

Diritto e politica dei trasporti

rivista semestrale *open access*
di dottrina, giurisprudenza
e documentazione

Fascicolo I/2021

Promossa da
demetra
CENTRO STUDI

anno 4, n. 6 (I-2021)

La Rivista è pubblicata dal Centro Studi Demetra (Development of European Mediterranean Transportation), con sede a Roma, via F. Civinini, 85, 00197, ed è registrata presso il Tribunale di Roma al n. 150/2018 del 19 settembre 2018.

The Journal is published by the Centro Studi Demetra (*Development of European Mediterranean Transportation*), based in Rome, via F. Civinini, 85, 00197, and was registered at the Court of Rome under No. 150/2018 on 19 September 2018.

Direttore responsabile/Editor-in-Chief: Prof. Francesco Gaspari, Università degli Studi “G. Marconi” di Roma, via Plinio 44, 00193, Roma

<http://www.dirittoepoliticadeitrasporti.it/>

ISSN 2612-5056

© Centro Studi Demetra, via F. Civinini, 85, 00197, Roma

info@demetracentrostudi.it

www.demetracentrostudi.it/



Creative Commons (CC BY-NC-ND 3.0 IT)

Consentite la consultazione e la condivisione. Vietate la vendita e la modifica.

Grafica e impaginazione: Centro Studi Demetra

Pubblicato nel mese di ottobre 2021

Comitato di direzione/Executive Editors

Pres. Pierluigi Di Palma (Ente Nazionale Aviazione Civile)
Prof.ssa Maria Alessandra Sandulli (Università Roma Tre e Centro Studi Demetra)
Prof. Ruggiero Dipace (Università del Molise)
Prof. Francesco Gaspari (Università “G. Marconi” – Roma e Centro Studi Demetra)

Comitato scientifico, tecnico e di valutazione/Scientific, Technical and Referees’ Board

Dr. Ruwantissa Abeyratne (Aviation Strategies International - Montreal)
Prof. Marco Calabrò (Università della Campania “Luigi Vanvitelli”)
†Prof. Antonio Catricalà (Università “Link Campus University” - Roma)
Prof. Danilo Ceccarelli Morolli (Università “G. Marconi” - Roma)
Prof. Michele M. Comenale Pinto (Università di Sassari)
Prof. Pierre de Gioia Carabellese (Fellow of Advance HE – York, UK, e full Professor of Business Law and Regulation – ECU, Perth, Australia)
Prof. Massimo Deiana (Università di Cagliari)
Pres. Pierluigi Di Palma (Ente Nazionale Aviazione Civile)
Prof. Ruggiero Dipace (Università del Molise)
Prof. Alberto Emparanza Sobejano (Universidad del País Vasco - Spagna)
Pres. Mario Folchi (Asociación Latino Americana de Derecho Aeronáutico y Espacial - Argentina)
Prof. Fabio Francario (Università di Siena)
Prof. Francesco Gaspari (Università “G. Marconi” – Roma e Centro Studi Demetra)
Prof.ssa Loredana Giani (Università Europea di Roma)
Prof. Brian Havel (McGill University - Montreal)
Avv. Valentina Lener (Assaeroporti)
Prof. Mario Libertini (Università “Sapienza” - Roma)
Avv. Gianluca Lo Bianco (Ente Nazionale Aviazione Civile)
Prof. Sergio Marchisio (Università “Sapienza” - Roma)
Prof. José Manuel Martín Osante (Universidad del País Vasco - Spagna)
Pres. Gerardo Mastrandrea (Consiglio di Stato)
Prof. Roberto Miccù (Università Sapienza - Roma)
Prof. Marco Fabio Morsello (Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo)
Prof. Angelo Piazza (Università di Roma “Foro Italico”)
Prof. Aristide Police (Università “Tor Vergata” - Roma)
Prof. Elisabetta G. Rosafio (Università di Teramo)
Prof. Francesco Rossi Dal Pozzo (Università statale di Milano)
Prof.ssa Maria Alessandra Sandulli (Università Roma Tre e Centro Studi Demetra)
Prof. Mario Sebastiani (Università “Tor Vergata” - Roma)
Prof. Christoph Schmid (Universität Bremen - Germania)
Prof. Franco Gaetano Scoca (Università “Sapienza” - Roma)
Prof. Stefano Salvatore Scoca (Università per Stranieri “Dante Alighieri” - Reggio Calabria)
Prof. Leopoldo Tullio (Università “Sapienza” - Roma)

Comitato editoriale/Editorial Board

Dott.ssa Flaminia Aperio Bella	Prof.ssa Annarita Iacopino	Dott. Marco Ragusa
Avv. Patrizia Beraldi	Prof.ssa Maria Assunta Icolari	Dott.ssa Lavinia Samuelli Ferretti
Avv. Luigi De Propriis	Avv. Emanuela Lanzi	Dott.ssa Ersilia Sanginario
Avv. Marco Di Giugno	Dott. Antonio Mitrotti	Avv. Francesco Scalia
Avv. Fabrizio Doddi	Avv. Andrea Nardi	Prof.ssa Martina Sinisi
Dott. Simone Francario	Dott. Simone Paoli	Dott.ssa Veronica Sordi
Avv. Raissa Frascella	Avv. Anton Giulio Pietrosanti	Dott.ssa Sabrina Tranquilli
Dott. Guglielmo Aldo Giuffrè		

Modalità di invio dei contributi

Chiunque può inviare il suo scritto in file “.doc” alla direzione della Rivista (redazione@dirittoepoliticadeitrasporti.it) unitamente alle seguenti informazioni:

- 1) i dati personali dell’Autore, la qualifica accademica e/o professionale, nonché i recapiti;
- 2) un abstract in lingua inglese, che non deve superare le 1.000 battute (spazi inclusi), 5 parole chiave;
- 3) l’autorizzazione al trattamento dei dati personali forniti dall’Autore alla Rivista, ai sensi del Regolamento UE 679/2016 del Parlamento europeo e del Consiglio del 27 aprile 2016 (Regolamento Generale sulla Protezione dei Dati), nonché del decreto legislativo 30 giugno 2003, n. 196 (Codice in materia di protezione dei dati personali);
- 4) una formale richiesta di pubblicazione, che si intende implicitamente inclusiva delle seguenti dichiarazioni da parte dell’Autore:
 - a) che il lavoro sia esclusivo frutto dell’Autore e sia stato redatto nel rispetto delle norme del diritto d’autore e della riservatezza delle informazioni anche con riferimento alle fonti utilizzate;
 - b) che l’Autore non ha già pubblicato ovvero non ha chiesto la pubblicazione dello scritto ad altra rivista telematica;
 - c) che le posizioni espresse impegnano l’Autore e non la Rivista;
 - d) che l’Autore esonera la Rivista da ogni responsabilità con riguardo alla scelta di pubblicare lo scritto, non pubblicarlo o di rimuoverlo dalla rivista in caso di violazione di norme di legge.

Il Comitato di direzione si riserva di non pubblicare i contributi che non rispettino le caratteristiche editoriali richieste. Gli autori sono gli unici responsabili dei contenuti dei loro scritti. Non si accettano scritti anonimi.

Tutti i contributi sono pubblicati in formato PDF. Si possono stampare gli “estratti” con le indicazioni tipografiche della Rivista e con la data di pubblicazione.

I criteri redazionali sono indicati nell’apposita sezione della Rivista.

Submission of contributions

Manuscripts are sent in “.doc” format to the Journal’s e-mail address (redazione@dirittoepoliticadeitrasporti.it). The e-mail includes the following information:

- 1) Author’s personal data, academic and/or professional qualifications, contacts;
- 2) abstract in Italian language of not more than 1.000 characters (including spaces), 5 key words;
- 3) authorization to process personal data provided by the Author to the Journal in accordance with Regulation EU 679/2016 of the European Parliament and of the Council of 27 April 2016 (General Data Protection Regulation), and Legislative Decree 30 June 2003, No. 196 (Italian Personal Data Protection Code);
- 4) request to publish the manuscript, which implicitly includes the following declarations by the Author:
 - a) that the manuscript is the result of research activity conducted by the Author and that it complies with the rules on intellectual property rights and on confidentiality of information, also with regards to the sources used;
 - b) manuscript has not been already published nor has been submitted for publication to another on-line Journal;
 - c) the views expressed in the publication are the sole responsibility of the Author and do not reflect the views of the Journal;
 - d) the Author explicitly exonerates the Journal of all responsibility with regards to the choice to publish the manuscript, not to publish it, as well as to remove it from the Journal in the event of a breach of any legal provisions.

The Executive Editors reserve the right not to publish contributions that do not comply with the editorial criteria. Authors only are exclusively responsible for the contents of their writings. Anonymous writings are not accepted.

All contributions are published in PDF format. Off-prints may be downloaded and printed.

Editorial criteria are available online, in the relevant section of the Journal.

