).

Nello specifico, l'esecutivo comunitario mirava a coniugare i dati positivi emergenti dalla valorizzazione delle infrastrutture

---

<sup>164</sup> *Ibidem*, 71.

<sup>165</sup> Per un approfondimento sul concetto di vettore aereo low cost si veda C. POZZI, *Gli aiuti di Stato al trasporto aereo: prime riflessioni sul caso Ryanair-Charleroi*, in *Dir. Trasp.*, 2005, 2, da 503 a 507.

<sup>166</sup> C. POZZI, *Gli aiuti di Stato al trasporto aereo: prime riflessioni sul caso Ryanair-Charleroi*, cit., 503.

aeroportuali secondarie o regionali rispetto all'economia dei territori coinvolti (in termini di turismo, posti di lavoro, immagine della Regione, economia locale, ecc). Oltre a tali effetti, la Commissione aveva tenuto conto anche del problema della saturazione di capacità dei grandi aeroporti. Infine, sul procedimento d'esame, ha inciso anche la volontà di migliorare l'efficienza della politica comunitaria dei trasporti nel suo complesso<sup>(167)</sup>.

L'intenzione della Commissione era di operare una valutazione di più ampio raggio, che non tenesse solo o principalmente conto degli effetti distorsivi dell'aiuto, ma anche degli effetti positivi che, in generale, il sostegno agli aeroporti regionali e alle compagnie aeree, che attivano nuovi collegamenti da e verso tali scali, era in grado di realizzare nel «comune interesse», proprio così come previsto dall'articolo 87.3, lett. c) (ora 107.3, lett. c) Tfu)<sup>(168)</sup>.

Alla luce di tutte le su esposte circostanze, la Commissione aveva concluso col giudicare compatibili con il Trattato alcuni degli aiuti di avviamento per nuovi collegamenti aerei concessi dall'impresa aeroportuale BSCA a Ryanair, mentre per altri (la maggior parte) ne aveva disposto la restituzione.

Tale decisione fu impugnata da Ryanair davanti al Tribunale di primo grado<sup>(169)</sup> al fine di ottenerne l'integrale annullamento.

Secondo i giudici, era ravvisabile un errore di diritto rappresentato dalla convinzione, da parte della Commissione, di non potere applicare il criterio dell'investitore privato alle tasse aeroportuali, determinate (secondo la Commissione) dalla regione

---

<sup>167</sup> D. DIVERIO, *Gli aiuti di Stato al trasporto aereo e alle banche*, Milano, 2010, 61.

<sup>168</sup> *Ibidem*, 62.

<sup>169</sup> Tribunale di primo grado, 17 dicembre 2008, T-196/04, *cit.*. Sul tema si veda C. POZZI, *Nuovi spunti in materia di aiuti di Stato al trasporto aereo*, in *Dir. Com. scambi internaz.*, 2004, 409.

Vallonia, nella sua qualità di pubblica autorità e nell'esercizio delle funzioni legislative e regolamentari che le competono.

Quindi, mentre l'esecutivo comunitario sosteneva che la Regione Vallonia, pur avendo utilizzato il proprio potere regolamentare per modificare, a favore della sola Ryanair, l'entità delle tasse aeroportuali, non stesse agendo come impresa nell'ambito di trattative commerciali, ma semplicemente come autorità pubblica competente a disciplinare un'attività economica<sup>(170)</sup>. Al contrario, il Tribunale richiama sul punto il consolidato orientamento della giurisprudenza, in base al quale la fissazione dell'importo dei diritti aeroportuali è un'attività direttamente ricollegabile alla gestione delle infrastrutture, la quale costituisce attività economica<sup>(171)</sup>. Infatti, la messa a disposizione e la gestione per finalità economiche di installazioni aeroportuali da parte di un'autorità pubblica (pur se tali attività sono eseguite sul territorio del demanio pubblico), per la natura, le finalità e le regole cui sono sottoposte, non sono riconducibili a prerogative di pubblico potere.

Nella motivazione, i giudici di Lussemburgo affermano che se la Commissione avesse applicato il principio dell'investitore privato, com'era corretto fare, sarebbero giunti senz'altro a qualificare le agevolazioni pattuite, nelle varie clausole contrattuali, come aiuti di

---

<sup>170</sup> C. POZZI, *Gli aiuti di Stato al trasporto aereo: prime riflessioni sul caso Ryanair-Charleroi*, cit., 512.

<sup>171</sup> Tribunale di primo grado, 17 dicembre 2008, T-196/04, cit., § 88. Cfr. anche C. POZZI, *Gli aiuti di Stato al trasporto aereo: prime riflessioni sul caso Ryanair-Charleroi*, cit., 517: «...la Commissione trascuri il fatto che, proprio le modifiche del mercato, in specie del settore aeroportuale, hanno condotto i diritti aeroportuali fuori dell'alveo delle tasse e verso la qualificazione di tariffe e che molti soggetti privati, pur con alcune precisazioni doverose, hanno oggi il potere di definire l'entità di tali diritti».

Stato<sup>172</sup>). Pertanto, il Tribunale, constatato che il presupposto su cui si fondava il ragionamento della Commissione era errato in diritto, ha annullato la decisione in parola<sup>173</sup>).

### **11. Orientamenti della Commissione del 2005**

Il processo di liberalizzazione del settore del trasporto aereo, messo in atto negli ultimi anni, ha fatto emergere due grandi tendenze sul mercato europeo.

La prima riguarda il fenomeno delle compagnie aeree *low cost*, che applicano un nuovo modello commerciale, basato sull'utilizzo estremamente efficiente della loro flotta e sul taglio dei costi relativi alle prestazioni accessorie ritenute non indispensabili dagli utenti; tale sistema permette loro di offrire tariffe fortemente competitive.

La seconda tendenza si registra in riferimento all'accresciuta attività degli aeroporti, che sono quindi divenuti di interesse anche per i privati e sono stati protagonisti di un processo evolutivo particolarmente intenso, diretto ad attirare nuovi collegamenti aerei<sup>174</sup>).

Questi orientamenti sono, pertanto, frutto della consapevolezza, da parte della Commissione, che la liberalizzazione del settore dei trasporti, accanto alla commercializzazione degli aeroporti e alla

---

<sup>172</sup> D. DIVERIO, *Gli aiuti di Stato al trasporto aereo e alle banche*, Milano, 2010, 64.

<sup>173</sup> Si ricorda che la diretta applicazione del parametro dell'investitore privato implica valutazioni economiche complesse che spettano esclusivamente al discrezionale apprezzamento della Commissione, quindi il Tribunale non può sostituirsi all'organo comunitario nell'espletamento di questa funzione (Tribunale di primo grado, 17 dicembre 2008, T-196/04, *cit.*, § 104).

<sup>174</sup> Comunicazione della Commissione (2005/C 312/01) su gli *Orientamenti comunitari concernenti il finanziamento degli aeroporti e gli aiuti pubblici di avviamento concessi alle compagnie aeree operanti su aeroporti regionali*, in GUUE C 312 del 9 dicembre 2005, punti da 3 a 5 dell'Introduzione.

privatizzazione della loro gestione, ha comportato una forte concorrenza fra le varie società di gestione<sup>(175)</sup>.

Alla luce di questa accentuata competitività tra compagnie aeree e gestori aeroportuali, la Commissione ha deciso di rivedere la sua posizione in ordine alle infrastrutture aeroportuali. Nello specifico, rilevato che i precedenti Orientamenti «non disciplinano l'intera gamma dei nuovi tipi di finanziamento erogati agli aeroporti né gli aiuti per l'attivazione di nuovi collegamenti»<sup>(176)</sup>, ha deciso di colmare tale vuoto normativo, emanando una nuova comunicazione contenente linee guida aggiornate.

Tale documento, pubblicato a fine dicembre 2005<sup>(177)</sup>, ha in gran parte codificato la prassi decisionale della Commissione immediatamente precedente, ovverossia la prassi relativa alle decisioni sugli aeroporti della Regione Piemonte del 2001 e sull'aeroporto di Charleroi del 2004<sup>(178)</sup>.

Si precisa che gli Orientamenti del 2005, non sostituiscono, ma integrano quanto previsto negli Orientamenti del 1994, andando a specificare quali tipi di finanziamento agli aeroporti e quali tipi di aiuti pubblici concessi alle compagnie aeree, che operano sugli aeroporti

---

<sup>175</sup> D. DIVERIO, *Gli aiuti di Stato al trasporto aereo e alle banche*, cit., 69.

<sup>176</sup> Comunicazione della Commissione (2005/C 312/01), cit., § 18.

<sup>177</sup> Cfr. C. POZZI, *I nuovi orientamenti in materia di aiuti di Stato al trasporto aereo: le conseguenze della decisione della commissione con riferimento al caso Charleroi/Ryanair*, in *Dir. Comunit. scambi intern.*, 2007, 545; F. CASOLARI, *Definiti gli orientamenti comunitari sugli interventi statali a favore degli aeroporti e delle compagnie aeree operanti su aeroporti regionali*, in *Dir. turismo*, 2006, 170.

<sup>178</sup> D. DIVERIO, *Gli aiuti di Stato al trasporto aereo e alle banche*, cit., 67.



regionali, possono essere compatibili rispetto alla normativa sugli aiuti di Stato<sup>(179)</sup>.

Nello stabilire la disciplina da predisporre per gli aeroporti regionali, la Commissione ha tenuto in considerazione le seguenti circostanze: a) l'impatto positivo di questi aeroporti rispetto al problema della congestione del trasporto aereo delle principali piattaforme europee (come Parigi, Londra o Francoforte); b) l'utilità in relazione all'obiettivo comunitario di garantire pari condizioni di mobilità a tutti i cittadini europei; c) il contributo che tali strutture apportano allo sviluppo economico del territorio circostante<sup>(180)</sup>.

In seguito, gli aeroporti sono stati suddivisi in quattro nuove categorie sulla base del volume annuo di passeggeri: oltre la soglia dei dieci milioni di passeggeri si parla di grandi aeroporti comunitari (cat. A); dai cinque e fino ai dieci milioni si parla di aeroporti nazionali (cat. B); fra uno e cinque milioni di passeggeri la denominazione usata è quella di grandi aeroporti regionali (cat. C); ed infine al di sotto della soglia del milione di passeggeri si parla di piccoli aeroporti regionali (cat. D)<sup>(181)</sup>.

Sulla base di tale classificazione, la Commissione ha già iniziato a fare una prima scrematura, stabilendo che i finanziamenti in favore degli aeroporti appartenenti alle categorie A e B costituiscono, in linea di massima, aiuti di Stato incompatibili con il mercato interno, mentre quelli in favore degli aeroporti appartenenti alla categoria D sono ammissibili (sempre salvo eccezioni), in quanto non rientrano sotto la disciplina degli aiuti di Stato.

La Commissione assume, quindi, una posizione favorevole allo

---

<sup>179</sup> Comunicazione della Commissione (2005/C 312/01), cit., § 18.

<sup>180</sup> *Ibidem*, § 20.

<sup>181</sup> *Ibidem*, § 15.

sviluppo degli aeroporti regionali, sempre nel rispetto delle disposizioni comunitarie<sup>(182)</sup> e in particolare dell'attuale art. 106 Tfeue, paragrafo 2 - gestione di un servizio di interesse economico generale – e dell'attuale art. 107, paragrafo 3, lettere *a)*, *b)* o *c)*, TFUE - aiuti destinati a favorire o agevolare lo sviluppo di talune regioni e/o di talune attività economiche -(<sup>183</sup>). Quindi, quando vengono integrate tutte le severe condizioni previste dalle disposizioni appena citate, sarebbe possibile dichiarare ammissibili gli aiuti al funzionamento concessi agli aeroporti o a compagnie aeree (come gli aiuti di avviamento)<sup>(184)</sup>.

A tal fine, la Commissione valuterà in particolare se nella costruzione dell'infrastruttura sono rinvenibili degli obiettivi di interesse generale chiaramente definiti (ad esempio sviluppo regionale, accessibilità, adeguamento dell'impianto alla normativa sulla sicurezza, ecc.), se l'opera finale è proporzionata all'obiettivo perseguito, se vi sono soddisfacenti prospettive d'uso nel tempo, se non vi siano alle strutture che possano adempiere in qualche modo alla stessa funzione, se l'accesso all'infrastruttura è aperto a tutti gli utenti potenziali in modo paritario e non discriminatorio e se lo sviluppo degli scambi non è compromesso in misura contraria agli interessi della Comunità.

La comunicazione del 2005, dopo aver suddiviso in quattro categorie le attività svolte da un aeroporto, precisa che soltanto le prime tre saranno soggette alla disciplina ivi prevista in tema di finanziamento pubblico, in quanto l'ultima non rientra nell'attività di «trasporto» propriamente detta<sup>(185)</sup>.

---

<sup>182</sup> *Ibidem*, § 21.

<sup>183</sup> *Ibidem*, § 24.

<sup>184</sup> *Ibidem*, § 27.

<sup>185</sup> Si tratta dell'attività relativa alla costruzione, al finanziamento, all'utilizzazione e alla locazione di spazi e beni immobili da destinare allo svolgimento di attività commerciali non direttamente connesse alle attività di base dell'aeroporto (magazzini,

Le attività prese in considerazione dagli orientamenti in esame sono le seguenti:

- 1) costruzione delle infrastrutture e degli impianti aeroportuali propriamente detti (piste, terminali, aree di stazionamento, torre di controllo aereo) o di supporto diretto (impianti antincendio, attrezzature per la sicurezza della navigazione aerea e per la protezione contro atti ostili);
- 2) utilizzo, la manutenzione e la gestione delle infrastrutture aeroportuali;
- 3) fornitura di servizi aeroportuali connessi al trasporto aereo (servizi di assistenza a terra, utilizzazione delle infrastrutture connesse, ecc.).

Si passa ora ad analizzare brevemente ciascuna di queste tre categorie, partendo dal presupposto che l'infrastruttura è il fondamento dell'attività economica del gestore dell'aeroporto e che, pertanto, quest'ultimo dovrebbe essere in grado (salvo eccezioni) di finanziare con risorse proprie i costi di utilizzazione o costruzione delle infrastrutture che gestisce.

Relativamente all'attività di costruzione, è possibile affermare che se uno Stato fornisce al gestore le infrastrutture aeroportuali o il denaro necessario per la loro costruzione, senza ricevere in cambio alcuna

---

alberghi, negozi, ristoranti, parcheggi, ecc). I finanziamenti pubblici a questa categoria di aiuti sarà esaminata nell'ambito delle pertinenti norme settoriali e orizzontali.

contropartita, pone certamente in essere delle manovre idonee ad essere esaminate alla luce delle norme sugli aiuti di Stato<sup>186</sup>).