Indice

Fascicolo I/2021

PRESENTAZIONE DEL FASCICOLO/PRESENTATION OF THE ISSUE

Francesco Gaspari

ARTICOLI E SAGGI/ARTICLES AND ESSAYS

Pierre de Gioia Carabellese

Unmanned vehicles e rischi legali ed assicurativi. Una visuale dal Regno Unito della disciplina della responsabilità dei veicoli senza guidatore pag. 1

Francesco Gaspari

La regolazione del settore aerospaziale tra spazio aereo e spazio cosmico e il ruolo dell'ICAO pag. 12

Veronica Sordi

La (recente) giurisprudenza interna ed eurounitaria sul tema degli aiuti di Stato. Uno sguardo agli aiuti istituiti con legge regionale, in particolare, alla vicenda degli aeroporti sardi pag. 22

NOTE A SENTENZA/LAW NOTES

Francesco Ferrara

Determinazione del risarcimento per la perdita del bagaglio sul volo e ripartizione dell'onere probatorio pag. 38

Giuseppina Agata Di Guardo

La regolazione tecnica dell'Ente Nazionale per l'Aviazione Civile e i rapporti con la normativa di rango secondario statale: riflessioni a margine di una pronuncia della Cassazione pag. 46

CASI E QUESTIONI/CASES AND ISSUES

Mara Costantino

Il ruolo delle infrastrutture sostenibili nel rilancio del sistema Paese: cresce il fabbisogno infrastrutturale nei settori ferroviario, aereo e navale. I Risultati Deloitte-Casmef quarta edizione Osservatorio annuale su infrastrutture pag. 61

Articoli e Saggi

**La (recente) giurisprudenza interna ed eurounitaria sul
tema degli aiuti di Stato. Uno sguardo agli aiuti istituiti
con legge regionale, in particolare, alla vicenda degli
aeroporti sardi***

Veronica Sordi

Dottoranda di ricerca presso l'Università di Milano "La Statale"

Abstract

The (recent) domestic and European Union case-law on State aids. A look at the domestic aids established by regional laws, in particular the Sardinian airports case.

The article analyzes the complex issue of State aid by looking at its founding elements as well as at the control procedure of the European Commission on these aids. At the first, it recalls the definition of "State aid" developed by the Commission and the EU Court of Justice through an analysis system (the so-called "VIST" criterion) based on the four parameters: (i) economic advantage in favor of a company receiving the public measure; (ii) incidence of a similar measure in the European internal trade; (iii) the selectivity or specificity of the aid; (iv) transfer of state resources. After, the analysis focuses on the control procedure of the European Commission and shows that in certain cases it is particularly complex to place certain support measures in this category. In this sense the recent decisions of the Court of the European Union in cases T-607/17, T-716/17, and T-8/18 and the V section of the Council of State, July 15, 2019, n. 4962 are emblematic. These cases, where there are forms of aid of a new institution represented by a regulatory intervention adopted at regional level, offer the opportunity to highlight that the EU legislation cannot be circumvented.

Parole chiave: aiuti di Stato, concorrenza, procedimento di controllo della Commissione UE, principio de minimis, General Block Exemption Regulation, principio della compensatory justification, principio del legittimo affidamento.

Sommario — 1. Premessa — 2. La categoria degli aiuti di Stato. Quadro definitorio — 2.1. Le tipologie di aiuti e la procedura di controllo della Commissione UE: brevissimi cenni — 2.2. I principi rilevanti in tema di aiuti di Stato — 3. Sugli aiuti concessi alle compagnie aeree dalla l.r. Sardegna n. 10/2010 — 3.1. Il caso — 3.2. Il giudizio dinanzi al Tribunale UE (I sezione ampliata): sentenze 13 maggio 2020 cause T-607/17, T-716/17 e T-8/18 — 4. Sugli aiuti concessi a un operatore economico (attivo nel settore della produzione e della vendita di calcestruzzi) dalla l. r. Sardegna n. 28/1984 smi — 4.1 Il caso — 4.2. Il giudizio dinanzi agli organi di giustizia amministrativa: sentenze Tar Sardegna, sez. I, 14 marzo 2009, n. 306 e Consiglio di Stato, sez. V, 15 luglio 2019, n. 4962 — 5. Conclusioni

* Sottoposto a referaggio.

1. Premessa

Come noto, l'Unione europea persegue l'obiettivo della tutela della concorrenza¹ e del mercato interno² anche (o soprattutto) attraverso la disciplina degli aiuti di Stato³.

Recenti arresti giurisprudenziali – sia a livello nazionale che eurounitario – offrono l'occasione per osservare da vicino gli elementi fondanti la nozione di aiuto di Stato e per interrogarsi sulla concreta operatività del procedimento di controllo della Commissione europea su tali aiuti⁴.

Emblematiche, in tal senso, sono le sentenze emesse dal Tribunale dell'Unione europea nelle cause T-607/17, T-716/17, e T-8/18 (che confermano l'illegittimità del regime di aiuti istituito da una legge regionale – notificata alla Commissione UE – allo scopo di sviluppare e potenziare il trasporto aereo, quale servizio di interesse economico generale, mediante il finanziamento degli aeroporti locali e, più nello specifico, tramite la destagionalizzazione dei collegamenti con la regione, in quanto concesso alle compagnie aeree interessate e non alle società di gestione dei principali aeroporti regionali, che, invece, si ponevano come meri intermediari delle suddette società di gestione e quindi si limitavano a trasferire a esse l'integralità dei fondi ricevuti dalla Regione); nonché la sentenza della V sezione del Consiglio di Stato, 15 luglio 2019, n. 4962, (la quale dichiarava l'illegittimità della misura di sostegno riconosciuta da una legge regionale non notificata alla Commissione UE in favore di determinate categorie di soggetti, in quanto la successiva legge, sebbene a essa analoga e sebbene questa fosse stata (stavolta) notificata alla Commissione, non consentiva comunque a quest'ultima di sanare, con effetto retroattivo, per il tramite di una successiva decisione che avesse dichiarato il secondo intervento normativo compatibile con il diritto UE, l'illegittimità della misura di sostegno originariamente disposta e non notificata).

¹ A. BRANCASI, *La tutela della concorrenza mediante il divieto di aiuti di stato*, in *Riv. Dir. pubbl.*, fasc. 1-2, 2010, p. 205 ss.. La concorrenza viene definita dall'A. come “*fattore di libertà. Strumento, cioè, in grado di assicurare la libertà di ciascuno di entrare nel mercato senza essere in ciò ostacolato da altri e di esercitarvi la propria attività senza subire condizionamenti da altri*”.

² Occorre precisare che l'attuale emergenza epidemiologica, stante le sue ripercussioni sul piano economico, ha inciso anche sull'attuale disciplina in tema di aiuti di Stato. A tal proposito si richiama A. CIPRANDI, *Aiuti di Stato nell'emergenza COVID-19: il legislatore italiano sospende la c.d. “clausola Deggendorf”. Deroga giustificata o deviazione eccessiva da un principio fondamentale?*, in *Note e commenti*, n. 4, *Annali AISDUE*, 15 luglio 2020, la quale evidenzia che “*in tale contesto, si è fatto riferimento, tra l'altro, alla necessità di adottare un approccio flessibile nell'applicazione della disciplina degli aiuti di stato, tenendo conto della necessità di far fronte anche mediante risorse pubbliche alle esigenze dettate da un'emergenza senza precedenti, nonché – ad oggi – in continua evoluzione ... Lo strumento degli aiuti di Stato, come in più occasioni sottolineato dalla stessa Commissione, è fondamentale in una situazione di emergenza quale quella attuale, al fine di tutelare le imprese in generale e, segnatamente, quelle di piccole e medie dimensioni (PMI): infatti, tenuto conto della limitata entità delle risorse di bilancio dell'Unione, è inevitabile che la principale e più incisiva risposta alla crisi debba provenire dai bilanci degli Stati membri*”.

³ T. BALLARINO, L. BELLODI, *Gli aiuti di Stato nel diritto comunitario*, Napoli, 1997, p. 24 ss.

⁴ A tal proposito, la Corte costituzionale, sentenza 11 dicembre 2013 n. 299 ha precisato che “*la nozione di aiuto di Stato è [...] di natura complessa e l'ordinamento comunitario riserva alla competenza esclusiva della Commissione europea, sotto il controllo del Tribunale e della Corte di Giustizia, la verifica della compatibilità dell'aiuto con il mercato interno*”.

2. La categoria degli aiuti di Stato. Quadro definitorio

Prima di entrare nel vivo dei recenti arresti giurisprudenziali, occorre compiere una breve disamina della disciplina in tema di aiuti di Stato.

Il TFUE disciplina il divieto di aiuti di Stato agli artt. 107 e 108, i quali garantiscono alle Istituzioni europee un controllo molto incisivo nelle scelte di politica interna (come limite oggettivo all'esercizio della sovranità degli Stati membri e delle relative articolazioni territoriali)⁵, laddove mirano a evitare che il sostegno finanziario pubblico possa alterare la *par condicio* tra gli operatori economici all'interno del mercato interno.

La definizione di “*aiuti di Stato*” è stata elaborata dalla Commissione europea⁶ e dalla Corte di Giustizia UE⁷ tramite un sistema di analisi (cd. criterio “VIST”)⁸ fondato sui seguenti parametri: (i) vantaggio economico in favore dell'impresa destinataria della misura pubblica; (ii) incidenza di simile misura nel commercio interno europeo; (iii) selettività o specificità dell'aiuto, in quanto finalizzato a favorire soltanto alcune imprese; (iv) trasferimento di risorse statali.

Per vantaggio economico si intende qualunque misura che determini una mancata entrata di risorse private nelle casse dello Stato o di qualsiasi altro ente pubblico, ovvero qualsiasi erogazione di risorse da parte di tali soggetti in favore di un operatore. In altri termini, con l'espressione “*aiuto*” ci si riferisce non soltanto alle prestazioni positive, come potrebbero essere le sovvenzioni, ma anche a quelle che riducono gli oneri che normalmente gravano sull'impresa e che finiscono in tal modo per produrre effetti identici alle suddette sovvenzioni. Pertanto, è chiaro che tali aiuti non richiedono necessariamente un concreto trasferimento di risorse finanziarie, potendo anche consistere in una rinuncia ad un introito da parte dello Stato⁹.