Poi nel caso in cui l'opera sia stata venduta o concessa in godimento, la Commissione, al fine di verificare se il corrispettivo pattuito rientri nelle soglie del normale prezzo di mercato, rinvia, in quanto compatibili, ai criteri utilizzati nei contratti di compravendita di terreni e fabbricati. Nello specifico, si controllerà se è stata espletata una procedura d'offerta aperta e se questa fosse veramente non discriminatoria e sufficientemente pubblicizzata, tale da garantire parità di condizioni a tutti i soggetti potenzialmente interessati.

Al contrario, in assenza di una gara pubblica o in caso di discrepanza ingiustificata fra il prezzo a cui l'infrastruttura è stata venduta e il prezzo pagato per costruirla, si sarebbe in presenza di aiuti di Stato.

Inoltre, nel caso in cui vengano messe a disposizione del gestore aeroportuale delle infrastrutture aggiuntive rispetto a quelle inizialmente previste, sarà necessario sia adeguare il canone d'affitto (sempre nel rispetto delle normali tariffe di mercato) sia che le nuove infrastrutture supplementari risultino strettamente connesse allo sfruttamento di quelle già esistenti, affinché si possa escludere la qualificazione di aiuto di Stato.

Relativamente alle attività di manutenzione e gestione, la Commissione ritiene automaticamente compatibili con il mercato comune solo gli aiuti attribuiti sotto forma di compensazioni di servizio pubblico in favore dei piccoli aeroporti regionali (cat. D). Per quanto riguarda gli aeroporti delle altre categorie, è possibile parlare di compensazioni di servizio pubblico solo in presenza di un atto ufficiale di conferimento da parte dello Stato membro.

---

<sup>186</sup> Comunicazione della Commissione (2005/C 312/01), *cit.*, § 56 e 57.

Si precisa gli aiuti dati a titolo di compensazione per l'adempimento di un onere di servizio pubblico, non possono eccedere quanto necessario a coprire i costi, tenendo conto dei relativi proventi e di un margine di utile ragionevole.

## **12. Comunicazione sulla modernizzazione degli aiuti di Stato (SAM)<sup>(187)</sup>**

La crisi economica e finanziaria ha accresciuto le richieste di interventi pubblici, volti a tutelare e soccorrere i membri più vulnerabili della società e a promuovere la ripresa economica.

In quest'ottica la Commissione mira ad adottare delle politiche dirette a trasformare l'Europa in un'economia intelligente, sostenibile e inclusiva, che tenga conto non solo degli effetti negativi, ma anche degli effetti positivi, che a determinate condizioni, gli aiuti di Stato sono in grado di apportare al mercato. Infatti, da una parte, gli aiuti pubblici possono correggere le lacune del mercato, migliorandone il funzionamento e favorendo, quindi, il raggiungimento degli obiettivi di interesse comune; dall'altra, il sostegno alle imprese da parte dello Stato falsa la concorrenza in senso contrario al comune interesse.

Nel 2012, quindi, la Commissione pubblica una comunicazione con la quale manifesta il proprio intento di modernizzare il procedimento di controllo sugli aiuti di Stato, in vista dell'attuazione della strategia Europa 2020.

La modernizzazione persegue tre obiettivi principali: la razionalizzazione e il corretto utilizzo delle risorse pubbliche, la concentrazione del controllo ex ante della Commissione primariamente

---

<sup>187</sup> Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle regioni – Modernizzazione degli aiuti di Stato dell'UE, COM(2012) 209 final.

sugli aiuti con impatto concorrenziale più alto, la semplificazione delle norme e l'accelerazione delle procedure decisionali.

Partendo dall'assunto che la concorrenza rappresenta uno dei principali motori della crescita, la Commissione promuove un solido controllo sugli aiuti di Stato, quale strumento fondamentale per il buon funzionamento del mercato unico, in una veste rafforzata, dinamica e competitiva.

Relativamente allo sviluppo del settore infrastrutturale, viene fatto solo un breve cenno, affermando che il sostegno pubblico deve essere strumentale rispetto alla realizzazione di una rete di trasporto intelligente, potenziata e totalmente interconnessa.

### **13. Sentenza sull'aeroporto Leipzig-Halle della Corte di Giustizia del 2012**

Importanza storica rivestono le decisioni prese in ordine alle misure previste dalla Germania a favore dell'impresa DHL e dell'aeroporto di Lipsia-Halle<sup>188</sup>).

Al fine di chiarire il quadro complessivo della fattispecie, si precisa che tale aeroporto è gestito dalla società Flughafen Leipzig-Halle GmbH (di seguito per brevità FLH). Gli azionisti di quest'ultima società sono tutti pubblici e tra questi vi è anche la società Mitteldeutsche Flughafen AG (abbreviato MF), che controlla la FLH con una quota di partecipazione al capitale della FLH pari al 94%. Tutte le azioni della MF sono a loro volta in mano pubblica (vi è quindi assoluta assenza di azionisti privati) e i due azionisti di maggioranza sono i Länder Sassonia e Sassonia-Anhalt.

---

<sup>188</sup> In dottrina si veda S. MONZANI, *Il finanziamento delle infrastrutture quale presupposto per l'esercizio di un'attività di impresa da parte dei gestori aeroportuali*, in *Foro Amm.*, 7-8, 2011, 2202; T. WILSON, *Infrastructure financing and State aid post Leipzig-Halle*, in *European State aid law quarterly*, 1, 2014, 24.

Nel 2004 la MF manifesta l'intenzione di costruire una nuova pista di decollo e atterraggio (detta pista sud), da finanziare mediante l'aumento del capitale per 350 milioni di euro della società controllata (FLH) o della controllante (MF) e sottoscritto dai soci, soggetti pubblici (tra cui i due Länder).

Nel 2005 il corriere espresso DHL stringe un accordo quadro con la FLH e la MF, secondo il quale la DHL si impegnava a trasferire a partire dall'anno 2008 il suo hub europeo per il trasporto aereo di merci da Bruxelles a Lipsia-Halle e in cambio la FLH si impegnava a costruire la nuova pista sud e ad onorare ad altri impegni, tra cui spicca la garanzia di utilizzo ininterrotto da parte della DHL della suddetta pista e che almeno il 90% dei trasporti aerei riferibili alla DHL potessero essere effettuati utilizzando la predetta pista e in qualunque momento.

Oltre a ciò, la DHL otteneva dal Land Sassonia anche una lettera di *patronage*<sup>(189)</sup>, attraverso cui il Land si impegnava a garantire non solo la solvibilità finanziaria della FLH, ma si impegna anche a risarcire la DHL nel caso in cui l'aeroporto non potesse più essere utilizzato come previsto dalle clausole dell'accordo quadro.

Nel 2008 la Commissione, investita della questione, emette una decisione<sup>(190)</sup>, chiaramente fondata sull'assunto che la realizzazione di infrastrutture pubbliche e/o di pubblico interesse fosse tra i compiti

---

<sup>189</sup> La lettera di *patronage* (o lettera di gradimento) è una dichiarazione mediante la quale il dichiarante (soggetto raccomandante) rappresenta al destinatario la propria posizione di influenza su un terzo (soggetto raccomandato) e l'intento di esercitarla al fine di consentire al terzo di onorare i suoi impegni nei confronti del destinatario. Così in dottrina (per tutti) F. GALGANO, *Gli atti unilaterali e i titoli di credito, i fatti illeciti e gli altri fatti fonte di obbligazioni, la tutela del credito, l'impresa*, in *Trattato di diritto civile*, vol. 3, II ed., Padova, 2010, 17 e ss.

<sup>190</sup> Decisione della Commissione 23 luglio 2008, 2008/948/CE, in GUUE L 346 del 23 dicembre 2008.

storicamente attribuiti allo Stato e in quanto tale non rientrante tra le attività economiche suscettibile di valutazione ex art. 107 Tfu<sup>(191)</sup>. In questa decisione, aveva giudicato compatibile con il mercato comune l'apporto di capitale di 350 milioni di euro per la costruzione della pista sud e delle relative installazioni aeroportuali, ai sensi della lettera c), del paragrafo terzo, dell'articolo 107, TFUE. Il progetto, quindi, era stato considerato utile e proporzionato rispetto all'obiettivo di sviluppo di talune attività o di talune regioni economiche, senza alterare le condizioni degli scambi in misura contraria al pubblico interesse<sup>(192)</sup>.

Invece, l'accordo quadro e la lettera di *patronage*, non hanno superato il vaglio della Commissione, secondo la quale detti atti rappresentavano in sostanza delle garanzie illimitate destinate a coprire i rischi operativi della DHL a condizioni che un investitore privato operante in condizioni normali di economia di mercato non avrebbe mai accettato<sup>(193)</sup>.

In definitiva, la Commissione ha considerato che le garanzie illimitate dell'accordo quadro e la lettera di *patronage* non erano compatibili con il mercato comune e pertanto ha intimato alla Germania di recuperare la parte dell'aiuto relativo a dette garanzie<sup>(194)</sup>.

Tale decisione è stata impugnata dalle parti soccombenti davanti al Tribunale di primo grado<sup>(195)</sup>, il quale ha censurato l'operato della Commissione.

Innanzitutto, il Tribunale, in risposta alle argomentazioni delle

---

<sup>191</sup> R. GALLIA, *Infrastrutture ed aiuti di Stato*, in *Riv. giur. del Mezzogiorno*, n. 4, 2013, 799.

<sup>192</sup> Decisione della Commissione 23 luglio 2008, 2008/948/CE, *cit.*, considerando 263, 269, 273, 278 e 283.

<sup>193</sup> Tribunale di primo grado, 24 marzo 2011, cause riunite T-443/08 e T-455/08, *cit.*, § 14 e 15.

<sup>194</sup> *Ibidem*, § 15.

<sup>195</sup> Tribunale di primo grado, 24 marzo 2011, cause riunite T-443/08 e T-455/08, *cit.*.



parti che richiamavano quanto affermato dalla stessa Commissione al punto 12 degli Orientamenti del 1994 in ordine alla costruzione o ampliamento degli aeroporti, dichiara che l'esecutivo comunitario è vincolato dalle discipline o dalle comunicazioni da essa emanate solo nei limiti in cui queste ultime siano conformi alle norme del Trattato. Quindi, la Commissione non può attribuire agli artt. 107 e 108 Tfeue (già 87 e 88 CE) una portata più limitata o contraria agli obiettivi comunitari<sup>196</sup>).

Precisato quanto innanzi, i giudici ricordano che dopo la data della sentenza ADP<sup>197</sup>) (12 dicembre 2000), non è più possibile considerare il finanziamento della costruzione e della gestione delle infrastrutture aeroportuali come funzioni svolte al di fuori dell'ambito di controllo degli aiuti di Stato. Infatti, non bisogna dimenticare che ormai la gestione aeroportuale è a tutti gli effetti un'attività economica, all'interno della quale le piste di decollo e di atterraggio sono elementi essenziali, perché esse permettono al gestore di svolgere la sua principale attività.

La giurisprudenza europea aveva già affermato, in più occasioni, che le società di gestione aeroportuale devono essere normalmente in grado di sostenere i costi relativi all'oggetto della loro attività. La gestione aeroportuale, infatti, si incentra proprio sull'infrastruttura e pertanto anche le attività ad essa inerenti, come la costruzione o la manutenzione, non possono essere oggetto di finanziamento pubblico senza ricadere nel divieto degli aiuti di Stato.

---

<sup>196</sup> *Ibidem*, § 104. Cfr. anche C. giust. UE, 11 settembre 2008, cause riunite C-75/05 P e C-80/05 P, *Germania e a. c. Kronofrance*, § 65.

<sup>197</sup> Tribunale di primo grado, 12 dicembre 2000, T-128/98, *cit.*, confermata dalla sentenza della Corte di giustizia, 24 ottobre 2002, C-82/01, *cit.*, § da 75 a 79. Cfr. anche C. giust. UE, 19 gennaio 1994, C-364/92, *cit.*, § 10.

In sostanza, la sentenza nega che l'indagine sulla natura di un'infrastruttura possa avvenire dissociando la costruzione dell'opera dalla gestione del servizio, quindi la gestione commerciale dell'infrastruttura (prevalente rispetto alle finalità pubbliche di riflesso assolute), risulta determinante nella decisione sulla compatibilità del finanziamento pubblico con le disposizioni sugli aiuti di Stato<sup>198</sup>).

Questa sentenza del Tribunale è finita poi davanti alla Corte di giustizia<sup>199</sup>), la quale però ne ha ripreso le motivazioni e confermato le conclusioni.

Anche la Corte inizia il suo ragionamento partendo dalle medesime premesse: la costruzione della nuova pista avrebbe ampliato l'attività di gestione della società FLH, perché lo scopo era quello di sfruttarla commercialmente, quindi il beneficio concesso alla FLH aveva anch'esso indubbiamente carattere economico. Tant'è vero che si era stabilito che il principale fondo di finanziamento della pista doveva essere costituito proprio dai diritti aeroportuali che si prevedeva di conseguire.

Relativamente all'argomento, secondo cui l'attività di costruzione di infrastrutture aeroportuali non sarebbe in grado di attrarre capitali privati in ragione delle assenti prospettive di redditività, sia il Tribunale che la Corte, fondano la propria riflessione su due punti fondamentali: 1) la natura economica di un'attività non dipende dalla sua redditività o meno, cioè dalla produzione o meno di utili<sup>200</sup>); 2)

---

<sup>198</sup> R. GALLIA, *Infrastrutture ed aiuti di Stato*, cit., 801.

<sup>199</sup> C. giust. UE, 19 dicembre 2012, C-288/11P, *cit.*

<sup>200</sup> Cfr. anche C. giust. UE, 10 ottobre 1980, cause riunite da 209/78 a 215/78 e 218/78, *Heintz Van Landewyck Sàrl e altri c. Commissione*, § 88; C. giust. UE, 16 novembre 1995, C-244/94, *Fédération française des sociétés d'assurance e altri c. Ministère de l'Agriculture et de la Pêche*, § 21; C. giust. UE, 1 luglio 2008, causa C-49/07, *Motosykletistiki Omospondia Ellados NPID (MOTOE) c. Elliniko Dimosio*, § 27 e 28.

dette infrastrutture sono strettamente inerenti all'attività di gestione, la quale è un'attività economica con un suo specifico mercato.

In altre parole, la costruzione della nuova infrastruttura era strettamente collegata e dipendente dalla gestione dell'infrastruttura stessa, quindi si può dire che le entità interessate fossero in qualche modo coincidenti; ciò porta alla conclusione che coincidenti fossero anche gli operatori e il settore economico di riferimento<sup>(201)</sup>.

Data tale premessa, i giudici non erano tenuti a verificare l'esistenza di un mercato specifico per l'attività di costruzione di infrastrutture aeroportuali<sup>(202)</sup>.

In definitiva, il carattere economico o non economico del successivo utilizzo dell'infrastruttura determina necessariamente anche il carattere economico o meno dell'attività di costruzione dell'infrastruttura stessa. Quindi la costruzione dell'opera è un'attività economica quando economico è anche lo sfruttamento che si vuole porre in essere<sup>(203)</sup>.

In riferimento a questo punto, però, la Corte specifica (contrariamente al Tribunale) che l'attività di costruzione e l'attività di sfruttamento non sono automaticamente indissociabili per il solo fatto che l'infrastruttura è un elemento essenziale dell'attività economica esercitata dal gestore aeroportuale. Infatti, questo rapporto d'interdipendenza vi sarebbe solo quando le infrastrutture sono destinate ad essere impiegate nel ciclo produttivo dell'impresa aeroportuale. Quando, invece, l'infrastruttura è strumentale all'adempimento da parte dello Stato delle sue proprie e tipiche

---

<sup>201</sup> C. giust. UE, 19 dicembre 2012, C-288/11P, *cit.*, § 46 e 49.

<sup>202</sup> *Ibidem*, § 49.

<sup>203</sup> *Ibidem*, § 40-43.

funzioni (ad esempio, polizia e sicurezza), il finanziamento pubblico non ricadrebbe nel campo di applicazione degli aiuti di Stato<sup>204</sup>).

Il ragionamento sostenuto dalla Corte può essere così schematizzato: *i*) in primo luogo si verifica la sussistenza di tutti i requisiti richiesti dall'art. 107, paragrafo 1, TFUE; *ii*) se risulta integrata la fattispecie prevista da questo articolo, si effettua il test dell'investitore privato, in base al quale si valuta se il finanziamento delle infrastrutture aeroportuali è remunerato da un'adeguata contropartita; *iii*) se il test dell'investitore privato dà esito negativo, si valuta se l'aiuto di Stato così individuato è comunque compatibile con gli obiettivi del trattato. Nello specifico se è suscettibile di ricadere in una delle deroghe previste dall'art. 107.3, ovvero se risponde a un interesse generale chiaramente definito, se l'infrastruttura offre soddisfacenti prospettive d'uso nel tempo, se il suo accesso sia aperto a tutti i potenziali utenti in modo paritario e se lo sviluppo degli scambi non sia compromesso in misura contraria agli interessi della Comunità.

Questi interessi della Comunità possono essere individuati nella politica comune dei trasporti, nella libera circolazione, nello sviluppo sostenibile regionale e nel rafforzamento della coesione economica e sociale all'interno dell'Unione.

#### **14. La prassi decisionale della Commissione dopo la sentenza Leipzig-Halle**

Dopo la sentenza dell'aeroporto di Leipzig-Halle, la Direzione Generale per la Concorrenza aveva manifestato l'intenzione di estendere i principi ivi espressi dalla Corte di giustizia a tutte le fattispecie di finanziamenti pubblici di infrastrutture,

---

<sup>204</sup> T. WILSON, *Infrastructure financing and State aid post Leipzig-Halle*, in *European State Aid Law Quarterly*, 2014, vol. 13, n. 1, 25.

indipendentemente dal settore commerciale, ad esclusione di quelle utilizzate per scopi di sicurezza e per altri scopi inerenti ai compiti delle pubbliche autorità<sup>(205)</sup>.

Il pieno accoglimento del principio espresso dalla Corte è dimostrato anche dalle successive decisioni della Commissione, la quale in una serie di decisioni ha richiamato in modo quasi rituale la massima espressa nella pronuncia sull'aeroporto di Leipzig-Halle. Di seguito, si illustrano brevemente alcuni casi significativi.

#### **14.1 Decisione del porto di Augusta del 2012**

La questione sugli aiuti per il finanziamento delle infrastrutture del porto siciliano di Augusta<sup>(206)</sup> viene affrontata dalla Commissione all'indomani della sentenza Leipzig-Halle.

Il progetto esaminato prevedeva la costruzione di opere nuove (2 banchine con piazzale antistante pertinenziale), l'allargamento di opere già esistenti (ampliamento del piazzale e rafforzamento della banchina) e l'installazione di due nuove gru.

Delle strutture e impianti in questione, lo Stato avrebbe riservato a sé il diritto di proprietà, concedendo invece l'amministrazione all'autorità portuale di Augusta (ente pubblico autonomo ai sensi della legge n.84/1994). Rientra in tale potere di amministrazione anche la facoltà di cedere l'utilizzo delle infrastrutture portuali a imprese esercenti attività commerciali o industriali mediante la stipulazione di contratti di concessione.

Tale progetto viene notificato alla Commissione. In primo luogo, essa ha constatato che le infrastrutture da finanziare erano destinate ad essere sfruttate commercialmente da parte dell'autorità

---

<sup>205</sup> DG REGIO, COMP/3/2011, 2, § 7.

<sup>206</sup> Decisione della Commissione del 19 dicembre 2012, Aiuto di Stato SA.34940 (2012/N) – Italia Porto di Augusta.

portuale per mezzo di contratti di noleggio o concessione; in secondo luogo, in applicazione del test dell'investitore privato, ha concluso che nessun investitore prudente avrebbe erogato il finanziamento in assenza di aiuti pubblici; in terzo luogo, appurata la natura di aiuto di Stato del finanziamento de quo, è passata a verificare la compatibilità dello stesso con il mercato interno e nello specifico gli effetti sulla concorrenza e sugli scambi.

In relazione a questi ultimi aspetti, la Commissione ha concluso che la realizzazione dell'infrastruttura non avrebbe portato il beneficiario ad acquisire una quota significativa, e tanto meno dominante, nel mercato di pertinenza e ha, pertanto, autorizzato la misura di aiuti.

La Commissione ha mantenuto il medesimo approccio anche nei confronti di altre situazioni, che presentavano caratteristiche simili: le decisioni relative all'interporto di Termini Imerese e all'interporto regionale della Puglia.

In queste decisioni, la Commissione, dopo aver constatato che in entrambi i casi l'infrastruttura in progetto era destinata ad essere sfruttata commercialmente, ne ha comunque autorizzato il finanziamento: per l'interporto siciliano sulla base delle stesse motivazioni del porto di Augusta (ossia l'inidoneità dell'aiuto a far acquisire al beneficiario una posizione significativa nel mercato di pertinenza), mentre per l'interporto della regione Puglia si è detto che la realizzazione dell'opera non avrebbe inciso sulla concorrenza in modo contrario all'interesse comune.

In sostanza, è possibile rassegnare le seguenti conclusioni: una misura di sostegno pubblico che sia stata qualificata come aiuti di Stato risulta compatibile con le regole della concorrenza quando l'investimento:

- a) non è in grado di produrre entrate nette tali da compensare il costo e di generare un tasso di rendimento tale da essere accettabile per un investitore privato operante in condizioni normali di mercato;
- b) non attribuisce al beneficiario un vantaggio di mercato idoneo a falsare la concorrenza e ad incidere sugli scambi intracomunitari<sup>(207)</sup>.

#### **14.2 Decisione sugli aiuti al porto di Salerno del 2014**

Nel febbraio 2014 l'Italia ha notificato la propria intenzione di finanziare mediante fondi regionali dell'UE un progetto dell'autorità portuale di Salerno finalizzato al miglioramento di strutture già esistenti, ovvero sia all'ampliamento dell'imboccatura portuale, al dragaggio del fondale marino e al consolidamento di uno dei moli.

L'ASP gestisce l'infrastruttura di proprietà pubblica ed è il soggetto che andrà a sfruttare commercialmente le opere da costruire attraverso la loro concessione a terminalisti contro remunerazione; poi i concessionari offriranno a loro volta i servizi portuali sul mercato dietro retribuzione. E' indubbio pertanto che l'autorità portuale di Salerno agisca in qualità di impresa.

Dopodiché la Commissione ha constatato che l'investimento non produce un tasso di rendimento accettabile nell'arco di un periodo di tempo ragionevole; ne deriva, quindi, che il finanziamento viene concesso a condizioni che non sarebbero accettabili da parte di un normale investitore operante in un'economia di mercato, perché le entrate nette previste non sono nemmeno in grado di coprire i costi. La realizzazione del progetto non può quindi prescindere da un aiuto pubblico. Si è comunque preso atto del fatto che l'investimento è limitato al minimo necessario per la realizzazione del progetto.

---

<sup>207</sup> R. GALLIA, *Infrastrutture ed aiuti di Stato*, cit., 805.

La Commissione è quindi passata a vagliare l'eventuale sussistenza dei requisiti del comune interesse e della distorsione della concorrenza: relativamente al primo requisito, si è concluso che contribuire a preservare un'ampia gamma di collegamenti marittimi integrati nell'UE è rispondente agli obiettivi perseguiti dall'Unione europea; relativamente all'incidenza sugli scambi intracomunitari, si è constatato che l'aiuto comporterà una distorsione della concorrenza limitata, perché il porto di Salerno è un piccolo porto regionale che serve principalmente la regione Campania.

Alla luce di quanto precedentemente esposto, la Commissione ha concluso che l'aiuto concesso all'autorità portuale di Salerno rientra nella deroga prevista dall'articolo 107, paragrafo 3, lettera c), T.fue.

Si precisa infine che nemmeno i futuri operatori portuali riceveranno un indebito vantaggio economico, perché i concessionari delle strutture portuali verranno scelti mediante procedure di appalto pubbliche, aperte e non discriminatorie. Lo stesso vale per gli utilizzatori finali del porto di Salerno, che pagheranno prezzi di mercato per i servizi offerti.

In conclusione, sembra potersi giungere a due ordini di conclusioni: la prima è che la Commissione riconosce l'inesistenza di effetti negativi sugli scambi tra Stati membri solo in casi eccezionali e comunque riguardanti progetti per infrastrutture a carattere esclusivamente e chiaramente regionale; la seconda è che la Commissione esclude l'applicazione delle norme in materia di aiuti di Stato per il finanziamento pubblico di infrastrutture solo quando l'utilizzo di queste ultime è indiscriminatamente aperto a tutti i potenziali operatori interessati.



### **14.3 Decisione del porto di Taranto del 2015**

Il porto di Taranto è amministrato dall'Autorità portuale di Taranto. Nel 2014 l'Italia notifica alla Commissione<sup>(208)</sup> il sostegno pubblico<sup>(209)</sup> ad un progetto di investimenti nelle infrastrutture portuali di detto porto. Il progetto prevede due interventi principali: l'escavo dei fondali fino a raggiungere la profondità di 16,5 m (necessaria per l'attracco di navi Ultra Large Container Vessel da 14000 TEU nel terminal container) più lo smaltimento del relativo materiale di dragaggio; la previa bonifica dei fondali contaminati, indispensabile per l'investimento, che verrà effettuata dal porto di Taranto a proprie spese. Il costo complessivo del progetto notificato ammonta a 83 milioni di euro.

Partendo dalla considerazione che il progetto notificato riguarda il miglioramento delle infrastrutture portuali, che sono sfruttate economicamente dall'Autorità portuale di Taranto, è impossibile non qualificare quest'ultima quale impresa. La sua attività principale, infatti, consiste nel mettere a disposizione le sue infrastrutture dietro corrispettivo, rappresentato da imposte a carico delle navi che attraccano al porto e da un canone di concessione pagato dall'operatore del terminal.

Per la parte del progetto relativa al dragaggio, la Commissione fa notare che operazioni di questo tipo possono essere realizzate per

---

<sup>208</sup> Decisione della Commissione del 19 giugno 2015 sull'aiuto SA.39542 (2014/N) – Italia, Dragaggio e smaltimento del materiale di dragaggio nel porto di Taranto, disponibile su <http://ec.europa.eu>.

<sup>209</sup> Nello specifico il progetto sarà finanziato congiuntamente con fondi nazionali e fondi UE. Questi ultimi sono messi a disposizione delle autorità italiane e corrispondono quindi a risorse statali, perché le autorità italiane godono di ampi poteri nella scelta dei progetti da finanziare. Lo Stato italiano ha facoltà decisionale anche in merito alla concessione e all'importo delle risorse statali da assegnare al progetto.

raggiungere diversi obiettivi, ma che nel caso di specie sono strettamente dipendenti alla realizzazione dell'infrastruttura, la quale verrà impiegata a fini commerciali. Tali operazioni di dragaggio non possono essere quindi considerate come rientranti nell'ambito dell'esercizio di compiti di servizio pubblico, in virtù del rapporto di interdipendenza e propedeuticità con le opere economicamente sfruttabili.

Alla luce di quanto precede, la Commissione ritiene che il finanziamento relativo al progetto di investimento nel porto di Taranto ricada nel campo di applicazione dell'articolo 107.1 del Trattato.

Accertato che si tratta di un intervento qualificabile quale aiuto di Stato, la Commissione procede a verificare se nel caso di specie possa operare una delle deroghe previste dall'art. 107 ai paragrafi 1 e 2; nello specifico si valuta se il finanziamento in questione possa rientrare nella lettera c) del paragrafo terzo.

La Commissione ha ravvisato la presenza di un ben determinato obiettivo di interesse comune, rappresentato dalla funzione fondamentale che lo sviluppo di porti e terminal intermodali svolge ai fini della realizzazione di un sistema logistico intelligente e integrato. L'istituzione comunitaria si spinge fino a dire che «la fornitura di nuove infrastrutture portuali e il miglioramento dell'utilizzo delle capacità esistenti sono elementi essenziali per garantire che i porti UE possano assolvere efficacemente la loro funzione. Inoltre, i progetti di dragaggio sono attualmente molto diffusi nel settore portuale dell'UE, dal momento che molti porti devono adeguare le proprie infrastrutture alle aumentate dimensioni e difficoltà di gestione delle flotte».

La Commissione ha rilevato altresì che il contributo pubblico da conferire in base al progetto notificato non era sproporzionato, ovvero sia era limitato allo stretto necessario e comunque non idoneo ad incidere sugli scambi intracomunitari e sulla concorrenza in misura

contraria al comune interesse, dato che si prevedeva che dalla realizzazione del progetto notificato il porto di Taranto avrebbe conseguito solo un'esigua quota (1,78%) del traffico complessivo di container del Mediterraneo.

Alla luce di quanto precedentemente esposto, la Commissione ha ritenuto che la fattispecie in questione potesse rientrare nella deroga di cui all'articolo 107, paragrafo 3, lettera c), del trattato.

### **15. Orientamenti della Commissione del 2014**

La Commissione a febbraio 2014 ha pubblicato una nuova comunicazione, con la quale ha reso noti i suoi nuovi orientamenti in tema di investimenti pubblici agli aeroporti e alle compagnie aeree<sup>(210)</sup>.