Maggiori difficoltà nella definizione di aiuto di Stato si registrano, invece, con riguardo a quelle ipotesi in cui gli enti pubblici assumano partecipazioni nel capitale di imprese, eroghino finanziamenti o concedano garanzie. In tal caso, proprio al fine di valutare se la condotta dell'ente pubblico configuri un aiuto di Stato, le Istituzioni europee hanno fatto ricorso al criterio del comportamento dell'investitore privato in normali condizioni di

⁵ A. E. LA SCALA, Voce *Aiuto di Stato*, in *Treccani, Diritto online*, 2014. In dottrina, sulla nozione di aiuto di Stato si vedano G. STROZZI, *Gli aiuti di Stato*, in G. STROZZI (a cura di), *Diritto dell'Unione europea – Parte speciale*, Torino, 2017, p. 381 ss.; G. CONTALDI, *La nozione di aiuto di Stato*, in *Rivista Eurojus*, n. 3, 2019, p. 107 ss.

⁶ La Commissione europea con la Comunicazione del 2016 (GUUE 262/2016) ha recepito l'ampia ricostruzione della nozione di “*aiuto di Stato*” elaborata nel tempo dalla giurisprudenza eurolunitaria. Da ultimo, occorre altresì richiamare la recente bozza di Comunicazione pubblicata a fine gennaio 2021 dalla Commissione relativa all'applicazione della normativa in materia di aiuti di Stato da parte dei giudici nazionali (che dovrebbe sostituire la precedente comunicazione del 2009, in GUUE 9 aprile 2009 n. C 85) per la quale si rinvia all'approfondimento di C. SCHEPISI, *Aiuti di Stato e giudizi nazionali nella bozza di nuova Comunicazione della Commissione: alcune riflessioni a prima lettura*, in *Rivista Eurojus*, n. 2, 2021.

⁷ Sulla nozione di “*aiuto di stato*”, cfr. Corte di Giustizia UE, sentenza 23 febbraio 1961, C-30/59, *De Gezamenlijke Steenkolenmijnen in Limburg c. Alta Autorità della CECA*; Corte di Giustizia UE, sentenza 16 maggio 2002, C-482/99, *Francia c. Commissione (Stardust)*; Corte di Giustizia UE, sentenza 8 maggio 2003, C-328/99, C-399/00, *Italia e SIM 2 Multimedia/Commissione*, C-393/04, C-41/05, *Air Liquide Industries Belgium*.

⁸ M. SCIUFFI, *Aiuti di stato e misure fiscali: i contributi della giurisprudenza tributaria italiana*, in *Riv. dir. trib.*, fasc.10, 2012, p. 925 ss.

⁹ Corte di Giustizia UE, sentenza 15 marzo 1994, C-387/92, *Banco Exterior de Espana*; Corte di Giustizia UE, sentenza 2 febbraio 1988, C-67/68, C-70/85, *Van der Kooy*; Corte di Cassazione civile, sentenza 27 luglio 2020 n. 15973, con nota di M. TONETTI, *Quando gli sgravi contributivi sono aiuti di Stato*, in *Diritto & Giustizia*, fasc. 145, 2020, p. 9.

mercato (cd. *Market economy investor principle – MEIP*)¹⁰, per il quale si avrà un aiuto di Stato ogni qualvolta le risorse conferite tramite i suddetti meccanismi non avrebbero potuto essere reperite sul mercato privato, in condizioni analoghe a quelle ricevute dall'operatore economico.

Altro criterio per valutare la sussistenza effettiva di un aiuto di Stato è quello della incidenza o del pregiudizio per gli scambi¹¹. In proposito, l'art. 107 TFUE precisa che sono incompatibili con il mercato comune (solo) quegli aiuti che “*falsino o minaccino di falsare la concorrenza*”, il che si verifica quando un'eventuale misura rafforzi la posizione dell'operatore economico rispetto ai suoi concorrenti o quando venga concessa a un'impresa che operi nel mercato aperto agli Stati membri¹².

Ulteriore parametro da tenere in considerazione ai fini della configurabilità di una misura in termini di “*aiuto*” è il già citato criterio della “*selettività*” o “*specificità*”, in forza del quale, affinché si determini un aiuto, è necessario che l'incentivo riguardi misure di cui beneficino non tutte, ma solo alcune imprese nel mercato.

Infine, con riferimento al parametro del “*trasferimento di risorse statali*”, va ricordato che l'aiuto incompatibile con il regime della concorrenza è sia quello concesso dagli Stati,

¹⁰ Corte di Giustizia UE, sentenza 10 luglio 1986, C-40/85, *Belgio c. Commissione*.

¹¹ Per un maggior approfondimento sia consentito rinviare a K. BACON, *European Union Law of State Aid*, Oxford, 2017, p. 83 ss.; J.J. PIERNAS LOPEZ, *The concept of State Aid under EU Law. From internal market to competition and beyond*, Oxford, 2015, p. 183-217; D. DAVERIO, *L'applicazione della disciplina degli aiuti di Stato ai servizi di interesse economico generale puramente locali*, in L. AMMANNATI, R. CAFARI PANICO (a cura di) *I servizi pubblici. Vecchi problemi e nuove regole*, Torino, 2018, p. 64 ss., laddove l'A. evidenzia che nella Comunicazione sulla nozione di aiuto di Stato di cui all'articolo 107, paragrafo 1, del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea, nella sezione dedicata al requisito dell'incidenza sugli scambi e sulla concorrenza, la Commissione iniziò col ricordare come il concetto di incidenza sugli scambi “*non possa dirsi recisamente esclus[o] qualora il destinatario del sostegno pubblico non partecipi direttamente agli scambi transfrontalieri così come l'impresa, magari anche di dimensioni modeste, fornisca i propri servizi soltanto a livello locale o regionale e non al di fuori del suo Stato d'origine. In tali circostanze, infatti, «mantenendo invariata o incrementando l'offerta locale, la sovvenzione può rendere più difficile per gli operatori di altri Stati membri l'accesso al mercato ovvero potrebbe riscontrarsi in ogni caso una potenziale concorrenza rispetto a servizi resi da altre imprese di altri Stati membri, anche mediante il diritto di stabilimento e laddove, naturalmente, non si tratti di una concorrenza puramente ipotetica»*. [...] *La Commissione prosegue precisando che «in ragione delle specifiche circostanze del caso», qualora, ad esempio, i servizi o i beni siano forniti dal beneficiario in una zona limitata di uno Stato membro e tale operatore economico sia scarsamente in grado di attrarre clienti da altri Stati membri, il presunto aiuto può essere ritenuto idoneo al solo «impatto prettamente locale» e, dunque, privo di generare la richiesta incidenza sugli scambi fra gli Stati membri*”.

¹² Corte di Giustizia UE, sentenza 17 novembre 2009, C-169/08, *Pres. Consiglio c. Reg. Sardegna*; Corte di Giustizia UE, sentenza 23 marzo 2006, C-237/04, *Enirisorse*, Corte di Giustizia UE, sentenza 24 luglio 2003, causa C-280/00, *Altmark*, con nota di M. CASTELLANETA, in *Guida al dir.*, n. 31, p. 87, e con nota di M. ANTONUCCI, in *Cons. Stato*, n. II, p. 1355. Tale pronuncia chiarisce che, qualora anche uno solo dei criteri ivi fissati non sia soddisfatto, la compensazione degli obblighi di servizio pubblico costituisce un aiuto di Stato. Occorre altresì evidenziare che in coerenza con i principi indicati nella sentenza *de qua*, la Commissione UE ha adottato, nel luglio 2005, il c.d. “*pacchetto Monti*” che comprende: (i) la decisione 2005/842/CE, specifica le condizioni alle quali la compensazione degli obblighi di servizio pubblico concessi a determinate imprese è ritenuta compatibile con le norme sugli aiuti di Stato e non vi è obbligo di notifica alla Commissione; (ii) la direttiva 2006/11/CE della Commissione del 16 novembre 2006 relativa alla trasparenza delle relazioni finanziarie tra Stati membri e le loro imprese pubbliche e alla trasparenza finanziaria all'interno di talune imprese; (iii) la disciplina degli aiuti di Stato concessi sotto forma di compensazione degli obblighi di servizio pubblico (comunicazione 2005/C 297/04), che specifica le condizioni alle quali la Commissione può valutare compatibili le rimanenti compensazioni degli obblighi di servizio pubblico non contemplate dalla decisione e che devono pertanto essere notificate.

sia quello concesso mediante risorse statali, quindi da enti pubblici o privati designati o istituiti dagli Stati¹³.

Pertanto, alla luce di quanto fin qui illustrato, una misura potrà essere qualificata come “*aiuto di Stato*” qualora: sia imputabile allo Stato, comporti un vantaggio per il destinatario, abbia un carattere selettivo, favorendo alcune imprese o produzioni, falsi o minacci di falsare la concorrenza e incida sugli scambi all’interno dell’Unione europea.

*2.1. Le tipologie di aiuti e la procedura di controllo della Commissione UE:
brevissimi cenni*

Preme altresì chiarire che l’art. 107 TFUE individua due tipologie di aiuti: gli aiuti compatibili *de iure* e quelli potenzialmente compatibili. I primi sono tassativi e concernono misure aventi carattere sociale concessi ai singoli consumatori, ovvero aiuti diretti a ovviare i danni arrecati da calamità naturali o eventi eccezionali; mentre la seconda ipotesi riguarda misure rimesse alla valutazione discrezionale della Commissione (quali ad esempio: gli aiuti volti ad agevolare lo sviluppo di specifici settori di attività o a risolvere gravi turbamenti dell’economia di un Paese o a realizzare un progetto di interesse europeo). La disciplina degli aiuti di Stato non sarebbe adeguatamente trattata qualora non venisse presa in considerazione la procedura di controllo effettuata dalla Commissione sugli aiuti ai sensi dell’art. 108 TFUE. Tale disposizione distingue tra aiuti esistenti e aiuti di nuova istituzione, su cui ci soffermeremo.