Tali linee guida vanno a sostituire quelle del 2005 e sono entrate in vigore a marzo 2014. Quindi, gli aiuti attribuiti prima di tale data continuano ad essere disciplinati dagli Orientamenti del 2005 (che

---

<sup>210</sup> Comunicazione della Commissione relativa agli Orientamenti sugli aiuti di Stato agli aeroporti e alle compagnie aeree (2014/C 99/03), in GUUE C 99 del 4 aprile 2014. Si precisa che i principi delineati in tali orientamenti non si applicano ai servizi di assistenza a terra, indipendentemente dal soggetto che li fornisce. Se un aeroporto effettua servizi di assistenza a terra, relativamente a tali attività, deve tenere una contabilità separata e comunque non può utilizzare i proventi delle altre attività di aeroporto per finanziare i servizi di assistenza a terra. Gli orientamenti del 2014 non si applicano nemmeno alle imprese che esercitano attività non aeronautiche all'interno dell'aeroporto. Per attività non aeronautiche si intendono i servizi ausiliari ai passeggeri, agli spedizionieri o ad altri prestatori di servizi (come gestori di parcheggi, negozi, ecc.). Per un approfondimento sulla comunicazione del 2014 si veda J. A. PÉREZ RIVARÉS, *Las nuevas directrices de la Comisión europea sobre ayudas estatales a aeropuertos y compañías aéreas*, su [www.uria.com](http://www.uria.com); A. ESTOA PÉREZ, *Ayudas de Estado al sector aéreo y nuevas directrices de la Comisión*, in *Revista de Derecho Comunitario Europeo*, 48, 2014, 551, su [www.dialnet.unirioja.es](http://www.dialnet.unirioja.es).

rappresentavano un'integrazione di quelli del 1994), mentre gli aiuti concessi dopo ricadono nella nuova comunicazione.

L'obiettivo di questo nuovo documento è di determinare fino a che punto le sovvenzioni pubbliche<sup>(211)</sup> sono in grado di portare benefici per i consumatori, anziché effetti negativi. Al fine di tratteggiare in modo più chiaro possibile questa linea di confine, la Commissione ha introdotto dei criteri temporali, dimensionali e quantitativi prima inesistenti.

La Commissione non disconosce la centralità assunta dal trasporto aereo nelle politiche di integrazione e competitività economica dell'Unione europea<sup>(212)</sup>, ma ricorda che anche lo sviluppo del settore dell'aviazione deve essere condotto alla luce e nel rispetto dei criteri della strategia «Europa 2020», la quale mira a una crescita

---

<sup>211</sup> I finanziamenti, che possono essere concessi, sono classificabili in:

a) aiuti agli investimenti (per la costruzione o ristrutturazione delle infrastrutture aeroportuali);

b) aiuti al funzionamento (a copertura dei costi fissi legati alla gestione dell'infrastruttura);

c) aiuti all'avviamento di nuove rotte (per il sostegno ad un vettore nella fornitura di un nuovo servizio aereo);

d) aiuti per l'adempimento di un servizio di interesse economico generale (limitati ai costi effettivamente sostenuti dall'aeroporto o dalla compagnia aerea e comunque generalmente esclusi dalla disciplina sugli aiuti di Stato);

e) aiuti per la sicurezza (riguardano le strutture e gli impianti utilizzati dalle forze dell'ordine, dai vigili del fuoco, dai controllori del traffico aereo, ecc e sono generalmente esclusi dalla disciplina sugli aiuti di Stato).

<sup>212</sup> Comunicazione della Commissione relativa agli Orientamenti sugli aiuti di Stato agli aeroporti e alle compagnie aeree (2014/C 99/03), cit., § 1.

sostenibile, alla soppressione delle sovvenzioni non giustificate e all'uso efficiente delle risorse<sup>(213)</sup>.

Fatta questa premessa, la comunicazione del 2014 introduce delle importanti novità rispetto a quella del 2005.

Innanzitutto, è stato previsto un termine transitorio di 10 anni (non presente nei vecchi orientamenti), durante i quali sarà possibile, per gli aeroporti più piccoli<sup>(214)</sup>, ricevere un sostegno pubblico per finanziare le proprie attività. La *ratio* della disposizione risiederebbe nella consapevolezza che le entrate derivanti dai diritti aeroportuali (che dipendono in larga misura dal numero di passeggeri e dal peso degli aeromobili<sup>(215)</sup>), non sono sufficienti a coprire i costi di esercizio di questi piccoli scali. Tuttavia, la Commissione auspica che nel termine di dieci anni i gestori siano in grado di organizzarsi e di dotarsi di un *business plan*, che gli permetta, attraverso la diversificazione delle attività, di reperire autonomamente le risorse finanziarie necessarie al proprio sostentamento.

In secondo luogo, sono state individuate 4 categorie di aeroporti sulla base del numero di passeggeri annui e a ciascuna categoria è stata assegnata una soglia quantitativa, che determina l'intensità massima di finanziamento concedibile. Nello specifico, è stato stabilito (salvo eccezioni da valutarsi caso per caso) quanto segue:

- aeroporti con volume passeggeri > 5 milioni: aiuti vietati;
- aeroporti con volume passeggeri compreso tra 3 e 5 milioni: aiuti fino al 25% del costo totale del progetto;

---

<sup>213</sup> Comunicazione della Commissione relativa agli Orientamenti sugli aiuti di Stato agli aeroporti e alle compagnie aeree (2014/C 99/03), cit., § 2.

<sup>214</sup> Si tratta degli aeroporti regionali con un volume di traffico fino a 3 milioni di passeggeri all'anno.

<sup>215</sup> Comunicazione della Commissione relativa agli Orientamenti sugli aiuti di Stato agli aeroporti e alle compagnie aeree (2014/C 99/03), cit., § 5 e 7.

- aeroporti con volume passeggeri compreso tra 1 e 3 milioni: aiuti fino al 50% del costo totale del progetto;
- aeroporti con volume passeggeri < 1 milione: aiuti fino al 75% del costo totale del progetto.

Gli aiuti agli investimenti vengono visti in modo piuttosto favorevole, qualora si dimostri che la realizzazione del progetto è necessaria per il conseguimento di un ben determinato obiettivo di interesse comune e che la misura predisposta è proporzionata e la meno invasiva possibile<sup>(216)</sup>.

Il concetto di proporzionalità, già presente nelle linee guida del 2005, viene meglio chiarito nel documento del 2014, dove tale requisito viene ancorato alle soglie dimensionali sopra viste: la Commissione, nel momento in cui indica la percentuale massima consentita di aiuto sull'ammontare totale dell'investimento, sta in pratica dicendo che considera proporzionato l'importo corrispondente<sup>(217)</sup>.

Gli aiuti al funzionamento possano ancora essere giustificati, per consentire agli aeroporti regionali di gradualmente adattarsi alle regole della nuova realtà di mercato<sup>(218)</sup>. La concessione degli aiuti, però, è subordinata alla previa redazione da parte dei gestori aeroportuali di un piano commerciale (ulteriore novità introdotta dagli orientamenti 2014), che illustri dettagliatamente i provvedimenti e le modifiche che si

---

<sup>216</sup> Comunicazione della Commissione relativa agli Orientamenti sugli aiuti di Stato agli aeroporti e alle compagnie aeree (2014/C 99/03), cit., § 12. Esempi di interventi meno invasivi sono la prestazione di una garanzia o la concessione di un prestito a condizioni agevolate.

<sup>217</sup> J. ELLISON, *The airport and airlines State aid regime has been revised*, in *Competition Law Insight*, vol. 13, 4, 2014, 14-15.

<sup>218</sup> Comunicazione della Commissione relativa agli Orientamenti sugli aiuti di Stato agli aeroporti e alle compagnie aeree (2014/C 99/03), cit., § 13.

intendono predisporre, al fine di ridurre o coprire il deficit finanziario derivante dall'attività di gestione.

In ossequio al principio di proporzionalità, la Commissione stabilisce che l'aiuto concedibile per il funzionamento può arrivare al massimo al 50% del differenziale tra costi e ricavi.

Anche gli aiuti alle compagnie aeree sono fissati nella misura massima del 50% dei costi sostenuti. Sono erogabili fino a tre anni dall'apertura del collegamento e gli aeroporti con meno di 3 milioni di passeggeri all'anno possono concedere gli aiuti senza bisogno di previa notificazione, purché non vi siano, nello stesso bacino d'utenza, alternative di trasporto (altre compagnie aeree o rete ferroviaria ad alta velocità) per il medesimo tragitto.

In teoria, l'erogazione di tali aiuti dovrebbe terminare alla scadenza dei dieci anni, periodo transitorio a conclusione del quale anche gli aeroporti regionali dovrebbero essere in grado di autofinanziarsi<sup>(219)</sup>.

Tuttavia, sono previste alcune eccezioni. Alcune regioni potranno beneficiare di aiuti agli investimenti anche dopo il periodo transitorio, qualora siano accertate effettive necessità di trasporto ed esternalità positive<sup>(220)</sup>. La proroga vale anche per le compagnie aeree, che sono disposte a correre il rischio di aprire nuovi collegamenti da aeroporti regionali, spesso sconosciuti, accrescendo così la mobilità dei cittadini dell'Unione e in tal caso gli aiuti saranno sottoposti a criteri di compatibilità più flessibili<sup>(221)</sup>. Infine, per gli aeroporti con meno di 700 mila passeggeri all'anno, la percentuale massima di aiuto erogabile viene innalzata fino all'80% delle spese sostenute; questi scali saranno oggetto, dopo un periodo di ulteriori quattro anni, ad una

---

<sup>219</sup> *Ibidem*, § 14.

<sup>220</sup> *Ibidem*, § 16.

<sup>221</sup> *Ibidem*, § 15.

riesaminazione da parte della Commissione, che ne valuterà le reali prospettive di redditività<sup>(222)</sup>.

Si ricorda che, ogni caso va vagliato singolarmente, sempre tenendo presente che l'obiettivo delle istituzioni comunitarie è di utilizzare in modo migliore e più efficiente le risorse pubbliche, evitando lo spreco e la duplicazione di aeroporti non produttivi, serventi il medesimo bacino d'utenza.

L'eventuale finanziamento pubblico verrà, innanzitutto, vagliato alla luce del test dell'operatore in un'economia di mercato, sulla base del piano industriale, di cui si accennava sopra, dal quale dovranno emergere realistiche previsioni di traffico e ragionevoli analisi di sostenibilità<sup>(223)</sup>. L'esito del test non può tener conto anche di considerazioni di ordine politico o regionale, poiché di queste tiene già conto l'art. 107, III paragrafo, lett. c), Tfu<sup>(224)</sup>.

Qualora dovesse emergere che il finanziamento pubblico è stato concesso a condizioni che non sarebbero mai state accettate da un operatore in un'economia di mercato, l'erogazione in questione verrà qualificata come aiuto di Stato.

A questo punto, resta da vedere se l'aiuto può comunque essere autorizzato dalla Commissione in virtù della deroga prevista dal paragrafo dell'art. 107, lettera c), Tfu. La Commissione valuterà compatibile la misura qualora essa sia in grado di portare effetti positivi connessi a obiettivi di interesse comune, in grado di superare gli effetti negativi prodotti sulla concorrenza e sugli scambi intracomunitari.

Sono considerati, obiettivi di interesse comune, ad esempio, l'incremento della mobilità dei cittadini e della connettività tra le regioni, la lotta alla congestione nei principali hub aeroportuali,

---

<sup>222</sup> *Ibidem*, § 17 d).

<sup>223</sup> *Ibidem*, § 51.

<sup>224</sup> *Ibidem*, § 52.



l'incentivazione allo sviluppo regionale<sup>(225)</sup>. Invece, sono effetti contrari al comune interesse il moltiplicarsi di aeroporti non redditizi o di aeroporti con capacità in eccesso, la creazione di nuove infrastrutture non in grado di garantire prospettive di utilizzo nel medio termine o che anzi vada a ridurre le prospettive di utilizzo a medio termine di altro aeroporto, servente il medesimo bacino d'utenza e che già non funziona a piena capacità<sup>(226)</sup>.

La Commissione può autorizzare l'aiuto anche ai sensi dell'art. 107, paragrafo 3, lettera a): gli aiuti a carattere sociale devono essere indirizzati effettivamente ai consumatori finali e devono riguardare solo limitate categorie di soggetti oppure tutti i soggetti appartenenti a una specifica regione collocata in zone remote, periferiche o comunque svantaggiate<sup>(227)</sup>.

### **15.1 Osservazioni**

Sono diverse le parti che si sono dimostrate scettiche in relazione alla posizione assunta dalla Commissione. In particolare, l'esecutivo comunitario viene accusato sia di sottovalutare l'importanza delle esternalità positive del traffico aereo sia di basare le proprie considerazioni sulle distorsioni della concorrenza su dati probatori non sufficientemente solidi. Inoltre, le proposte avanzate sullo sviluppo degli aeroporti regionali sono sembrate poco credibili e concrete.

Il Comitato delle Regioni, in un documento del 2013, ha espresso in modo chiaro e semplice le criticità che ravvisa nella politica attualmente seguita dalla Commissione<sup>(228)</sup>. Invero, queste non positive

---

<sup>225</sup> *Ibidem*, § 84.

<sup>226</sup> *Ibidem*, § 85 e 86.

<sup>227</sup> *Ibidem*, § 156.

<sup>228</sup> Il parere del Comitato delle regioni è stato espresso sulla base della bozza degli orientamenti, ma i concetti ivi espressi possono

riflessioni paiono essere diffusamente condivise e abbracciate da più parti, poiché gli articoli pubblicati su riviste giuridiche e i documenti rinvenibili sul web, sembrano, almeno per il momento, essere tutti di questo tenore.

Le osservazioni<sup>(229)</sup> espresse dal Comitato delle regioni possono essere suddivise in quattro questioni principali.

Il primo luogo, il Comitato sottolinea come nel settore delle infrastrutture lo Stato abbia storicamente ricoperto un ruolo insostituibile, in considerazione sia dell'elevato volume di investimenti necessari sia dell'interesse strategico del settore dei trasporti.

L'attuazione della strategia Europa 2020 innescherà un crescente fabbisogno infrastrutturale e per assicurare il successo di grandi progetti, come gli aeroporti, sarà necessaria la partecipazione tanto del settore pubblico quanto del settore privato, indipendentemente dal futuro sfruttamento commerciale dell'opera.

Il Comitato ritiene che il parametro dell'investitore privato non possa essere applicato allo Stato quale imprenditore, senza tenere in considerazione del ruolo istituzionale da esso ricoperto e dei principi fondamentali, che stanno alla base della politica pubblica, perché questo approccio risulterebbe non solo lontano dalla realtà delle cose, ma anche dannoso per l'interesse generale.

Secondo il Comitato, nell'attuale situazione di uscita dalla crisi, la Commissione non dovrebbe tanto preoccuparsi di evitare gli effetti negativi del finanziamento pubblico alle infrastrutture, quanto concentrarsi sugli effetti positivi che esso comporta, come

---

essere mantenuti anche con riferimento al documento del 2014, poi divenuto ufficiale.

<sup>229</sup> Comitato delle Regioni (COTER-V-043), 104° sessione plenaria del 28 e 29 novembre 2013, parere sugli Orientamenti dell'UE sugli aiuti di Stato agli aeroporti e alle compagnie aeree.

l'accrescimento della coesione territoriale, lo sviluppo economico, l'occupazione e l'accessibilità geografica.

E' stato, infatti, dimostrato che a fronte di perdite complessive pari a 445 milioni di euro all'anno, da parte degli aeroporti con meno di 1 milione di passeggeri annui, ne è comunque derivato un incremento del PIL UE di 16,15 miliardi annui, per un totale di 265mila posti di lavoro<sup>(230)</sup>.

La seconda osservazione del Comitato delle regioni riguarda la rigidità con cui la Commissione applica la normativa di cui al secondo paragrafo dell'art. 106, Tfeue. Nello specifico, ritiene che le compensazioni per gli oneri di servizio pubblico debbano essere concesse non solo agli aeroporti, che operano in zone che altrimenti sarebbero tagliate fuori dal resto dell'UE in misura tale da comprometterne lo sviluppo economico e sociale, ma anche agli aeroporti che operano in regioni connotate da certe debolezze strutturali, nel caso in cui la presenza dell'aeroporto costituisca un aiuto al miglioramento delle condizioni di sviluppo economico.

Poi, il Comitato delle regioni prende posizione relativamente ai micro e piccoli aeroporti.

Si tratta di quegli aeroporti con un traffico annuo inferiore ai 300 mila passeggeri, che per le loro caratteristiche strutturali (incapacità di coprire i costi operativi e di capitali, scarsa accessibilità della regione, ridotto bacino d'utenza) hanno limitate prospettive di sviluppo. Tali infrastrutture assumono rilevanza esclusivamente locale e possiedono uno scarso (se non nullo) grado di sostituibilità con altri aeroporti o con altri mezzi di trasporto.

In virtù di tutte queste ragioni, il Comitato giunge alla conclusione che i piccoli aeroporti non dovrebbero ricadere nell'ambito

---

<sup>230</sup> *Airports and State Aid: how to protect both growth and competition*, ACI, 2013.

di applicazione dell'art. 107, I paragrafo Tfue, perché i finanziamenti pubblici fatti in loro favore difetterebbero del requisito della capacità di distorcere la concorrenza e di influire sugli scambi intracomunitari.

Corollari di questa premessa (secondo il Comitato) sono sostanzialmente due:

1) l'inadeguatezza della classificazione degli aeroporti proposta dalla Commissione, perché non terrebbe adeguatamente conto dell'eterogeneità delle situazioni aeroportuali esistenti nello spazio europeo ed auspica, quindi, una modifica delle soglie dimensionali e delle intensità di aiuto previste nella Comunicazione del 2014;

2) la mancanza di credibilità delle previsioni fatte dalla Commissione, secondo la quale dopo il periodo transitorio di dieci anni, anche i piccoli aeroporti dovrebbero essere in grado di sostenersi da soli. Tale aspettativa esula da ogni valutazione circa le reali dinamiche del mercato aeroportuale, dove le dimensioni e le caratteristiche proprie di ciascuno scalo giocano un ruolo fondamentale, con la conseguenza che le società di gestione solo appartenente si ritrovano a giocare ad armi pari<sup>(231)</sup>.

Infine, il Comitato rinviene nello stringente sistema di controllo degli aiuti di Stato (unico al mondo nel suo genere) la causa della

---

<sup>231</sup> Il Comitato delle regioni nutre forti dubbi sul fatto che un aeroporto possa operare in regime di redditività prima del raggiungimento di una soglia superiore al milione di passeggeri annui. Il Consiglio internazionale degli Aeroporti (ACI) in una recente analisi ha sottolineato che l'80% dei costi di un aeroporto sono costi fissi, indipendenti dal traffico di passeggeri, imputabili tanto alle infrastrutture quanto ai costi di funzionamento, derivanti in larga parte da obblighi di sicurezza. I risultati delle analisi di settore dimostrano che gli aeroporti riescono ad ottenere economie di scala competitive solo una volta raggiunta la soglia dei 5 milioni di passeggeri annui, mentre gli aeroporti con un traffico annuo compreso tra i 3 e i 5 milioni di passeggeri, non sempre riescono a coprire la totalità dei loro costi (*Airports and State Aid: how to protect both growth and competition*, ACI, 2013).

perdita di competitività registrata negli ultimi anni dall'aviazione europea. Negli Stati Uniti, in Asia e in Medio Oriente le infrastrutture aeroportuali e le compagnie aeree godono di massicci finanziamenti pubblici. La politica di concorrenza seguita attualmente dalle istituzioni comunitarie rischia, quindi, di porre l'aviazione europea in una posizione peggiore rispetto alle imprese extra Ue.

Secondo il Comitato delle regioni l'indirizzo attualmente seguito dalla Commissione rischia di rappresentare un limite alla capacità dell'Unione di far fronte alle sfide dell'economia globale.

# CAPITOLO III

## L'INDUSTRIA AEROPORTUALE E LA CONCORRENZA

### 1. Brevi cenni sulla regolamentazione dell'industria aeroportuale

Il settore aeroportuale viene regolamentato su due piani diversi: il primo ha ad oggetto le condizioni di accesso al mercato della gestione aeroportuale e riguarda specificatamente la costruzione delle infrastrutture e la gestione degli scali; il secondo livello di regolamentazione è dedicato alle modalità di accesso all'infrastruttura, principalmente mediante l'allocazione degli *slots* e la fissazione dei diritti aeroportuali<sup>(232)</sup>.

In passato, il settore si caratterizzava per la massiccia presenza pubblica, che ha portato ad un'eccessiva offerta di capacità e ad un utilizzo non sempre ottimale delle risorse impiegate.

Negli ultimi anni, invece, il sistema aeroportuale è stato protagonista di una profonda ristrutturazione organizzativa, volta alla privatizzazione del settore. Tale evoluzione è stata spinta, in parte dall'atteggiamento dalle autorità pubbliche, preoccupate di alleggerire il deficit statale e di rimediare alle inefficienze della gestione diretta, e in parte dall'applicazione delle nuove normative di origine europea.

Questo processo di riforma ha portato a una maggiore partecipazione imprenditoriale nella gestione degli scali, alla revisi

---

<sup>232</sup> G. NICOLETTI (a cura di), *Concorrenza ed efficienza nel settore aeroportuale*, cit., 18.

one delle modalità di accesso alle infrastrutture e ad un progressivo abbandono di un'offerta di servizi a terra di tipo monopolistico<sup>(233)</sup>.

## **2. Struttura dell'industria aeroportuale**

L'industria aeroportuale ripartisce la sua attività in due grandi rami:

- 1) l'offerta di capacità, che comprende la costruzione e lo sfruttamento delle infrastrutture;
- 2) l'offerta di servizi ai vettori e ai passeggeri, che comprende le attività di assistenza a terra e le attività commerciali.

Tali comparti, in virtù delle loro specifiche caratteristiche, presentano delle potenzialità di sviluppo della concorrenza fortemente differenziate.

### **2.1. La concorrenza nel mercato della capacità aeroportuale**

Il mercato della capacità aeroportuale è caratterizzato da una serie di fattori che finiscono per limitarne o comunque a renderne più difficoltoso lo sviluppo.

In primo luogo, ci sono delle restrizioni all'accesso delle infrastrutture, finalizzate a tutelare la collettività dalle esternalità negative prodotte dall'attività aeroportuale, come ad esempio l'inquinamento acustico e atmosferico (specie nei confronti della popolazione urbana che abita le zone limitrofe all'aeroporto)<sup>(234)</sup>.

---

<sup>233</sup> UNIONCAMERE, *Dal piano degli aeroporti alle scelte di ruolo: strategie del sistema camerale*, 2014, 11. Disponibile su [www.unioncamere.gov.it/download/3144.html](http://www.unioncamere.gov.it/download/3144.html)

<sup>234</sup> G. NICOLETTI (a cura di), *Concorrenza ed efficienza nel settore aeroportuale*, in *Temi e problemi n.9*, giugno 1998, 11, consultabile su <http://www.agcm.it/temi-e-problemi/5407-9-concorrenza-ed-efficienza-nel-settore-aeroportuale.html>

L'accesso alle infrastrutture aeroportuali è, quindi, accompagnato da dei costi fissi molto elevati, che non sono recuperabili; tale circostanza ha di fatto configurato il mercato della capacità come naturalmente oligopolistico<sup>(235)</sup>.

Un altro elemento, che incide sullo sviluppo del mercato della capacità, è la grandezza dello scalo, che per poter operare in termini di redditività (recuperando almeno i costi fissi) deve necessariamente raggiungere una certa soglia dimensionale minima. E' stato stimato che tale soglia coincide con un volume di traffico compreso tra il milione e mezzo e i tre milioni di passeggeri all'anno. Infatti, la maggior parte dei grandi aeroporti internazionali (cat. A) lavorano costantemente in condizioni di rendimento con movimenti annui superiori ai tre milioni di unità<sup>(236)</sup>.

In definitiva, l'azione combinata di questi due fattori ha causato la tendenziale concentrazione dell'offerta di capacità nelle mani di pochi aeroporti di grandi dimensioni, perché la dispersione in tanti piccoli scali avrebbe comportato una perdita di costi unitari di esercizio e costi ambientali più elevati<sup>(237)</sup>.

Premesse, quindi, le limitazioni e le difficoltà che caratterizzano intrinsecamente il comparto aeroportuale, si passa ora ad esaminare le possibilità di concorrenza con altri aeroporti.

All'interno del mercato della capacità aeroportuale la concorrenza con altri scali può manifestarsi su due livelli: nel medesimo sistema aeroportuale o in sistemi aeroportuali diversi<sup>(238)</sup>.

Nel primo livello (stesso sistema aeroportuale), la concorrenza

---

<sup>235</sup> E. BORGHI, *Sistemi aeroportuali tra concorrenza e complementarità*, Roma, 2013, 334.

<sup>236</sup> G. NICOLETTI (a cura di), *Concorrenza ed efficienza nel settore aeroportuale*, cit., 11.

<sup>237</sup> *Ibidem*, 11.

<sup>238</sup> *Ibidem*, 12.



ha ad oggetto i collegamenti diretti tra una città all'altra (servizio *point to point*), mentre la concorrenza del secondo livello (tra aeroporti anche molto lontani tra loro), riguarda il servizio di scambio, cioè il servizio fornito ai passeggeri in transito, per i quali l'aeroporto non rappresenta il punto d'arrivo, ma semplicemente un punto di sosta intermedio<sup>(239)</sup>.

Invero, in Europa (diversamente dall'America) la concorrenza tra aeroporti di scambio non è molto sviluppata; ciò si spiega in ragione del fatto che il continente europeo è di dimensioni tutto sommato contenute, quindi, sulle brevi distanze, gli utenti preferiscono i collegamenti diretti. Di conseguenza, anche le compagnie aeree saranno portate a scegliere lo scalo a seconda della possibilità di effettuare o meno un collegamento diretto.

## **2.2 La concorrenza nel mercato dei servizi ai vettori e ai passeggeri**

Il mercato dei servizi ai vettori e ai passeggeri può essere suddiviso in due comparti: quello relativo all'attività aviation, che comprende attività strumentali ai servizi di volo, come i servizi di assistenza a terra (cd. servizi di handling), e quello relativo all'attività non aviation, composto dai servizi commerciali offerti ai passeggeri all'interno dell'aeroporto.

Fino a non molti anni fa, i servizi aviation ricoprivano un ruolo centrale nell'attività di impresa del gestore aeroportuale, perché quest'ultimo, titolare delle necessarie concessioni amministrative, le svolgeva in regime di monopolio naturale ed era preclusa ai vettori la possibilità di fornirsi in autonomia tali servizi.

---

<sup>239</sup> *Ibidem*, 12.

Dopo la liberalizzazione<sup>(240)</sup> dei servizi di assistenza a terra (handling) negli aeroporti comunitari di certe dimensioni, la situazione è in parte mutata. A partire dal 1° gennaio 2001 è stato stabilito che, negli aeroporti con traffico annuale pari o superiore a 3 milioni di passeggeri o a 75 mila tonnellate di merci, i servizi di handling possono essere erogati anche da operatori concorrenti<sup>(241)</sup>, che possono utilizzare le infrastrutture messe a disposizione dal gestore aeroportuale e verso le quali vantano un vero e proprio diritto di accesso<sup>(242)</sup>. Inoltre, in tutti gli aeroporti, a prescindere dalle dimensioni, sarà possibile per i vettori aerei l'effettuazione dei servizi di assistenza a terra in regime di autoproduzione.

E' necessario, comunque, svolgere alcune osservazioni: la prima è che non sono infrequenti i casi di gestori aeroportuali rimasti attivi, mediante società controllate o collegate, anche nell'offerta di servizi di assistenza a terra; la seconda riguarda le limitazioni e le restrizioni alla liberalizzazione di tali servizi, introdotte dalla normativa europea per ragioni di sicurezza, in relazione alle dimensioni e al grado di congestionamento dello scalo<sup>(243)</sup>.

Tuttavia, a garanzia dell'effettiva concorrenza nel mercato dei servizi di assistenza a terra sono state prese alcune precauzioni: in primo luogo, è stata imposta la separazione contabile delle attività di *handling* dalle altre attività svolte dal gestore aeroportuale; poi, si è stabilito che almeno uno dei prestatori non deve essere controllato

---

<sup>240</sup> Direttiva 96/67/CE relativa all'accesso al mercato dei servizi di assistenza a terra negli aeroporti della Comunità, recepita con il Decreto Legislativo 13 gennaio 1999, n. 18.

<sup>241</sup> Art. 4, comma I, del D. Lgs. N. 18/1999.

<sup>242</sup> Autorità garante della concorrenza e del mercato, Provvedimento n. 25449, SP156 - SAVE-Servizi di handling nell'aeroporto di Venezia, del 22 aprile 2015, 2.

<sup>243</sup> Autorità garante della concorrenza e del mercato, Provvedimento n. 25449, cit., 2.

direttamente o indirettamente né dall'ente di gestione né da un vettore, che abbia trasportato più del 25% dei passeggeri o delle merci durante l'anno precedente a quello in cui viene effettuata la selezione degli operatori.

Con l'attuazione del processo di riforma c'è sicuramente stata un'apertura del mercato dei servizi di assistenza a terra, che ha apportato un miglioramento del rapporto costo/qualità dei servizi stessi e una maggiore pressione sui prezzi, che ha promosso la competitività del settore.

Per quanto riguarda i servizi commerciali, invece, il gestore aeroportuale possiede generalmente il monopolio della superficie destinabile a negozi, punti di ristoro e altri esercizi commerciali, quindi la sua posizione su questo mercato è particolarmente forte<sup>(244)</sup>.