Nello specifico, sulle misure di nuova istituzione la procedura di controllo svolta dalla Commissione europea segue le seguenti fasi: a. lo Stato notifica alla Commissione un nuovo progetto; b. su tale progetto la Commissione formula osservazioni e fornisce suggerimenti necessari ai fini dello sviluppo e del funzionamento della misura; c. se la Commissione ritiene che non ci sia compatibilità con il mercato interno avvia una procedura di indagine formale, imponendo allo Stato di non erogare l’aiuto in attesa di una decisione definitiva (obbligo del c.d. *stand still*); d. dopo aver invitato lo Stato a presentare le proprie osservazioni, la procedura si conclude con una decisione in cui si dà atto del fatto che il progetto: (i) non costituisce aiuto; (ii) è compatibile con il mercato interno e viene rilasciata la relativa autorizzazione; (iii) è compatibile a condizione che vengano rispettati determinati obblighi; oppure (iv) è incompatibile con il mercato interno.

In altri termini, dall’analisi del regime dei controlli di cui all’art. 108 TFUE si evince che la sopravvivenza o l’istituzione di misure di sostegno all’interno degli Stati membri è possibile solo in presenza di date condizioni e che gli aiuti incompatibili con la disciplina della concorrenza devono essere assoggettati a un sistema obbligatorio di autorizzazione preventiva da parte delle istituzioni competenti.

Occorre ancora precisare che nell’ambito del regime degli aiuti di Stato si applica il principio *de minimis*, per cui gli aiuti di importo poco elevato, che, come tali, non sono in grado di alterare la concorrenza, sono esonerati dall’obbligo della previa notifica. Sul piano normativo, il principio *de quo* trova la sua copertura, al netto di singoli regolamenti relativi a specifici settori, nel Regolamento n. 1998/2006 della Commissione, rimasto in

¹³ In questi termini si sono espressi: Corte di Giustizia UE, sentenza 13 settembre 2017, C-329/15, *Enea*; Corte di Giustizia UE, sentenza 16 maggio 2002, C-482/99, *Francia c. Commissione*; Tribunale UE, sentenza 12 dicembre 1996, T-358/94, *Air France*; Corte di Giustizia UE, sentenza 17 marzo 1993, *Sloman Neptun*; Corte di Giustizia UE, sentenza 21 marzo 1991, C-303/88, *Italia c. Commissione*; Corte di Giustizia UE, sentenza 14 ottobre 1987, C-248/84, *Germania c. Commissione*.

vigore fino al 30 giugno 2006 e poi, in luogo di questo, nel Regolamento n. 1407/2013¹⁴. Recentemente, la Corte di Giustizia, proprio in merito al margine di operatività di simili aiuti, ha chiarito che (i) la disciplina in questione, in quanto diretta a derogare al più generale divieto di aiuti di Stato stabilito dal Trattato, deve essere suscettibile di stretta interpretazione; (ii) il momento entro cui deve essere valutato il c.d. massimale *de minimis* (limite di 200 mila euro di contributi pubblici nell'arco dell'ultimo triennio) deve essere quello (preventivo) della "concessione" del contributo e non quello (successivo) della sua concreta "erogazione", giacché in base all'art. 6 del Regolamento *de quo* "il controllo esercitato dagli Stati membri affinché siano rispettate le norme in materia di cumulo deve avvenire «prima di concedere l'aiuto»"¹⁵. In tale prospettiva, è doveroso altresì segnalare che in forza degli artt. 109 TFUE (ex art. 89 TCE)¹⁶ – secondo cui il Consiglio dell'Unione europea può stabilire le categorie di aiuti che sono esentate dall'obbligo di notifica –, e 108, par. 4, TFUE (ex art. 88 TCE)¹⁷ – per cui la Commissione europea può adottare regolamenti concernenti simili categorie di aiuti di Stato –, il Consiglio dell'Unione europea ha adottato nel 1998 il regolamento n. 994, che autorizzava proprio la Commissione a dichiarare, a determinate condizioni, alcune categorie di misure esentate dal più volte richiamato obbligo di notifica. Sulla base di siffatto regolamento, la Commissione europea ha adottato così il 6 agosto 2008 il regolamento n. 800 (c.d. *General Block Exemption Regulation* - GBER), attraverso il quale ha individuato gli aiuti compatibili con il mercato comune. Tale disciplina, la cui originaria applicazione era prevista sino al 31 dicembre 2013, è stata prorogata (con il successivo regolamento 29 novembre 2013 n. 1224) al 30 giugno 2014. In particolare, attraverso essa, la Commissione ha fatto sì che le misure chiaramente compatibili con il mercato comune venissero approvate nel modo più rapido possibile: in altre parole, rendendo possibile l'approvazione automatica di intere categorie di aiuti, senza bisogno della previa notifica, e riducendo fortemente le formalità burocratiche per Commissione, Stati e beneficiari, gli Stati membri sono stati posti nelle condizioni di concedere aiuti in tempi brevissimi. Successivamente, la Commissione ha adottato il regolamento 7 giugno 2014 n. 651, con il quale ha invece abrogato, con decorrenza dal 1° luglio 2014, il regolamento n. 800/2008. Più nel dettaglio, il nuovo regolamento, oltre a indicare gli aiuti compatibili con il mercato interno, ha l'obiettivo di consentire (per il periodo 2014-2020)

¹⁴ Sugli aiuti di importanza minore, c.d. "de minimis", occorre altresì segnalare il Regolamento UE n. 360/2012 della Commissione europea, relativo all'applicazione degli artt. 107 e 108 TFUE agli aiuti concessi ad operatori che forniscono servizi di interesse economico generale, che individua in 500 mila euro nell'arco di tre esercizi finanziari la soglia massima del c.d. *de minimis*. Tale soglia, tuttavia, è stata spesso "derogata" dalla stessa Commissione europea, la quale, in diverse occasioni (Decisioni C/2014/2626/2 *United Kingdom – Isles of Scilly Air Links*; C/2015/2793, *Germany – Stadtische Projektgesellschaft*; C/2015/2795, *Netherlands – Investment aid for Lauwersoog port*) ha ritenuto le misure di sostegno superiori a tale limite, in quanto prive di un incisivo impatto transfrontaliero (trattandosi di aiuti pressoché locali) comunque inidonee a incidere sugli scambi tra Stati membri e/o falsare o minacciare di falsare la concorrenza. Per un maggior approfondimento critico si veda D. DIVERIO, *L'applicazione della disciplina degli aiuti di Stato ai servizi di interesse economico generale*, cit., p. 70 ss.

¹⁵ Corte di Giustizia UE, sentenza 28 ottobre 2020, C-608/19, *INAIL c. Zennaro*.

¹⁶ Art. 109, Trattato sul Funzionamento dell'Unione Europea: "Il Consiglio, su proposta della Commissione e previa consultazione del Parlamento europeo, può stabilire tutti i regolamenti utili ai fini dell'applicazione degli articoli 107 e 108 e fissare in particolare le condizioni per l'applicazione dell'articolo 108, paragrafo 3, nonché le categorie di aiuti che sono dispensate da tale procedura".

¹⁷ Art. 108, par. 4, Trattato sul Funzionamento dell'Unione Europea: "La Commissione può adottare regolamenti concernenti le categorie di aiuti di Stato per le quali il Consiglio ha stabilito, conformemente all'articolo 109, che possono essere dispensate dalla procedura di cui al paragrafo 3 del presente articolo".

una maggiore semplificazione della materia e una migliore definizione delle priorità delle attività di applicazione delle norme in materia di aiuti di Stato, nonché quello di promuovere una maggiore trasparenza, una valutazione e un controllo effettivi del rispetto delle norme sugli aiuti di Stato, tanto a livello nazionale quanto a livello eurounitario. La disciplina *de qua*, la cui operatività è stata prorogata sino al 31 dicembre 2020, è tutt'oggi vigente e lo sarà quanto meno fino al 2023, avendo la Commissione espressamente affermato l'applicabilità sino a tale data del *Regolamento Generale di Esenzione per Categoria* (GBER), del *Regolamento De minimis*, nonché degli *Orientamenti sugli aiuti di Stato per il salvataggio e la ristrutturazione di imprese non finanziarie in difficoltà*.

Pertanto, alla luce di quanto illustrato, è evidente che, al di là degli aiuti *de minimis* e delle misure specificamente esentate, sussiste un generale obbligo di notifica preliminare¹⁸ alla Commissione di tutti i progetti diretti a istituire o modificare aiuti già esistenti e, quindi, un generale divieto di erogare aiuti che non siano stati dichiarati preventivamente compatibili con il mercato comune.

2.2. I principi rilevanti in tema di aiuti di Stato

Nella cennata disciplina in tema di aiuti di Stato è opportuno infine prendere in debita considerazione i principi cardine dell'intero sistema concorrenziale.

A tal proposito si richiama, in primo luogo, il principio della *compensatory justification*¹⁹ o anche detto della contropartita, per il quale, parlando di aiuti di Stato, è necessario considerare come gli stessi possano – sicuramente – ostacolare la costruzione del mercato interno e incidere sensibilmente sulla concorrenza, ma anche come essi possano favorire la crescita economica, lo sviluppo e il miglioramento delle condizioni sociali. È doveroso che gli aiuti non siano utilizzati come strumenti di protezione per gli operatori nazionali, dato che la compatibilità di un eventuale aiuto sussiste solo nel caso in cui non comprometta o non indebolisca l'unità del mercato interno. In altre parole, secondo il principio della contropartita, il grado di distorsione della concorrenza che ogni misura determina deve essere analizzato nell'ambito dell'Unione europea e deve essere proporzionale all'importanza dell'obiettivo perseguito²⁰. Pertanto, in forza di tale principio la misura per essere compatibile con il regime concorrenziale deve rispondere all'interesse dell'Unione, ossia deve essere in grado di contribuire alla realizzazione delle politiche comunitarie²¹. Tale principio trova concretezza nell'art. 106, par. 2, TFUE, che consente di derogare alle regole concorrenziali nel caso in cui la loro applicazione nei confronti di imprese chiamate a fornire servizi di interesse generale determini un ostacolo

¹⁸ Sull'obbligo di notifica alla Commissione UE si veda Corte di Giustizia UE, sentenza 8 dicembre 2011, C-81/10 P, in *Riv. it. dir. pubbl. comunitario*, 2011, p. 1545, secondo cui: "L'obbligo di notifica costituisce uno degli elementi fondamentali nel sistema di controllo istituito dal trattato nel settore degli aiuti di stato. ... tenuto conto del carattere imperativo del controllo sugli aiuti di stato svolto dalla commissione, le imprese beneficiarie di un aiuto possono, in linea di principio fare legittimo affidamento sulla regolarità dell'aiuto solamente qualora quest'ultimo sia stato concesso nel rispetto della procedura prevista dall'art. 88 Ce e un operatore economico diligente deve di norma essere in grado di accertarsi che tale procedura sia stata rispettata; in particolare, quando un aiuto è stato versato senza previa notifica alla commissione, ed è pertanto illegittimo in forza dell'art. 88 n. 3, Ce, il beneficiario dell'aiuto non può riporre, a quel punto nessun legittimo affidamento sulla regolarità della concessione dello stesso".

¹⁹ Corte di Giustizia UE, sentenza 17 settembre 1980, C-730/79, *Philip Morris c. Commissione*.

²⁰ S. BOSCO, *Gli aiuti di Stato nella normativa comunitaria e nella recente giurisprudenza della Corte di Cassazione*, in *Dir. comun. scambi intern.* 2001, p. 586; A. BRANCASI, *La tutela della concorrenza*, cit., p. 238 ss.

²¹ T. BALLARINO, L. BELLODI, *Gli aiuti di Stato nel diritto comunitario*, Napoli, 1997, p. 189 ss.; M. ORLANDI, *Gli aiuti di Stato nel diritto comunitario*, Napoli, 1995, p. 208 ss.

all'adempimento degli obblighi a esse affidate. In altre parole, non viene qualificato come "aiuto di Stato" la compensazione finanziaria offerta dall'autorità statale a un operatore che fornisca servizi di interesse generale, qualora siffatta misura soddisfi – cumulativamente – i quattro criteri elaborati in via pretoria dalla Corte di Giustizia²², ossia: (i) deve trattarsi di un operatore effettivamente destinatario di obblighi di servizio pubblico definiti in modo chiaro e puntuale; (ii) devono essere individuati in modo previo, trasparente e obiettivo i parametri attraverso cui calcolare la compensazione economica; (iii) la compensazione finanziaria deve essere (esclusivamente) funzionale a coprire, in tutto o in parte, i costi determinati dall'adempimento degli obblighi di servizio pubblico (sebbene sia ammesso un margine di utile ragionevole per l'adempimento dei suddetti obblighi)²³; (iv) se la scelta del soggetto incaricato del servizio pubblico non avviene tramite una procedura a evidenza pubblica, il *quantum* della compensazione deve essere determinato guardando ai costi sopportati da un'impresa media, gestita in modo efficiente e in condizioni da poter adempiere ai richiesti obblighi di gestione del servizio pubblico²⁴.

²² Corte di Giustizia UE, sentenza 44 luglio 2003, C-280/00, *Altmark*. In dottrina, sul tema: C. AGNELLO, *La modernizzazione degli aiuti di Stato a favore dei servizi di interesse economico generale: strumenti, competenze e tutele*, in *Contr. Impr. Eur.*, 2015, p. 681 ss.; L. BARRA CARACCIOLLO, V. POLI, *Imperialismo mercantilista e violazioni del trattato Ue*, in *Foro it.*, 2012, V, p. 347; G. CARULLO, *Aiuti di Stato: la modernizzazione del ruolo dello Stato finanziatore quale motore di sviluppo dei servizi di interesse economico generale*, in *Conc. Merc.*, 2015, p. 5 ss.; D. DIVERIO, *L'applicazione della disciplina degli aiuti di Stato ai servizi di interesse economico generale*, cit., p. 58 ss.; D. GALLO, *I servizi di interesse economico generale. Stato, mercato e welfare nel diritto dell'Unione europea*, Milano, 2010; A. GARDELLA, *Articolo 106 TFUE*, in A. TIZZANO (a cura di), *Trattati dell'Unione europea*, Milano, 2014, p. 1117-1141; F. FRACCHIA, *I servizi pubblici e la retorica della concorrenza*, in *Foro it.*, 2011, V, p. 106; C. MORO, *Aiuti di Stato e trasporto aereo: alcune precisazioni alla luce di tre recenti sentenze del Tribunale sul caso degli aeroporti sardi*, in *Rivista Eurojus*, n. 3, 2020, p. 150 ss.

²³ Rispetto al terzo (e al quarto requisito) occorre ricordare che il Tribunale dell'Unione Europea, sentenza 12 febbraio 2008, T-289/03, ha stabilito che essi non vietano al legislatore un certo margine di discrezionalità, ammettendo che un finanziamento possa non essere collegato direttamente con la prestazione.

²⁴ In giurisprudenza si vedano ancora: Corte di Giustizia UE, sentenza 2 settembre 2010, C-399/08, in *Raccolta*, 2010, I, p. 7831, secondo cui: "Sono considerati aiuti di stato, purché siano soddisfatte le altre condizioni previste dall'art. 87 n. 1 Ce, gli interventi che, sotto qualsiasi forma, sono atti a favorire direttamente o indirettamente alcune imprese o che devono ritenersi un vantaggio economico che l'impresa beneficiaria non avrebbe ottenuto in condizioni normali di mercato; in tale contesto, nei confronti delle imprese incaricate di un servizio di interesse economico generale, nei limiti in cui un intervento statale debba essere considerato come una compensazione diretta a rappresentare la contropartita delle prestazioni effettuate dalle imprese beneficiarie per assolvere obblighi di servizio pubblico, di modo che tali imprese non traggono, in realtà, un vantaggio finanziario e il suddetto intervento non ha quindi l'effetto di collocare tali imprese in una posizione concorrenziale più favorevole rispetto alle imprese concorrenti, tale intervento non ricade nell'ambito di applicazione dell'art. 87 n. 1 Ce; tuttavia, affinché, in un caso concreto, una compensazione possa non essere qualificata aiuto di stato, devono ricorrere determinati presupposti, enunciati nella sent. 24 luglio 2003, causa C-280/00, *Altmark*; in particolare, la compensazione non può eccedere quanto necessario per coprire interamente o in parte i costi originati dall'adempimento degli obblighi di servizio pubblico, tenendo conto degli introiti corrispondenti nonché di un margine di utile ragionevole per l'adempimento di questi obblighi; ne consegue che, quando la commissione deve esaminare la validità di un sistema di finanziamento di un servizio di interesse economico generale sotto il profilo dell'art. 87 Ce, essa è specificamente tenuta a verificare se detto presupposto sia soddisfatto; la commissione è tenuta pertanto ad esaminare le prove che possono rivelarsi pertinenti nel contesto dell'indagine relativa all'esistenza di un «vantaggio» ai sensi dell'art. 87 n. 1 Ce che le parti del procedimento amministrativo le presentano; la commissione potrebbe ricorrere all'utilizzo di un metodo diverso da quello che discende dall'applicazione dei criteri sviluppati nella sentenza *Altmark*, nel caso in cui le sia impedito, per ragioni oggettive, di procedere all'esame delle informazioni fornite dalle parti; nel caso di trasferimento di risorse di stato a un'impresa incaricata di un servizio di interesse

Parimenti rilevante è il principio della trasparenza: in forza di esso, occorre che siano valutate in concreto la natura e la portata delle misure, in relazione alla relativa forma, all'obiettivo che mirano a perseguire e ai mezzi impiegati per raggiungerlo. In quest'ottica, come visto, si pone l'obbligo di notificare gli aiuti alla Commissione, cosicché abbia una visione chiara ed esaustiva e una conoscenza effettiva degli aiuti posti in essere dagli Stati membri e, conseguentemente, del relativo impatto sul mercato.

Merita infine segnalare la centralità del principio del legittimo affidamento dei terzi che, in uno con il principio della certezza del diritto, consente (addirittura) di affermare la legittimità dell'affidamento ingenerato nel soggetto destinatario di un aiuto illegittimo qualora la misura siffatta continui a essere erogata per oltre dieci anni²⁵. Inoltre, siffatto principio (così come il decorso del termine entro cui la Commissione è tenuta a recuperare l'aiuto o ancora l'impossibilità di recuperare la misura di sostegno concessa) costituisce uno dei casi in cui la Commissione non procede a recuperare l'aiuto (illegittimamente concesso e) incompatibile con il diritto UE²⁶. Affinché, però, il beneficiario dell'aiuto possa invocare tale principio è necessario che il medesimo operatore abbia accertato che tale misura sia stata erogata in osservanza dell'obbligo di previa notifica e di *stand still*²⁷. Analizzata la disciplina e i principi che governano la complessa tematica degli aiuti di Stato, è opportuno ora affrontare quelle pronunce che offrono l'occasione di comprendere meglio i limiti di operatività e le problematiche connesse alla suddetta disciplina.

3. Sugli aiuti concessi alle compagnie aeree dalla l.r. Sardegna n. 10/2010

3.1. Il caso

La vicenda trae origine dalla decisione della Commissione, per la quale il regime di sostegno istituito in Italia dalla Regione autonoma della Sardegna, ai fini dello sviluppo del trasporto aereo, costituiva un aiuto di Stato concesso non alle società di gestione dei principali aeroporti sardi (Alghero, Cagliari-Elmas e Olbia), ma alle compagnie aeree interessate.