Alcuni esercizi commerciali (come ad esempio i negozi duty-free) sono gestiti direttamente dalle società aeroportuali, ma è molto più frequente il caso della subconcessione a terzi, a fronte del pagamento di un canone, composto da un corrispettivo fisso o minimo garantito ed un eventuale corrispettivo variabile, o *royalty*, correlato ai ricavi di esercizio<sup>(245)</sup>.

Nel comparto dei servizi commerciali non sembra potersi dire che il gestore aeroportuale subisca un'effettiva concorrenza, considerato che oggetto della sua concessione è praticamente la totalità dell'area utilizzabile per questi scopi. Ad ogni modo, il comparto dei servizi commerciali non contribuisce in maniera determinante al fatturato complessivo dell'impresa aeroportuale.

---

<sup>244</sup> NICOLETTI (a cura di), *Concorrenza ed efficienza nel settore aeroportuale*, cit., 16.

<sup>245</sup> *Ibidem*, 17.

### **3. La valutazione dell'impatto sulla concorrenza: il mercato rilevante**

Nella valutazione del caso concreto, al fine di verificare l'incidenza sulla concorrenza di una determinata misura d'aiuto, gli organi comunitari fanno ricorso al parametro del mercato rilevante. Tale strumento permette di delimitare il mercato di riferimento e di circoscrivere, quindi, l'ambito entro il quale le imprese possono considerarsi in concorrenza tra loro. Esso permette anche di fornire informazioni sul potere di mercato, utili ai fini della valutazione circa l'esistenza di una posizione dominante<sup>(246)</sup>.

Il mercato rilevante va analizzato sotto un duplice aspetto: da un lato, in funzione delle caratteristiche del prodotto o servizio offerto, dall'altro, in relazione all'area geografica, in cui il prodotto o il servizio è commercializzato. Entrambe queste prospettive sono fondamentali per la determinazione del potere economico dell'impresa interessata.

In passato, ogni aeroporto veniva considerato come un mercato rilevante a sé, quindi il problema della concorrenza fra aeroporti non si poneva nemmeno. Dopo la liberalizzazione del settore, il modo di vedere le cose è cambiato: il mercato rilevante non era più individuato in termini di singole rotte, bensì in termini di fasci di rotte che collegano i punti di origine e di destinazione, con la conseguenza che il mercato rilevante era destinato a dilatarsi con l'aumentare della distanza fra luogo di origine e di destinazione<sup>(247)</sup>.

Anche in relazione al mercato rilevante, è necessario distinguere il tipo di concorrenza, che può manifestarsi tra aeroporti, in due livelli.

---

<sup>246</sup> Comunicazione della Commissione sulla definizione del mercato rilevante ai fini dell'applicazione del diritto comunitario in materia di concorrenza (97 /C 372/ 03 ), in GUCE C 372 del 9 dicembre 1997, § 2.

<sup>247</sup> E. BORGHI, *Sistemi aeroportuali tra concorrenza e complementarietà*, cit., 335.

Per il traffico diretto, superata una certa distanza, gli aeroporti non sono in concorrenza, perché viene meno il loro grado di sostituibilità, cioè la loro idoneità a soddisfare il medesimo bisogno di viaggio in capo ai medesimi consumatori<sup>(248)</sup>. Ad esempio, gli aeroporti internazionali di Amsterdam e Zurigo distano più di 300 km da quello di Francoforte, quindi gli utenti non li prendono in considerazione come alternative praticabili.

Nel traffico indiretto, la questione della concorrenza può porsi solo se un aeroporto funge da centro di smistamento. Tuttavia, bisogna considerare che l'attività di scambio costituisce solo una parte del traffico totale di un aeroporto, quindi il grado di sostituibilità deve essere valutato solo in relazione a questa parte<sup>(249)</sup>.

Il tema della concorrenza nei servizi di scambio si ricollega alla politica di assegnazione degli *slots*. Solitamente, le compagnie aeree di bandiera possiedono quote rilevanti di *slots* nel loro paese d'origine, quindi questi vettori tenderanno a stabilire il loro centro di smistamento in un aeroporto del proprio paese; invece, le compagnie aeree extracomunitarie godranno di un grado di sostituibilità più ampio tra un aeroporto e l'altro, poiché sceglieranno l'aeroporto di scambio sulla base di altri criteri.

In definitiva, il discorso sulla concorrenza tra aeroporti, alla luce del criterio del mercato rilevante, sembrerebbe potersi schematizzare come segue: sussiste una certa concorrenza tra aeroporti quando questi fungono da *hub* per i passeggeri in transito, mentre per i voli diretti vi è concorrenza solo quando due scali si trovano a coprire il medesimo bacino d'utenza, cioè quando due aeroporti appartenendo allo stesso sistema aeroportuale, dando luogo ad una sovrapposizione di mercati

---

<sup>248</sup> *Ibidem.*

<sup>249</sup> *Ibidem*, 336.

rilevanti<sup>(250)</sup>.

#### **4. Concorrenza tra rete aeroportuale e ferroviaria**

Fino a pochi anni fa, l'aereo non era mai stato pensato come mezzo di trasporto alternativo al treno. Tuttavia, dopo la liberalizzazione del servizio di trasporto aereo, che ha permesso l'ingresso di vettori in grado di offrire tariffe particolarmente competitive e soprattutto dopo lo sviluppo dei treni ad alta velocità, la situazione è cambiata.

Nel nuovo scenario, il trasporto ferroviario ha iniziato a riacquistare parte del traffico perso, in particolare sulle rotte aeree di breve raggio, dove tale mezzo di trasporto può costituire un'alternativa anche più valida rispetto all'aereo, specie in considerazione della maggiore accessibilità locale di cui godono le stazioni ferroviarie, spesso collocate molto vicino al centro città.

Un caso rappresentativo della concorrenza treno-aereo si può rinvenire sulla tratta Parigi-Londra: dopo la costruzione del tunnel della Manica, che collega il Regno Unito all'Europa continentale con treni ad alta velocità, la domanda di voli tra Londra e Parigi è calata di almeno il 50%<sup>(251)</sup>.

Nel Libro Bianco del 2001, l'Unione Europea aveva affermato che non era pensabile mantenere collegamenti aerei su destinazioni dove esiste de facto una valida alternativa ferroviaria ad alta velocità. Con questa presa di posizione, le istituzioni comunitarie avevano dimostrato non solo di voler promuovere la sostituibilità tra i due sistemi di trasporto, ma di voler accordare un trattamento preferenziale al trasporto su rotaia; tale incentivazione era dovuta anche all'alto

---

<sup>250</sup> *Ibidem*, 337.

<sup>251</sup> A. DE PALMA, R. LINDSEY, E. QUINET, R. VICKERMAN, *A handbook of Transport Economics*, Cheltenham, 2011, 790.

inquinamento atmosferico provocato dal trasporto aereo<sup>(252)</sup>.

Un'altra ragione che aveva spinto le istituzioni comunitarie a promuovere il trasporto ferroviario era il problema della congestione dei principali aeroporti: molte di queste strutture si trovavano in presenza di una capacità aeroportuale ormai satura, che avrebbe potuto essere aumentata solo tramite la costruzione di nuove piste e terminali. Tuttavia, l'Unione Europea escludeva, tra le possibili soluzioni al problema della congestione, la costruzione di nuove infrastrutture, sia per motivi di inquinamento sia perché si voleva costringere gli Stati membri ad un uso più razionale ed efficiente delle risorse già esistenti, evitando così lo spreco di denaro pubblico<sup>(253)</sup>.

Attualmente, gli obiettivi della politica dei trasporti si sono in parte evoluti, per cui si cerca di ovviare al problema della congestione aeroportuale, non proponendo una sostituzione tra aereo e treno, ma promuovendo l'integrazione modale tra i due sistemi, per dare vita a una rete complementare di trasporti, in grado di soddisfare tutte le esigenze e di ricoprire tutto il territorio. La complementarità implica che l'utente potrà utilizzare, per il compimento del suo viaggio, entrambi i mezzi di trasporto, che quindi non sono alternativi l'uno all'altro, bensì consequenziali<sup>(254)</sup>.

##### **5. Influenza degli aiuti di Stato sulla concorrenza aeroportuale**

Per consolidato orientamento della Commissione, le sovvenzioni pubbliche, erogate agli aeroporti, potrebbero essere usate per mantenere artificialmente bassi i diritti aeroportuali allo scopo di attrarre le compagnie aeree; tale meccanismo andrebbe quindi ad

---

<sup>252</sup> E. BORGHI, *Sistemi aeroportuali tra concorrenza e complementarità*, cit., 339.

<sup>253</sup> *Ibidem*, 342.

<sup>254</sup> E. BORGHI, *Sistemi aeroportuali tra concorrenza e complementarità*, cit., 340.

incidere in modo significativo sulla capacità concorrenziale dello scalo beneficiario.

Il livello di concorrenza tra aeroporti può essere valutato utilizzando gli stessi criteri, ai quali si rifanno i vettori aerei nella scelta dello scalo: la natura dei servizi aeroportuali forniti e la clientela interessata, la popolazione residente, l'attività economica, la congestione, l'esistenza di un accesso di superficie, nonché l'entità dei diritti riscossi per l'utilizzazione delle infrastrutture aeroportuali e dei servizi<sup>(255)</sup>.

Alcuni studi di settore (sulla base del concetto di mercato rilevante) hanno dimostrato che, in linea generale, la questione della concorrenza dei grandi hubs o piattaforme internazionali si pone solo in relazione agli aeroporti dalle caratteristiche simili.

I finanziamenti concessi ai piccoli aeroporti regionali, invece, non sarebbero in grado di falsare la concorrenza e di incidere sugli scambi in misura contraria al comune interesse, perché per questi aeroporti la questione della concorrenza si pone solo nel caso di sovrapposizione con altro scalo vicino, che si trovi a servire il medesimo bacino d'utenza.

I grandi aeroporti regionali, invece, si collocano in una posizione intermedia, perché essi possono far concorrenza non solo agli altri aeroporti della stessa categoria, ma anche ai grandi *hubs* comunitari. Inoltre, possono costituire anche una valida sostituzione al trasporto terrestre, soprattutto se dispongono di un buon livello di accessibilità<sup>(256)</sup>.

Ciò premesso, in un perfetto mercato interno, i gestori aeroportuali dovrebbero riuscire a finanziare con risorse proprie i costi inerenti alla propria attività, siano essi investimenti per la costruzione

---

<sup>255</sup> *Ibidem*, 330-331.

<sup>256</sup> *Ibidem*, 327.



delle infrastrutture o costi di gestione e manutenzione conseguenti all'utilizzo degli impianti. Questo, secondo gli orientamenti del 2014, dovrebbe valere anche per i piccoli aeroporti regionali, nonostante sia noto, anche alla stessa Commissione, che questi scali occupano un ruolo marginale in termini di concorrenza e di idoneità ad acquisire quote rilevanti di mercato.

La politica seguita dall'esecutivo comunitario è principalmente focalizzata sulla distorsione della competizione, che gli aiuti agli aeroporti minori è in grado di innescare. E' innegabile, infatti, che l'applicazione da parte dei gestori di prezzi molto bassi ai vettori, si traduca indirettamente in un aiuto anche alle compagnie aeree.

Almeno per ora, la Commissione sembra, quindi, attribuire più importanza all'idea in sé di creare un mercato perfettamente concorrenziale, che al ruolo concretamente ricoperto dai piccoli aeroporti in questo mercato, dimenticando che il settore del trasporto aereo ha potuto raggiungere i livelli di concorrenza attuali anche grazie al ruolo da essi svolto<sup>(257)</sup>.

## **6. La rilevanza delle infrastrutture aeroportuali nel progetto delle reti transeuropee**

L'articolo 170 del Trattato sul funzionamento dell'Unione Europea è specificatamente dedicato al progetto della rete transeuropea delle infrastrutture. La norma pone espressamente in capo all'Unione Europea il compito di contribuire alla sua costituzione e al suo sviluppo.

L'obiettivo di realizzare una rete infrastrutturale transeuropea si pone in un rapporto, che è, al tempo stesso, strumentale e complementare rispetto agli altri obiettivi della politica comunitaria.

---

<sup>257</sup> Unioncamere, *Dal piano degli aeroporti alle scelte di ruolo: strategie del sistema camerale*, 2014, 19.

Infatti, obiettivi quali l'instaurazione e il funzionamento del mercato interno e il rafforzamento della coesione economica, sociale e territoriale vengono perseguiti proprio attraverso la creazione di una rete integrata di trasporti a livello europeo.

Tale rete dovrebbe essere in grado di garantire sia la libera circolazione dei fattori produttivi e dei cittadini dell'Unione, sia il pieno godimento dei vantaggi derivanti dall'instaurazione di uno spazio senza frontiere interne, da parte degli operatori economici e delle collettività regionali e locali. Il progetto mira a creare una rete di trasporti efficace e diversificata, che includa tutti i tipi di trasporto e che sia capace di coprire tutto il territorio dell'Unione. In tale contesto, l'industria aeroportuale riveste un particolare interesse dal punto di vista della politica della concorrenza.

Gli organi comunitari, consapevoli del ruolo di primaria importanza svolto dal sistema aeroportuale, hanno evidenziato l'esigenza di prendere provvedimenti condivisi, diretti a risolvere i problemi della congestione degli aeroporti, quale fenomeno che minaccia la competitività dell'economia europea.

A ridurre il problema della congestione contribuisce in parte (insieme ad altri provvedimenti messi in campo, quali ad esempio la modifica della disciplina degli *slots*, l'aumento degli oneri aeroportuali in certe ore della giornata al fine di scoraggiare la concentrazione dei voli, lo sviluppo dell'intermodalità con la ferrovia ad alta velocità), anche la presenza degli aeroporti regionali, che sgravano i grandi *hubs* di parte del loro carico di lavoro.

Ad attribuire maggiore rilievo al ruolo svolto dagli aeroporti regionali nel problema della congestione, vi è anche la dichiarata intenzione delle istituzioni comunitarie di voler seguire una politica diretta ad assicurare l'utilizzo più razionale ed efficiente delle risorse già esistenti.

Tra l'altro, è stato osservato che generalmente il problema della congestione si accompagna all'opposto problema dell'eccessivo isolamento nelle regioni periferiche<sup>(258)</sup>.

Anche a quest'altro problema, gli aeroporti regionali forniscono indubbiamente un loro contributo, perché consentono l'accessibilità alle aree più lontane, favoriscono la mobilità delle popolazioni residenti in quelle zone e contribuiscono a promuovere la coesione sociale e territoriale.

Per le ragioni innanzi esposte, sembra chiaro che vi sia un interesse pubblico sotteso al sostegno dei piccoli aeroporti, anche perché la realizzazione di un'efficiente rete transeuropea dei trasporti non può prescindere dalla presenza degli scali minori, ai quali bisogna riconoscere il merito di aumentare i punti di accesso e di connessione all'interno del territorio comunitario e di garantire un'offerta differenziata di trasporto.

Tuttavia, i piccoli aeroporti vivono una situazione di svantaggio, che li pongono in una posizione meno favorevole rispetto ai grandi aeroporti; spesso sono collocati in aree dalle basse prospettive turistiche, servono bacini d'utenza più piccoli, non hanno raggiunto la dimensione critica sufficiente per essere abbastanza attrattivi e infine non dispongono di una grande compagnia aerea di riferimento, che concentri le sue operazioni nello scalo per offrire il maggior numero possibile di coincidenze<sup>(259)</sup>.

## **7. Studio sulle conseguenze dei nuovi indirizzi europei**

Nel 2014 Unioncamere, con il supporto tecnico-scientifico di

---

<sup>258</sup> E. BORGHI, *Sistemi aeroportuali tra concorrenza e complementarietà*, cit., 323.

<sup>259</sup> *Ibidem*, 327.

Uniontrasporti<sup>(260)</sup> e ICSSAI<sup>(261)</sup> ha presentato uno studio<sup>(262)</sup> sulle conseguenze pratiche che deriverebbero dall'applicazione delle nuove linee guida della Commissione europea.

Lo studio, in una prima parte, svolge delle considerazioni preliminari sulle immediate conseguenze dell'applicazione delle linee guida (chiusura degli aeroporti più piccoli), mentre in un secondo momento analizza l'impatto che tali conseguenze avrebbero sul contesto generale.

Come detto in precedenza, la nuova proposta di indirizzo europeo, pur nella consapevolezza che la maggior parte degli aeroporti con traffico inferiore a 1 milione di passeggeri all'anno non riesce a coprire i costi di capitale e in buona parte neanche quelli operativi, decide ugualmente di fissare un termine di 10 anni, entro i quali anche questi aeroporti dovrebbero riorganizzarsi al fine di addivenire ad un sistema di gestione in grado di coprire totalmente i costi operativi.

Considerata la struttura dei costi che deve affrontare il gestore aeroportuale e l'indivisibilità di alcuni di questi, è seriamente probabile che, allo scadere del periodo transitorio, i piccoli aeroporti non siano ancora in grado di autofinanziarsi.

Dato che la Commissione rifiuta l'idea del continuo

---

<sup>260</sup> Uniontrasporti è una società nata nel 1990 e promossa da Unioncamere e dalle Camere di commercio locali, nata per sostenere lo sviluppo del sistema dei trasporti, della logistica e delle infrastrutture. Fornisce un supporto tecnico nell'elaborazione delle politiche dei trasporti sia a livello nazionale che locale.

<sup>261</sup> International center for competitiveness studies in the aviation industry (ICSSAI) è un ente indipendente, il cui organico è composto prevalentemente da docenti universitari, che promuove studi e ricerche sulle dinamiche dell'industria aeroportuale, con particolare attenzione alle tematiche economiche, politiche e gestionali del settore.

<sup>262</sup> Unioncamere, *Dal piano degli aeroporti alle scelte di ruolo: strategie del sistema camerale*, disponibile su [www.unioncamere.gov.it/download/3144.html](http://www.unioncamere.gov.it/download/3144.html).

assistenzialismo alle imprese aeroportuali non redditizie, passati questi dieci anni, l'unica prospettiva possibile per i piccoli scali sembra essere quella della chiusura.

Ai fini dello studio, si deve anche tenere presente che gli aeroporti con meno di 1 milione di passeggeri l'anno, sono oltre 250 in Europa e costituiscono i 2/3 (67%) del network degli aeroporti europei, benché detengano una quota minoritaria del traffico complessivo.

Fatte queste considerazioni, lo studio, basato su un'analisi di simulazione, si propone di verificare gli impatti che la chiusura degli scali minori provocherebbe sulla capacità dei cittadini europei di muoversi all'interno del territorio comunitario.

Dallo studio è emerso che chiudendo gli aeroporti più piccoli, circa 4,5 milioni di persone subirebbero aumenti dei tempi medi di viaggio per raggiungere il resto dell'Europa di oltre il 20%. Quindi, ci sarebbero grossi problemi di mobilità nelle zone geograficamente più periferiche, oltre che molteplici ripercussioni sull'economia e l'occupazione del territorio circostante<sup>(263)</sup>. In particolare, la misura dei livelli di connettività che caratterizzano un territorio dipende anche dalla presenza di altri aeroporti nello stesso bacino d'utenza o di mezzi di trasporto alternativi. Quindi, la valutazione dell'impatto dell'ipotetica chiusura di uno scalo sul territorio regionale deve essere condotta tenendo in considerazione tutti i fattori in grado di incidere sullo stesso.

Lo studio ha anche verificato il grado di utilizzabilità alternativa dell'area, qualora si dovesse arrivare alla chiusura dell'aeroporto.

Premesso che, la casistica non è molto ampia, perché fino ad ora

---

<sup>263</sup> Invero, nonostante l'importanza economica di un aeroporto sia ampiamente riconosciuta, non è compito facile valutarne con precisione tutti i benefici, specie in bilanciamento alle esternalità negative ad esso collegate.

in ambito europeo si registrano solo tre casi<sup>(264)</sup>, sembrerebbe che le prospettive di “riciclo” dell'ex-aeroporto ruotino sostanzialmente attorno a due soluzioni: l'opzione fieristica e la creazione di aree verdi integrate dal recupero edilizio mediante la conversione degli edifici in appartamenti, uffici o negozi.

---

<sup>264</sup> Aeroporto di Berlin-Tempelhof, chiuso a seguito dell'apertura del più moderno scalo internazionale è stato convertito in un parco pubblico; al posto dell'aeroporto di München-Riem, sostituito dall'attuale aeroporto internazionale, è stato costruito un centro fieristico, degli uffici, degli appartamenti, dei centri commerciali e un parco pubblico; l'area occupata dall'aeroporto di Karlsruhe-Forchheim è stata destinata a centro fieristico e tutti i voli sono stati indirizzati sul vicino aeroporto di Karlsruhe-Baden Baden.

## Conclusioni

Dalle ricerche svolte per la stesura di questo lavoro, sembra verosimile poter giungere alle seguenti conclusioni.

L'Unione Europea si ritrova a dover soddisfare due diverse esigenze, che in alcuni casi sembrano perfettamente conciliabili, mentre in altri sembrano porsi in posizione antitetica: da una parte vi è l'esigenza di stimolare il mercato, mediante la creazione e il continuo perfezionamento di un sistema improntato esclusivamente sulla concorrenza e sulle capacità imprenditoriali degli operatori economici, i quali devono essere in grado di emergere e di farsi strada solo con le proprie forze; dall'altra parte, vi sono altri obiettivi comunitari, come la creazione della rete transeuropea, la coesione sociale e territoriale, che sono ugualmente meritevoli di attenzione.

In certe situazioni è possibile perseguire un obiettivo, raggiungendo al contempo anche l'altro, mentre in altri casi è necessario giungere ad un compromesso, ovvero ad una parziale rinuncia, che sacrifica una porzione di interessi da entrambe le parti.

La rigida posizione assunta dall'esecutivo comunitario sembra potersi spiegare alla luce della maggiore importanza che viene accordata ad alcuni obiettivi piuttosto che ad altri.

La Commissione riconosce le numerose esternalità positive ricollegabili alla presenza degli aeroporti regionali, ma decide comunque di abbracciare una politica ispirata all'ideale della perfetta concorrenza, nella quale ogni impresa (a prescindere dalle reali condizioni di mercato nelle quali si trova ad operare) dovrebbe essere in grado di sostenersi da sola. In particolare, le ipotesi di deroga vengono interpretate molto restrittivamente e gli effetti negativi sulla concorrenza, derivanti dalla concessione dei finanziamenti pubblici,

sembrano essere presi maggiormente in considerazione rispetto a quelli positivi.

Specialmente nelle ultime linee guida, l'esecutivo comunitario sembra voler far passare il messaggio che non ritiene accettabile l'elargizione di aiuti al funzionamento, sotto forma di compensi per un servizio pubblico, al fine della rivitalizzazione economica di un territorio. In altre parole, non sembra ritenere i motivi di natura sociale ed economica, come valide giustificazioni al finanziamento pubblico di un'infrastruttura aeroportuale.

La Commissione mira a ridurre gradualmente la partecipazione pubblica nel settore aeroportuale e a sostituirla con la componente privata. Questo obiettivo non pare, tuttavia, concretamente realizzabile, perché le scelte imprenditoriali dei privati sono dettate unicamente da ragioni di profittabilità.

E' stato più volte detto che gli aeroporti non possono ragionare in termini di redditività prima del raggiungimento di una determinata soglia dimensionale e questo per le caratteristiche proprie ed intrinseche dell'impresa aeroportuale. Ciò significa che un privato difficilmente vorrà assumersi il rischio di investire in un aeroporto che non abbia già superato detta soglia.

Il disinteresse del settore privato per i piccoli aeroporti è dimostrato dal fatto che la gran parte dei piccoli aeroporti è in mano pubblica, invece i grandi hubs e piattaforme internazionali, che riescono ad operare con soddisfacenti margini di profitto, registrano una buona componente privata.

In Europa sono pubbliche il 78% delle infrastrutture, mentre sono private o a proprietà mista le restanti infrastrutture, pari al 22%. Ciononostante, la percentuale di traffico controllata dal settore pubblico



è pari al 52%, mentre il settore misto o privato gestisce il 48%<sup>(265)</sup>. Questi dati possono essere sintomatici del fatto che gli investitori privati si sono concentrati principalmente negli aeroporti di maggiori dimensioni, come Londra Heathrow o Francoforte.

A parere di chi scrive, bisognerebbe prendere atto che il sistema del trasporto aereo è composto da due ecosistemi diversi, che lavorano a due diverse velocità e in diverse condizioni di mercato. Sembra, quindi, irragionevole la pretesa di voler applicare all'uno le regole dell'altro o di voler adottare un unico metro di valutazione valido per entrambi gli ecosistemi.

Il fatto che esista un sistema aeroportuale a due velocità è dimostrato anche dai seguenti dati: nel 2009 il 41% degli aeroporti era in perdita; nell'anno successivo è stato registrato un incremento del traffico aereo, che tuttavia non ha inciso, migliorandola, su questa situazione ed anzi nel 2010 gli scali che hanno lavorato in perdita ammontano al 48%. Analizzando i dati del 2010, emerge chiaramente che a generare profitti sono stati per lo più gli aeroporti di maggiori dimensioni<sup>(266)</sup>. Infatti, gli aeroporti minori risultano costantemente in perdita, con percentuali che sfiorano anche il 75%, nei casi di aeroporti con meno di un milione di passeggeri l'anno<sup>(267)</sup>.

Le soluzioni messe in campo dalla Commissione non sembrano realizzabili sul piano pratico, perché (almeno attualmente) non si vede come sarebbe possibile per un aeroporto di piccole dimensioni iniziare “improvvisamente” ad operare in regimi di redditività, considerato che questo regime dipende anche da condizioni tecnico-oggettive, che

---

<sup>265</sup> Unioncamere, *Dal piano degli aeroporti alle scelte di ruolo: strategie del sistema camerale*, 22.

<sup>266</sup> Unioncamere, *Dal piano degli aeroporti alle scelte di ruolo: strategie del sistema camerale*, 23.

<sup>267</sup> *Ibidem*.

prescindono dalle capacità manageriali del gestore dello scalo. D'altra parte, sembra anche inverosimile che la Commissione lascerà fallire e quindi chiudere più della metà degli aeroporti dislocati sul suo territorio, sia perché ciò sarebbe controproducente rispetto agli obiettivi di coesione territoriale e sociale da essa perseguiti, sia per l'incalcolabile effetto domino che tali eventi sarebbero in grado di produrre da un punto di vista economico, sociale ed occupazionale.

## BIBLIOGRAFIA

- ABBAMONTE, *Market Economy Investor Principle: A Legal Analysis od an Economic Problem*, in *European Common Law Review*, 1996
- ANTONINI A., *Gli oneri di pubblico servizio e gli aiuti di Stato nel trasporto aereo*, in *Dir. Trasp.*, 2000
- ANTONUCCI M., *La nozione di impresa nella giurisprudenza comunitaria ed italiana*, in *Cons. St.*, 2003, II
- ARPIO SANTACRUZ J. L., *Las ayudas públicas ante el Derecho europeo de la competencia*, Navarra, 2000
- BACON K., *European Community Law of State Aid*, New York, 2009
- BIONDI A., *Review of Judgment in Case C-222/04, Ministero dell'Economia e delle Finanze v. Cassa di Risparmio di Firenze SpA et al.*, in *European State Aid Law Quarterly*, 2006
- BORGHI E., *Sistemi aeroportuali tra concorrenza e complementarietà*, Roma, 2013
- CASAL FREIRÌA A. V., *Coyuntura y problemática jurídica de las ayudas estatales en los aeropuertos regionales europeos*, Tesi di dottorato, Sassari, 2013/2014
- CASOLARI F., *Definiti gli orientamenti comunitari sugli interventi statali a favore degli aeroporti e delle compagnie aeree operanti su aeroporti regionali*, in *Dir. turismo*, 2006
- CHIRICO F., RABINOVICI I., *The application of UE Competition Rules in the Transport Sector*, in *Journal of European Competition Law & Practice*, 2015, vol. 6, n. 4
- COMENALE PINTO M. M., MORANDI F. e MASALA L. (a cura di), *Le gestioni aeroportuali. Privatizzazione del sistema e sicurezza del trasporto aereo*, Milano, 2005
- Comitato delle Regioni, *Parere sugli orientamenti dell'UE sugli aiuti di stato agli aeroporti e alle compagnie aeree*, 2013, su [www.cor.europa.eu](http://www.cor.europa.eu);
- DANIELE L., *Diritto del mercato unico europeo, II ed.*, Milano, 2012