Il regime di sostegno era previsto dalla legge regionale n. 10/2010 (recante “*Misure per lo sviluppo del trasporto aereo*”, BUR 16 luglio 2010, n. 12) – notificata dall'Italia alla

economico generale, la commissione non può presumere che tali trasferimenti costituiscano un vantaggio ai sensi dell'art. 87 n. 1 Ce, qualora essa ometta di esaminare, da un lato, se l'importo complessivo dei trasferimenti ecceda l'ammontare totale dei costi aggiuntivi sostenuti dall'impresa beneficiaria e, dall'altro, se quest'ultima non abbia registrato altri costi aggiuntivi netti, connessi allo svolgimento di un servizio di interesse economico generale per i quali possa legittimamente pretendere una compensazione con la totalità dei trasferimenti, alle condizioni previste dalla sentenza Altmark”; Tribunale Unione europea, 1 luglio 2010, n. 568/08 e 573/08, in Raccolta, 2010, II, 3397, secondo cui “La quarta condizione stabilita dalla sentenza «Altmark», relativa all'analisi dei costi rispetto ad un'impresa media, gestita in modo efficiente ed adeguatamente attrezzata, che va applicata per stabilire, nell'ipotesi in cui la scelta dell'impresa da incaricare dell'adempimento di obblighi di servizio pubblico non venga effettuata nell'ambito di una procedura di appalto pubblico, il livello della compensazione necessaria e, quindi, evidenziare l'esistenza di un eventuale aiuto di stato non viene in considerazione nella valutazione della compatibilità delle misure di aiuto in forza dell'art. 86, par. 2, Ce”.

²⁵ Tribunale UE, sentenza 13 settembre 1995, T-44/93, T-486/93; Corte di Cassazione, sentenza 19 febbraio 2019 n. 4861.

²⁶ Giova chiarire che un aiuto illegittimamente concesso non necessariamente costituisce un aiuto incompatibile con il diritto UE. In altre parole, è illegittimamente concesso l'aiuto che sia erogato in violazione dell'obbligo di notifica o di *stand still*, mentre è incompatibile quell'aiuto che soddisfi i requisiti di cui all'art. 107 TFUE. Sul tema sia consentito rinviare a C. MORO, *Aiuti di Stato e trasporto aereo*, cit. p. 166.

²⁷ Si veda sul tema la Comunicazione della Commissione sul recupero degli aiuti di Stato illegali e incompatibili (GUUE C-247/2019)

Commissione europea ai sensi dell'art. 108, par. 3, TFUE²⁸ –, che, unitamente alle misure attuative adottate dalla giunta regionale²⁹, autorizzava il finanziamento degli aeroporti della Sardegna mediante la destagionalizzazione dei collegamenti aerei con l'isola³⁰.

Invero, la suddetta legge e le relative misure attuative³¹ prevedevano la conclusione di accordi commerciali tra le società di gestione aeroportuale e le compagnie aeree allo scopo di migliorare il collegamento con la Sardegna e di garantirne la promozione come destinazione turistica, prevedendo altresì le condizioni e le modalità di rimborso da parte della Regione alle società di gestione degli aeroporti delle somme da queste versate alle compagnie aeree in forza di tali accordi.

Come anticipato, la suddetta legge veniva notificata il 30 novembre 2011 alla Commissione.

La Commissione, con lettera del 23 gennaio 2013, informava l'Italia della sua decisione di avviare in relazione al regime notificato il procedimento di indagine formale di cui all'art. 108, par. 2, TFUE³².

²⁸ Art. 108, par. 3, Trattato sul Funzionamento dell'Unione Europea: *“Alla Commissione sono comunicati, in tempo utile perché presenti le sue osservazioni, i progetti diretti a istituire o modificare aiuti. Se ritiene che un progetto non sia compatibile con il mercato interno a norma dell'articolo 107, la Commissione inizia senza indugio la procedura prevista dal paragrafo precedente. Lo Stato membro interessato non può dare esecuzione alle misure progettate prima che tale procedura abbia condotto a una decisione finale”*.

²⁹ Si tratta nello specifico delle delibere n. 29/36, 43/37, 52/117.

³⁰ L'art. 3, l.r. n. 10 del 2010 stabilisce che: *“1. È autorizzata la spesa di euro 19 700 000 per l'anno 2010 e di euro 24 500 000 per ciascuno degli anni dal 2011 al 2013 per il finanziamento degli aeroporti isolani per il potenziamento e lo sviluppo del trasporto aereo, quale servizio di interesse economico generale, anche attraverso la destagionalizzazione dei collegamenti aerei, ai sensi degli orientamenti comunitari, contenuti nella comunicazione della Commissione 2005/C 312/01 concernenti il finanziamento degli aeroporti e gli aiuti pubblici di avviamento concessi alle compagnie aeree operanti su aeroporti regionali. 2. Con deliberazione della giunta regionale, da adottarsi su proposta dell'Assessore regionale dei trasporti, d'intesa con gli Assessori della programmazione, bilancio, credito e assetto del territorio, del turismo artigianato e commercio, dell'agricoltura e riforma agro-pastorale e della pubblica istruzione, beni culturali, informazione, spettacolo e sport, sono definiti i criteri, la natura e la durata dell'offerta di trasporto e le direttive per l'elaborazione dei programmi di attività da parte delle società di gestione aeroportuale, che tengano conto degli interventi relativi alla continuità territoriale di cui all'articolo 2. 3. La delibera di cui al comma 2 e i programmi di attività, anche quelli già definiti dalle società di gestione aeroportuale alla data di entrata in vigore della presente legge accompagnati dagli atti e dai relativi contratti, sono finanziati se elaborati in coerenza con i criteri, la natura, la durata dell'offerta di trasporto e le direttive di cui al comma 2 e sono sottoposti al preventivo parere vincolante della competente Commissione consiliare”*.

³¹ Tali atti di esecuzione definivano tre tipi di attività per i quali le società di gestione aeroportuale potevano ricevere una compensazione da parte della Regione autonoma per gli anni dal 2010 al 2013, quali: l'aumento del traffico aereo per compagnia aerea; la promozione della Sardegna come destinazione turistica da parte delle compagnie aeree; altre attività promozionali affidate dalle società di gestione aeroportuale a fornitori terzi di servizi diversi dalle compagnie aeree per conto della Regione.

Art. 108, par. 2, Trattato sul Funzionamento dell'Unione Europea: *“2. Qualora la Commissione, dopo aver intimato agli interessati di presentare le loro osservazioni, constati che un aiuto concesso da uno Stato, o mediante fondi statali, non è compatibile con il mercato interno a norma dell'articolo 107, oppure che tale aiuto è attuato in modo abusivo, decide che lo Stato interessato deve sopprimerlo o modificarlo nel termine da essa fissato. Qualora lo Stato in causa non si conformi a tale decisione entro il termine stabilito, la Commissione o qualsiasi altro Stato interessato può adire direttamente la Corte di giustizia dell'Unione europea, in deroga agli articoli 258 e 259. A richiesta di uno Stato membro, il Consiglio, deliberando all'unanimità, può decidere che un aiuto, istituito o da istituirsi da parte di questo Stato, deve considerarsi compatibile con il mercato interno, in deroga alle disposizioni dell'articolo 107 o ai regolamenti di cui all'articolo 109, quando circostanze eccezionali giustificano tale decisione. Qualora la Commissione abbia iniziato, nei riguardi di tale aiuto, la procedura prevista dal presente paragrafo, primo comma, la richiesta dello Stato interessato rivolta al Consiglio avrà per effetto di sospendere tale*

Il 30 maggio 2013, la Commissione invitava le parti interessate a presentare osservazioni sul suddetto regime di aiuti. Le autorità italiane e alcune delle parti interessate, comprese le società di gestione degli aeroporti in questione, presentavano osservazioni scritte. Con lettera del 24 febbraio, la Commissione informava le parti coinvolte dell'adozione di una comunicazione rubricata "*Orientamenti sugli aiuti di Stato agli aeroporti e alle compagnie aeree*" e del fatto che i medesimi orientamenti sarebbero stati applicati al caso di specie dal momento della loro pubblicazione nella Gazzetta ufficiale. Il 15 aprile 2014, veniva pubblicata nella Gazzetta ufficiale una comunicazione in cui si invitavano gli Stati membri e le parti interessate a presentare osservazioni sull'applicazione degli orientamenti del 2014 alla fattispecie *de qua*.

Si giungeva così al 29 luglio 2016, quando la Commissione adottava la già richiamata decisione oggetto di contestazione, secondo la quale: "...2. *Il regime istituito dall'Italia in virtù della legge [n.] 10/2010 configura un aiuto di Stato ai sensi dell'articolo 107, paragrafo 1, del trattato, a favore di Ryanair.AMS, [di] easyJet, [di] Air Berlin, [di] Meridiana, [di] Alitalia, [di] Air Italy, [della ricorrente], [di] Wizzair, [di] Norwegian, [di] JET2.COM, [di] Niki, [di] Tourparade, [di] Germanwings, [di] Air Baltic e [di] Vueling, nella misura in cui si riferisce alle attività di tali compagnie aeree presso gli aeroporti di Cagliari-Elmas e Olbia. 3. L'Italia ha dato esecuzione all'aiuto di Stato di cui al paragrafo 2 in violazione dell'articolo 108, paragrafo 3, [TFUE]. 4. L'aiuto di Stato di cui al paragrafo 2 è incompatibile con il mercato interno. Articolo 2 - 1. L'Italia procede al recupero dell'aiuto di Stato di cui all'articolo 1, paragrafo 2, presso i beneficiari ...*".

Tale decisione veniva impugnata dalle compagnie aeree interessate dinanzi al Tribunale dell'Unione europea³³.

3.2. Il giudizio dinanzi al Tribunale UE (I sezione ampliata): sentenze 13 maggio 2020 cause T-607/17, T-716/17 e T-8/18

Il giudice europeo, nel rigettare i ricorsi promossi dalle compagnie aeree e nell'escludere quindi l'illegittimità della decisione assunta dalla Commissione UE, ha immediatamente confermato che i pagamenti effettuati dalle società di gestione aeroportuale alle compagnie aeree, in forza degli accordi tra le medesime stipulati, rappresentavano una mobilitazione di risorse statali, in quanto i fondi versati dalla Regione alle società di gestione aeroportuale erano stati utilizzati proprio per effettuare i pagamenti in questione.

In particolare, il Tribunale, nell'analizzare le modalità attraverso cui la Regione aveva rimborsato i pagamenti che le società di gestione avevano effettuato in favore delle compagnie aeree, ha rilevato l'esistenza di un meccanismo di controllo che subordinava il rimborso dei fondi impegnati alla presentazione di relazioni contabili e di documenti giustificativi comprovanti la conformità degli accordi suddetti – in forza dei quali i suddetti pagamenti erano stati effettuati – agli obiettivi perseguiti dalla legge regionale, nonché la loro corretta esecuzione, concludendo pertanto nel senso che il divieto degli aiuti di Stato poteva applicarsi ai pagamenti *de quibus*.

procedura fino a quando il Consiglio non si sia pronunciato al riguardo. Tuttavia, se il Consiglio non si è pronunciato entro tre mesi dalla data della richiesta, la Commissione delibera".

³³ Il Tribunale dell'Unione europea con le sentenze 13 maggio 2020, T-607/17, T-716/17 e T-8/18 ha respinto i ricorsi proposti contro la decisione della Commissione europea del 29 luglio 2016 che aveva dichiarato incompatibile con il mercato interno l'aiuto concesso dall'Italia a favore di varie compagnie aeree (EasyJet, Volotea e Germanwings) serventi la Regione Sardegna, e aveva disposto l'ordine di recupero del citato aiuto presso le medesime compagnie aeree.

Inoltre, il giudice europeo ha evidenziato come i pagamenti effettuati dalle società di gestione aeroportuale alle compagnie aeree dovessero essere imputati alla Regione, in quanto il livello di controllo esercitato dalla medesima sulla concessione dei fondi alle compagnie aeree dimostrava il suo coinvolgimento nello stanziamento dei fondi.

Il Tribunale, in altri termini, ha approvato la decisione della Commissione di ritenere che le società di gestione aeroportuale potessero essere considerate “*intermediari*” tra la Regione e le compagnie aeree, poiché avevano trasferito a queste ultime l’integralità dei fondi ricevuti dalla Regione e avevano quindi agito conformemente alle istruzioni ricevute dalla Regione mediante i programmi di attività da essa approvati, precisando a tal proposito che l’assenza di identificazione formale delle compagnie aeree come beneficiari finali e reali dell’aiuto controverso di cui alla legge n. 10/2010 – la quale invece indicava le società di gestione aeroportuale come beneficiari – non ostacolava in alcun modo la qualificazione del meccanismo come “*regime di aiuti*”, visti gli elementi raccolti ed esaminati dalla Commissione comprovanti il suddetto meccanismo.

In secondo luogo, il Tribunale ha respinto le censure delle compagnie aeree relative all’assenza di distorsione di concorrenza e di effetti sugli scambi tra gli Stati membri. Nello specifico, nella causa T-716/17 instaurata da Germanwings, ha escluso che la compagnia aerea potesse utilmente invocare l’importo limitato del pagamento di cui essa ha beneficiato da parte della società di gestione aeroportuale di Cagliari-Elmas. Rispetto alla censura secondo cui la Commissione avrebbe dovuto verificare se il pagamento controverso costituisse un aiuto *de minimis*, il Tribunale ha ricordato che, nell’ambito dell’esame di un regime di aiuti, la Commissione può limitarsi a esaminare le caratteristiche del regime in questione, senza essere tenuta a effettuare un’analisi dell’aiuto concesso in ogni singolo caso sulla base di un simile regime, spettando alle autorità nazionali di verificare la situazione individuale di ciascuna impresa sottoposta a un’operazione di recupero. Il giudice europeo ha da ciò concluso che la Commissione non era tenuta a esaminare l’eventuale carattere *de minimis* del pagamento controverso.

Sempre rispetto alla configurabilità di un aiuto *de minimis*, nella causa T-607/17 promossa da Volotea, il Tribunale ha condiviso la scelta della Commissione di non applicare il regolamento n. 360/2012, relativo all’applicazione degli articoli 107 e 108 TFUE agli aiuti di importanza minore («*de minimis*») concessi ad imprese che forniscono servizi di interesse economico generale, in quanto, nella specie, la compagnia aerea non aveva in alcun modo dimostrato l’esistenza di obblighi di servizio pubblico chiaramente definiti nell’ambito di ciascuna delle rotte aeree per le quali essa aveva beneficiato di un finanziamento in forza delle misure controverse.

In conclusione, il Tribunale ha dichiarato, nelle cause T-8/18³⁴ e T-607/17, che la Commissione non aveva disatteso il principio del legittimo affidamento disponendo il recupero degli importi percepiti dalle compagnie aeree, giacché (i) quest’ultime non potevano nutrire alcun legittimo affidamento su un aiuto illegale, essendo esso stato eseguito senza attendere che la Commissione si fosse pronunciata sulle misure che le erano state notificate (in violazione dell’obbligo di *stand still*), (ii) non potevano nutrirlo neppure invocando la natura commerciale dei loro rapporti contrattuali con le società di gestione aeroportuale, in quanto ormai erano noti i meccanismi di finanziamento previsti dalla legge regionale mediante la relativa pubblicazione ufficiale e, quindi, l’origine statale dei fondi in questione.

³⁴ Ricorso promosso da EasyJet Airline.

4. Sugli aiuti concessi a un operatore economico (attivo nel settore della produzione e della vendita di calcestruzzi) dalla l. r. Sardegna n. 28/1984 smi

4.1 Il caso

La l.r. Sardegna n. 28/1984, al fine di “*favorire l’occupazione con l’inserimento in attività produttive in particolare dei giovani, delle donne e delle categorie svantaggiate, anche attraverso l’adozione di misure straordinarie*”, prevedeva speciali provvidenze per determinate categorie di soggetti.

A seguito dell’entrata in vigore della suddetta legge, un’impresa (operante nel settore della produzione e della vendita di calcestruzzi) constatava che la registrata riduzione della clientela e del fatturato era dovuta all’ingresso nel mercato, nel medesimo ambito territoriale, di una nuova impresa che aveva praticato prezzi molto più bassi di quelli di mercato, proprio perché beneficiaria delle provvidenze pubbliche previste dalla normativa *de qua*.

4.2. Il giudizio dinanzi agli organi di giustizia amministrativa: sentenze Tar Sardegna, sez. I, 14 marzo 2009, n. 306 e Consiglio di Stato, sez. V, 15 luglio 2019, n. 4962

L’operatore economico leso lamentava quindi che i benefici riconosciuti alla nuova concorrente avrebbero costituito aiuti di Stato vietati *ex art.* 107 e 108 TFUE e che, in quanto incompatibili con il mercato comune, avrebbero dovuto essere assoggettati al sistema obbligatorio di autorizzazione preventiva da parte della Commissione.

Nella specie, tuttavia, tale autorizzazione era mancata in quanto la Regione non aveva notificato alla Commissione né la legge in questione né il relativo provvedimento attuativo. Per tali ragioni, l’impresa pregiudicata nel proprio volume d’affari adiva il tribunale amministrativo regionale, chiedendo l’annullamento del provvedimento di concessione delle agevolazioni. Nelle more del giudizio, veniva emanata la l.r. 24 gennaio 2002, n. 1 – notificata alla Commissione – la quale prevedeva benefici analoghi a quelli precedentemente individuati dalla l.r. 28/1984 con una specifica disposizione riguardante l’efficacia di quelli già assegnati proprio in forza della richiamata legge (in particolare, stabiliva all’art. 12, co. 2 che “*le domande pervenute ai sensi della legge regionale n. 28 del 1984, entro il 31 dicembre 1999, nei settori di cui all’art. 1 della presente legge, e istruite sono liquidate secondo le modalità previste dalla legge stessa*”).

Il g.a. di primo grado accoglieva il ricorso e annullava il provvedimento impugnato, affermando che “*seppure detto provvedimento potesse in astratto rientrare nell’ambito di applicazione del citato art. 12 della l.r. n. 1 del 2002 e sebbene quest’ultima fosse stata successivamente notificata alla Commissione ... a detti elementi non potesse attribuirsi rilievo dirimente al fine di escludere l’illegittimità dell’atto impugnato: questa non poteva essere sanata, con effetto retroattivo, da un eventuale successiva decisione della Commissione che avesse dichiarato tale regime di aiuto compatibile con il diritto comunitario*”. Avverso tale pronuncia proponeva appello la Regione.

La V sezione del Consiglio di Stato adita in sede d’appello, dopo aver ripercorso la normativa eurounitaria in tema di aiuti di Stato e dichiarato la non contestabilità della

³⁵ A tal proposito affermava che sussistevano i “*requisiti indicati dalle norme comunitarie (vale a dire l’origine statale dell’aiuto, l’esistenza di un vantaggio a favore di una specifica impresa o di una determinata produzione, l’esistenza di un impatto sulla concorrenza e l’idoneità ad incidere sugli scambi tra gli Stati membri)*”.

qualificazione dei benefici in questione in termini di aiuto di Stato³⁵ affermava come spettasse ai giudici nazionali *“assicurare l’efficace applicazione della disciplina a tutela dei diritti dei terzi ..., accertando se le misure progettate costituiscono un aiuto di Stato, se si tratti di aiuto nuovo o già esistente, se tale aiuto sia stato notificato alla Commissione, ed adottando poi i necessari rimedi che vanno dalla disapplicazione o incostituzionalità delle norme interne contrastanti con il divieto all’annullamento degli atti legislativi o amministrativi rilevanti alla condanna alla restituzione alle somme erogate, previa adozione delle opportune misure cautelari (quali la sospensione delle misure controverse)”*.