- DEIANA M., *Gli oneri di pubblico servizio nel trasporto aereo*, in *Dir. Trasp.*, 2001
- DE PALMA A., LINDSEY R., QUINET E., VICKERMAN R., *A handbook of Transport Economics*, Cheltenham, 2011
- DIVERIO D., *Gli aiuti di Stato al trasporto aereo e alle banche*, Milano, 2010
- DONY M. e SMITS C. (a cura di), *Aides d'Etat*, Bruxelles, 2005
- ELLISON J., *Air aid. The airport and airline state aid regime has been revised*, in *Competition Law Insight*, 2014, vol. 13, n. 4
- ESTOA PÉREZ A., *Ayudas de Estado al sector aéreo y nuevas directrices de la Comisión*, in *Revista de Derecho Comunitario Europeo*, 48, 2014
- FORMICA G., *L'industria aeroportuale italiana tra incertezze del passato e sfide del futuro*, Tesi di dottorato, LUISS Guido Carli, 2010;
- GALGANO F., *Gli atti unilaterali e i titoli di credito, i fatti illeciti e gli altri fatti fonte di obbligazioni, la tutela del credito, l'impresa*, in *Trattato di diritto civile*, vol. 3, II ed., Padova, 2010
- GALLIA R., *Infrastrutture ed aiuti di Stato*, in *Riv. Giur. del Mezzogiorno*, 2013, 4
- GASPARI F. (a cura di), *Il diritto della concorrenza nel trasporto aereo. La slot allocation*, Torino, 2012
- GHERSINI F., *Overview of State Aid to particular sectors: State Aid in the Transports sector*, 2015, su [www.kluwercompetitionlaw.com](http://www.kluwercompetitionlaw.com)
- GIARDINA A., *La disciplina comunitaria del trasporto aereo: gli sviluppi a seguito della sentenza nel caso Saeed*, in *Diritto del commercio internazionale*, 1989
- GUIZZI G., *Il concetto di impresa tra diritto comunitario, legge antitrust e codice civile*, in *Riv. Dir. comm.*, 1993, I
- GUILLAUME G., *Observations sur l'arrêt de la Cour de justice des Communautés européennes du 4 avril 1974 et son application au transport aérien*, in *Revue française de droit aérien*, 1976
- HEIDENHAIN, *European State Aid Law – Handbook*, München, 2010

- KOCIUBINSKI J., *Fleet reduction in rescue and restructuring aid to Airlines: a critical view*, in *European State Aid Law Quarterly*, 2014, n. 3
- LA TORRE A., *Disciplina comunitaria della concorrenza del trasporto aereo*, Messina, 1993
- MAIER M., DIETZ K., *Public infrastructure financing in the UE: a hot topic in State aid law*, in *Concurrences - Revue des droits de la concurrence*, 2013, 3
- MENGOZZI, *Il principio dell'investitore privato in un'economia di mercato e i valori del diritto comunitario*, in *Rivista di diritto europeo*, 1995
- MONZANI S., *Il finanziamento delle infrastrutture quale presupposto per l'esercizio di un'attività di impresa da parte dei gestori aeroportuali*, in *Foro Amm.*, 2011, fasc. 7-8
- MOUSSU F., *L'application du Traité de Rome au transport maritime à propos de l'arrêt de la Cour des Communautés européennes du 4 avril 1974*, in *Ann. Dr. Mar. Aér.*, 94
- PEZZA A., *Sulla «continuità economica» tra imprese in materia di aiuti di stato nel caso Ryanair c. Alitalia*, in *Giust. Civ.*, 2012, 9
- POZZI C., *Gli aiuti di Stato al trasporto aereo: prime riflessioni sul caso Ryanair-Charleroi*, in *Dir. Trasp.*, 2005, 2
- RAMELLA F. (a cura di), *Trasporti e infrastrutture. Un'altra politica è possibile*, Torino, 2011
- ROMANELLI G., *I problemi di una disciplina comunitaria dei servizi aerei (Il Memorandum n. 2)*, in *Arch. giur.*, 1987
- SANDULLI M. A. (a cura di), *Il diritto degli aeroporti nel nuovo codice della navigazione*, Milano, 2006
- TOSATO G. L., *La modernizzazione della disciplina sugli aiuti di stato. Il nuovo approccio della Commissione europea e i recenti sviluppi in materia di public e private enforcement*, a cura di C. SCHEPISI, Torino, 2011
- TRANQUILLI LEALI R. ed ROSAFIO E. G. (a cura di), *Il trasporto aereo tra normativa comunitaria ed uniforme*, Milano, 2011
- WILSON T., *Infrastructure financing and State aid post Leipzig-Halle*, in *European State Aid Law Quarterly*, 2014, vol. 13, n. 1

W. MELLWIG, PIRAEUS, VENTSPILS and KRIEVU SALA, *A New Era in Port Financing and State Aid*, in *European State Aid Law Quarterly*, 2014, n. 2

ZUNARELLI S. (a cura di), *Il diritto del mercato del trasporto*, in *Trattato di diritto commerciale e di diritto pubblico dell'economia*, Milano, 2008

## GIURISPRUDENZA

### CORTE DI GIUSTIZIA

C. giust. UE, 23 febbraio 1961, C-30/59, *De Gezamenlijke Steenkolenmijnen in Limburg c. l'Alta Autorità della Comunità Europea del Carbone e dell'Acciaio*

C. giust. UE, 4 aprile 1974, C-167/73, *Repubblica francese c. Commissione*

C. giust. UE, 2 luglio 1974, C-173/73, *Italia c. Commissione*

C. giust. UE, 22 marzo 1977, causa C-78/76, *Steinike und Weinlig c. Repubblica federale di Germania*

C. giust. UE, 12 ottobre 1978, C-156/77, *Commissione c. Belgio*

C. giust. UE, 27 marzo 1980, C-61/79, *Amministrazione delle finanze dello Stato c. Denkavit italiana Srl*

C. giust. UE, 17 settembre 1980, C-730/79, *Philip Morris Holland BV c. Commissione*

C. giust. UE, 10 ottobre 1980, cause riunite da 209/78 a 215/78 e 218/78, *Heintz Van Landewyck Sàrl e altri c. Commissione*

C. giust. UE, 6 luglio 1982, cause riunite da 188 a 190/80, *Francia, Italia, Regno Unito c. Commissione*

C. giust. UE, 30 aprile 1986, cause riunite da 209 a 213/84, *Lucas Asjes e a.*

C. giust. UE, 10 luglio 1986, C-40/85, *Belgio c. Commissione*

C. giust. UE, 16 giugno 1987, C-118/85, *Commissione c. Italia*

C. giust. UE, 14 ottobre 1987, C-248/84, *Germania c. Commissione*

C. giust. UE, 4 maggio 1988, C-30/87, *C. Bodson c. SA Pompes funèbre des régions libérées*

C. giust. UE, 13 luglio 1988, C-102/87, *Francia c. Commissione*

C. giust. UE, 11 aprile 1989, C-66/86, *Ahmed Saeed Flugreisen e Silver Line Reisebüro GmbH c. Zentrale zur Bekämpfung unlauteren Wettbewerbs e.V*

C. giust. UE, 14 febbraio 1990, C-301/87, *Francia c. Commissione*

C. giust. UE, 21 marzo 1990, C-142/87, *Belgio c. Commissione*

C. giust. UE, 21 marzo 1991, C-303/88, *Italia c. Commissione (Eni-Lanerossi)*

C. giust. UE, 15 giugno 1993, C-225/91, *Matra SA c. Commissione*

C. giust. UE, 19 gennaio 1994, C-364/92, *SAT Fluggesellschaft mbh c. Eurocontrol*

C. giust. UE, 15 marzo 1994, C-387/92, *Banco de Crédito Industrial SA, divenuto Banco Exterior de España SA c. Ayuntamiento de Valencia*

C. giust. UE, 16 novembre 1995, C-244/94, *Fédération française des sociétés d'assurance e altri c. Ministère de l'Agriculture et de la Pêche*

C. giust. UE, 11 luglio 1996, C-39/94, *Syndicat français de l'Express International (SFEI) e altri c. La Poste e altri*

C. giust. UE, 18 marzo 1997, C-343/95, *Diego Calì & figli c. Porto di Genova S.p.A.*

C. giust. UE, 18 giugno 1998, C-35/96, *Commissione c. Italia*

C. giust. UE, 1 dicembre 1998, C-200/97, *Ecotrade Srl c. Altiforni e Ferriere di Servola SpA (AFS)*

C. giust. UE, 17 giugno 1999, C-295/97, *Industrie Aeronautiche e Meccaniche Rinaldo Piaggio SpA c. International Factors Italia SpA (Ifitalia), Dornier Luftfahrt GmbH e Ministero della Difesa*

C. giust. UE, 12 settembre 2000, cause riunite da C-180/98 a C-184/98, *Pavlov e a.*

C. giust. UE, 13 marzo 2001, C-379/98, *PreussenElektra AG c. Schlewag AG*

C. giust. UE, 22 gennaio 2002, C-218/00, *Cisal di Battistello Venanzio & C. Sas c. Istituto nazionale per l'assicurazione contro gli infortuni sul lavoro (INAIL)*

C. giust. UE, 16 maggio 2002, C-482/99, *Francia c. Commissione*

C. giust. UE, 19 maggio 2003, C-320/91, *Paul Corbeau*

C. giust. UE, 22 maggio 2003, C-355/00, *Freskot AE c. Elliniko Dimosio*

C. giust. UE, 24 luglio 2003, *Altmark Trans GmbH e Regierungspräsidium Magdeburg c. Nahverkehrswaltungsgericht Altmark GmbH*, C-280/00

C. giust. UE, 30 settembre 2003, cause riunite C-57/00 P e C-61/00, *Freistaat Sachsen e Volkswagen AG e Volkswagen Sachsen GmbH c. Commissione*

C. giust. UE, 29 aprile 2004, C-278/00, *Grecia c. Commissione*

C. giust. UE, 15 luglio 2004, C-501/00, *Regno di Spagna et al. c. Commissione*

C. giust. UE, 3 marzo 2005, C-172/03, *Wolfgang Heiser c. Finanzamt Innsbruck*

C. giust. UE, 15 dicembre 2005, C-66/02, *Repubblica Italiana c. Commissione*

C. giust. UE, 10 gennaio 2006, C-222/04, *Ministero dell'Economia e delle Finanze c. Cassa di Risparmio di Firenze SpA, Fondazione Cassa di Risparmio di San Miniato e Cassa di Risparmio di San Miniato SpA*

C. giust. UE, 23 marzo 2006, C-237/04, *Enirisorse SpA c. Sotacarbo SpA*

C. giust. UE, 5 aprile 2006, T-351/02, *Deutsche Bahn AG c. Commissione*

C. giust. UE, 6 settembre 2006, C-88/03, *Portogallo c. Commissione*

C. giust. UE, 4 ottobre 2007, C-320/05 P, *Fred Olsen SA c. Commissione*

C. giust. UE, 1 luglio 2008, causa C-49/07, *Motosykletistiki Omospondia Ellados NPID (MOTOE) c. Elliniko Dimosio*



- C. giust. UE, 11 settembre 2008, cause riunite C-75/05 P e C-80/05 P, *Germania e a. c. Kronofrance*
- C. giust. UE, 26 marzo 2009, C-113/07 P, *Selex Sistemi Integrati Spa c. Commissione e Eurocontrol*
- C. giust. UE, 2 aprile 2009, C-431/07 P, *Bouygues SA e Bouygues Télécom SA c. Commissione*
- C. giust. UE, 23 aprile 2009, C-460/07, *Sandra Puffer c. Unabhängiger Finanzsenat, Außenstelle Linz*
- C. giust. UE, 10 giugno 2010, C-140/09, *Fallimento Traghetti del Mediterraneo SpA c. Presidenza del Consiglio dei Ministri*
- C. giust. UE, 28 luglio 2011, C-403/10 P, *Mediaset c. Commissione*
- Cfr. C. giust. UE, 8 settembre 2011, cause riunite da C-78/08 a C-80/08, *Paint Graphos Soc. coop. arl e altri c. Ministero dell'Economia e delle Finanze e Agenzia delle Entrate*
- C. giust. UE, 15 novembre 2011, cause riunite C-106/09 P e C-107/09 P, *Commissione e Spagna c. Government of Gibraltar e Regno Unito*
- C. giust. UE, 5 giugno 2012, C-124/10 P, *Électricité de France (EDF) e altri c. Commissione*
- C. giust. UE, 19 dicembre 2012, C-288/11, *Mitteldeutsche Flughafen AG e Flughafen Leipzig-Halle GmbH c. Commissione*
- C. giust. UE, 19 marzo 2013, cause riunite C-399/10 P e C-401/10 P, *Bouygues SA e Bouygues Télécom SA c. Commissione europea e altri*
- C. giust. UE, 20 marzo 2014, C-271/13 P, *Rousse Industry AD c. Commissione*
- C. giust. UE, 3 aprile 2014, C-224/12 P, *Paesi Bassi e ING Groep NV c. Commissione*
- C. giust. UE, 4 settembre 2014, cause riunite C-533/12 P e C-536/12 P, *SNCM et France c. Corsica Ferries France*

## TRIBUNALE DI PRIMO GRADO

Tribunale di primo grado, 28 gennaio 1999, T-14/96, *Bretagne Angleterre Irlande (B. A. I) c. Commissione*

Tribunale di primo grado, 15 giugno 2000, cause riunite T-298/97, T-312/97, T-313/97, T-315/97, da T-600/97 a 607/97, T-1/98, da T-3/98 a T-6/98 e T-23/98, *Mauro Alzetta e a. c. Commissione*

Tribunale di primo grado, 12 dicembre 2000, T-128/98, *Aéroports de Paris c. Commissione*

Tribunale di primo grado, 6 marzo 2002, cause riunite T-127/99, T-129/99 e T-148/99, *Diputación Foral de Álava e atri c. Commissione*

Tribunale di primo grado, 6 marzo 2002, cause riunite T-92/00 e T-103/00, *Ramondin SA e Ramondin Cápsulas SA c. Commissione*

C. giust. UE, 24 ottobre 2002, C-82/01, *Aéroports de Paris c. Commissione*

Tribunale di primo grado, 6 marzo 2003, cause riunite T-228/99 e T-233/99, *WestLB AG (anciennement Westdeutsche Landesbank Girozentrale) e Land Nordrhein-Westfalen c. Commissione*

Tribunale di primo grado, 10 aprile 2008, T-233/04, *Regno dei Paesi bassi c. Commissione*

Tribunale di primo grado, 26 giugno 2008, T-442/03, *SIC c. Commissione*

Tribunale di primo grado, 17 dicembre 2008, T-196/04, *Ryanair Ltd c. Commissione*

Tribunale di primo grado, 15 giugno 2010, T-177/07, *Mediaset c. Commissione*

Tribunale di primo grado, 24 marzo 2011, cause riunite T-443/08 e T-455/08, *Freistaat Sachsen, Land Sachsen-Anhalt, Mitteldeutsche Flughafen AG e Flughafen Leipzig-Halle GmbH c. Commissione*

Tribunale di primo grado, 2 marzo 2012, cause riunite T-29/10 e T-33/10, *Paesi Bassi e ING c. Commissione*

Tribunale di primo grado, 13 settembre 2012, T-379/09, *Italia c. Commissione*

Tribunale di primo grado, 27 settembre 2012, cause riunite T-139/09, T-243/09 e T-328/09, *Francia e altri c. Commissione*

Tribunale di primo grado, 27 febbraio 2013, T-387/11, *Nitrogénművek Vegyipari Zrt. c. Commissione*

Tribunale di primo grado, 13 settembre 2013, T-525/08, *Poste Italiane SpA c. Commissione*

Tribunale di primo grado, 12 novembre 2013, T-570-08 RENV, *Deutsche Post AG c. Commissione*

Tribunale di primo grado, 9 aprile 2014, T-150/12, *Grecia c. Commissione*