Concludeva, quindi, con il rigetto dell’appello e la conferma della sentenza del giudice di prime cure, evidenziando che *“la valutazione di compatibilità espressa a sanatoria in un periodo successivo ... può comportare effetti nei rapporti tra lo Stato e la Comunità europea, la quale eventualmente può rinunciare alla comminatoria di ulteriori sanzioni nei confronti dello Stato inadempiente, ma non vale a sanare, con effetto retroattivo ex tunc, l’illegittimità del beneficio attribuito in base ad una normativa e ad atti non preventivamente notificati alla Commissione”, dovendo essere necessariamente letta “in chiave antielusiva dei richiamati principi comunitari, in quanto una diversa opzione non costituirebbe adeguato e serio deterrente alla violazione da parte degli Stati membri del divieto disposto dalle citate norme eurounitarie, le quali risulterebbero in tal modo private di efficacia”*.

A ciò aggiungeva altresì che la decisione della Commissione europea che accerti la compatibilità di un aiuto con il mercato comune *“ha natura e carattere costitutivo e viene emessa all’esito di una valutazione ampiamente discrezionale”*³⁶. Pertanto, non può essere revocato in dubbio il fatto che *“l’illegittimità di un aiuto e delle misure di attuazione di esso per violazione degli obblighi di notifica preventiva e sospensione non può, in nessun caso, essere sanata con effetto retroattivo ex tunc da un’eventuale successiva decisione della Commissione che dichiari tale atto compatibile con il diritto comunitario”*.

5. Conclusioni

Le pronunce passate in rassegna (relative a un’ipotesi di aiuto di nuova istituzione rappresentato da un intervento normativo adottato a livello regionale) offrono l’occasione per evidenziare che la normativa eurounitaria, nel prescrivere il divieto di aiuti di Stato, al di là delle specifiche deroghe dalla medesima prevista, non può essere elusa, stante la sua primaria rilevanza nella tutela della concorrenza:

- tramite una richiesta di autorizzazione (postuma) alla Commissione di un progetto recante forme di aiuti di Stato che espliciti i suoi effetti retroattivamente, allo scopo di dare copertura ad aiuti incompatibili, non autorizzati e già erogati (Cons. St., sez. V, 15 luglio 2019, n. 4962),

³⁶ Corte di Giustizia UE, sentenza 21 novembre 1991, C-354/90, *FNCE c. Stato francese*; Corte di Giustizia UE, sentenza 5 ottobre 2006, C-368/04, *Transalpine Olletung in Osterreich GmbH e altri c. Finanzlandesdirektion fur Tirol e altri*; Corte di Giustizia UE, sentenza 12 febbraio 2008 C-199/06, *Centre d’exportation du livre francais e Ministre de la Culture et de la communication c. Societe internationale de diffusion et d’edition*. Sulla natura discrezionale della valutazione compiuta dalla Commissione, si veda C. PINOTTI, *Gli aiuti di Stato alle imprese nel diritto comunitario della concorrenza*, Padova, 2000, p. 117 ss., secondo cui tale discrezionalità consisterebbe in *“una operazione di bilanciamento tra effetti negativi derivanti dalla concessione degli aiuti ed eventuali effetti positivi, derivanti dall’aiuto stesso in relazione ad interessi particolari (locali o di settore economico) rilevanti per la comunità”*, assimilando quasi siffatta discrezionalità a quella di natura tecnica che connota l’azione amministrativa.

- mediante il ricorso a soggetti intermediari, quali formali beneficiari dell'aiuto, quando nella sostanza, è comprovato che la misura agevolativa è destinata a favorire determinate imprese operanti in specifici settori del mercato (Tribunale UE 13 maggio 2020, in T-607/17, T-716/17 e T-8/18).

Più nello specifico, merita evidenziare che la sentenza Cons. St., V, n. 4962/2019 apre un ulteriore spunto di riflessione su un fondamentale profilo: la funzione strategica di *public enforcement*³⁷ riconosciuta ai giudici nazionali nell'ambito della disciplina degli aiuti di Stato. A tal proposito si segnala infatti che la pronuncia nel ricordare come il giudice nazionale debba assicurare l'efficace applicazione della disciplina *de qua*, ne evidenzia la posizione determinante, in quanto questi (*i*) può ordinare il recupero di un aiuto anche a titolo provvisorio, indipendentemente dall'avvio dell'indagine o dalla dichiarazione di incompatibilità dell'aiuto da parte della Commissione; (*ii*) è tenuto a dare esecuzione alla decisione definitiva di recupero di un aiuto illegale e incompatibile adottata dalla Commissione, poiché, nel caso in cui emetta una pronuncia con essa contrastante³⁸, il principio del primato del diritto dell'Unione europea comunque imporrebbe la non applicazione della disciplina interna in tema di *res iudicata*³⁹. Rispetto a tale ultimo aspetto, la giurisprudenza ha altresì precisato che nel caso in cui la richiamata decisione della Commissione intervenga in un momento successivo al giudicato nazionale, le conseguenze su quest'ultimo saranno diverse a seconda che l'avvio della procedura da parte della Commissione sia avvenuto prima o dopo la definizione del giudizio dinanzi all'autorità giudiziaria nazionale. Nel primo caso, la decisione della Commissione prevarrà sul passaggio in giudicato⁴⁰, mentre nel secondo, il giudicato sarà "*salvo*"⁴¹.

In altre parole, dunque, è innegabile che il ruolo dei giudici nazionali abbia primaria rilevanza in quanto, da un lato, assicura un'adeguata ed effettiva tutela in caso di violazioni delle norme UE, e, dall'altro, perché costituisce un ulteriore strumento per un più efficace controllo circa l'osservanza delle suddette norme.

Per quanto concerne le pronunce Tribunale UE 13 maggio 2020, in T-607/17, T-716/17 e T-8/18, al di là degli specifici profili trattati nell'apposito paragrafo, giova segnalare come non sia di minore importanza la circostanza per cui – come più volte ribadito dalla Corte di Giustizia⁴² –, affinché sia possibile comprendere se effettivamente il riconoscimento di un vantaggio di natura economica a taluni operatori comporti il trasferimento diretto o indiretto di risorse pubbliche e, dunque, la configurazione di un aiuto di Stato, è doveroso guardare al controllo concretamente esercitato dall'autorità pubblica nell'operazione di attribuzione di simile vantaggio. Nel caso di specie, proprio in forza del c.d. criterio del controllo, si è correttamente giunti ad affermare che le società di gestione aeroportuale si erano semplicemente limitate a utilizzare – secondo le istruzioni fornite dall'amministrazione regionale – i fondi messi a disposizione dalla

³⁷ C. SCHEPISI, *Aiuti di Stato e giudizi nazionali nella bozza di nuova Comunicazione della Commissione*, cit., p. 3 ss.; Id., *L'autonomia del giudice nazionale e il principio del giudicato nella materia degli aiuti di Stato: un tentativo di approccio coerente e sistematico*, in *dUE*, 2019; E. CANNIZZARO, *Sui rapporti fra sistemi processuali nazionali e diritto dell'Unione europea*, in *dUE*, n. 3, 2008; G. GRECO, *Il rapporto particolare tra gli aiuti di Stato e il giudicato*, in *Eurojus.it*, 4 settembre 2018.

³⁸ Sulle violazioni commesse dall'autorità giudiziaria nazionale si rinvia a C. SCHEPISI, *Aiuti di Stato e giudizi nazionali nella bozza di nuova Comunicazione della Commissione*, cit., p. 7 ss.

³⁹ Corte di Giustizia UE, sentenza 18 luglio 2007, C-392/04, *Lucchini*.

⁴⁰ Tribunale UE, sentenza 14 luglio 2014; Corte di Giustizia UE, sentenza 21 novembre 2013, C-284/12.

⁴¹ Corte di Giustizia UE, sentenza 22 dicembre 2010, C-507/08, *Commissione c. Slovacchia*.

⁴² Tribunale UE, sentenza 5 agosto 2003, T-116/01, T-118/01.

medesima, trasferendoli quindi, in qualità di mere intermediarie, alle compagnie aeree, uniche beneficiarie dei fondi stanziati *ad hoc* dalla suddetta amministrazione regionale⁴³.

È opportuno ancora ricordare che la sussistenza del requisito dell'incidenza sugli scambi nel contesto europeo e conseguentemente del pregiudizio sulla concorrenza non richiede che la Commissione dia prova tangibile della effettiva produzione da parte di una determinata misura di simili effetti, essendo sufficiente – soltanto – che la Commissione sia in grado di dimostrare la mera⁴⁴ idoneità delle stesse a determinarli.

In conclusione, le sentenze analizzate rappresentano una “*ghiotta*” occasione per ripercorrere e riflettere su quali elementi siano necessari ai fini di una più corretta ricostruzione del concetto di aiuti di Stato, in quanto indicano la strada da percorrere nelle complesse fattispecie in cui la misura agevolativa abbia una veste tale da non apparire con immediatezza come “*aiuto di Stato*”.

⁴³ C. MORO, *Aiuti di Stato e trasporto aereo: alcune precisazioni alla luce di tre recenti sentenze del Tribunale sul caso degli aeroporti sardi*, cit., p. 168 ss.

⁴⁴ Corte di Giustizia UE, sentenza 15 dicembre 2005, C-66/02; Corte di Giustizia UE, sentenza 9 giugno 2009, C-71/09P, C-73/09P, C-76/09P.

Promossa da:

demetra
CENTRO STUDI